

## Elternzeit - Elterngeld: ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz

Gehrig, Matthias; Oesch, Thomas; Stutz, Heidi

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gehrig, M., Oesch, T., & Stutz, H. (2010). *Elternzeit - Elterngeld: ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz*. Bern: Eidgenössisches Département des Innern (EDI) Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-393037>

### Nutzungsbedingungen:

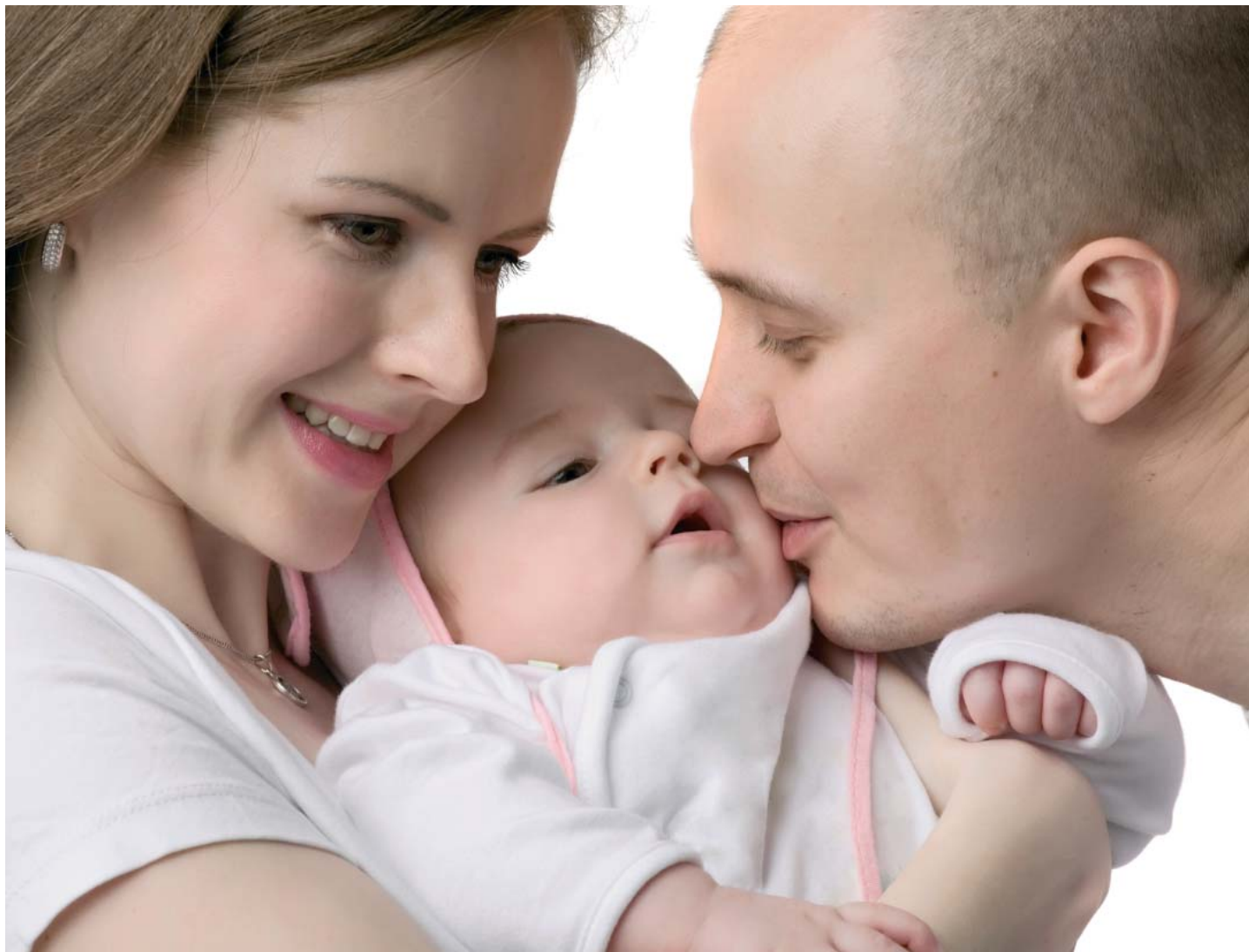
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# Elternzeit – Elterngeld

Ein Modellvorschlag der EKFF  
für die Schweiz



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF

# **Elternzeit – Elterngeld**

**Ein Modellvorschlag der EKFF  
für die Schweiz**

## Inhalt

<b>Vorwort</b>	7
<b>Einleitung</b>	9
<b>I Junge Familien in der Schweiz: Zahlen und Fakten</b>	10
1 Zeitbedarf und Zeitverwendung	11
1.1 Erwerbstätigkeit	11
1.2 Haus- und Familienarbeit	13
1.3 Vereinbarkeit von Familie und Beruf	14
2 Finanzielle Situation	15
2.1 Einkommenseinbussen und Kinderkosten	15
2.2 Armutsrisiko	16
3 Familienpolitische Leistungen	17
3.1 Sozialleistungen für Familien	17
3.2 Mutter- und Vaterschaftsurlaub	17
<b>II Weshalb es Elternzeit und Elterngeld in der Schweiz braucht: Argumente aus fachlicher Sicht</b>	18
1 Pädagogische und (entwicklungs)psychologische Aspekte	19
1.1 Übergang zur Elternschaft	19
1.2 Bedürfnisse des Kleinkindes	19
1.3 Entwicklung der Bindungsbeziehung	19
1.4 Zusammenspiel von familieninterner und familienergänzender Betreuung	19
1.5 Paarbeziehung	19
1.6 Aufbau eines Unterstützungsnetzes	19
2 Gleichstellungspolitische Aspekte	20
2.1 Ausscheiden oder Rückzug der Mütter aus dem Erwerbsleben	20
2.2 Einschränkung der Väter bei Betreuungsaufgaben	20
2.3 Elternzeit braucht gleichstellungsfördernde Anreize	20
3 Ökonomische Aspekte	21
3.1 Nutzung des vorhandenen Humankapitals und hohe Arbeitsmarktpartizipation	21
3.2 Soziale Absicherung	22
3.3 Familienfreundlichkeit als Standortfaktor	22
3.4 Geringere Fluktuationskosten	22
3.5 Commitment und Produktivität	22
3.6 Wirtschaftliche Bedeutung von Fertilität und Demografie	23

<b>III</b>	<b>Elternzeit und Elterngeld als wichtige Elemente der Familienpolitik in der Schweiz</b>	<b>24</b>
1	Familienpolitische Überlegungen der EKFF	25
1.1	Element einer kohärenten Familienpolitik	25
1.2	Gute Bedingungen im ersten Lebensjahr fördern die gesunde Entwicklung von Kindern und Familien	25
1.3	Die Anerkennung der besonderen Bedürfnisse während der Kleinkinderphase trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit bei	25
2	Politische Positionen und Initiativen	26
2.1	Positionen der Parteien	26
2.2	Politische Vorstösse auf Bundesebene zur Schaffung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs	26
2.3	Politische Vorstösse auf kantonaler Ebene	27
3	Elternzeit in europäischen Staaten	28
3.1	Die EU-Richtlinie zum Elternurlaub	28
3.2	Erfahrungen in einzelnen Staaten	28
3.2.1	Deutschland	28
3.2.2	Island	28
3.2.3	Frankreich	29
3.2.4	Österreich	29
3.2.5	Schweden	29
3.2.6	Erfahrungen bezüglich der Beteiligung der Väter	29
<b>IV</b>	<b>Elternzeit und Elterngeld in der Schweiz: ein konkreter Modellvorschlag der EKFF</b>	<b>30</b>
1	Konzeptionelle Eckpunkte von Elternzeit und Elterngeld	31
1.1	Anspruchsberechtigung	31
1.2	Bezugsdauer, Bezugsperiode und zeitliche Strukturierung	33
1.3	Höhe des Elterngeldes	34
1.4	Zusammenhang mit anderen Sozialleistungen	35
1.5	Rechte vor, während und nach der Elternzeit	35
2	Kostenschätzung	36
2.1	Identifikation und Validierung der Untersuchungsstichprobe	36
2.2	Differenzierung der Analyse nach Geschlecht, Erwerbsstatus und Rangfolge des geborenen Kindes	37
2.3	Probeweise Hochrechnung zum Vergleich mit den bekannten Zahlen aus der Mutterschaftsversicherung	38
2.4	Hochrechnung der Kosten für die drei Elternzeit- und Elterngeld-Modelle	39
2.4.1	Kostenschätzung des EKFF-Modells	39
2.4.2	Kostenschätzung des deutschen Modells	43
2.4.3	Kostenschätzung des isländischen Modells	45
3	Finanzierung	45
3.1	Finanzierung über die Erwerbersatzordnung (EO)	45
3.2	Finanzierung mittels Mehrwertsteuer	46
4	Fazit	47

<b>V</b>	<b>Umsetzung</b>	48
1	Die rechtlichen Rahmenbedingungen	49
1.1	Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse	49
1.1.1	Wer ist kompetent, eine Elternzeit einzuführen?	49
1.1.2	Besteht eine rechtliche Verpflichtung, eine Elternzeit einzuführen?	49
1.1.3	Rechtliche Regelung der Finanzierung	49
1.2	Öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse	50
2	Schnittstellen zu anderen familien- und sozialpolitischen Massnahmen	50
2.1	Mutterschaftsentschädigung	50
2.2	Familienergänzende Betreuung	50
2.3	Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE)	50
2.4	Familienzulagen, Ergänzungsleistungen für Familien	51
<b>VI</b>	<b>Die Position der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)</b>	52
	<b>Literaturverzeichnis</b>	56
	<b>Verzeichnis der Grafiken und Tabellen</b>	57
	<b>Anhänge</b>	58
	Anhang I: Politische Vorstösse auf Bundesebene zum Vaterschaftsurlaub	58
	Anhang II: Politische Vorstösse auf Bundesebene zum Elternurlaub	60
	Impressum	62





# Vorwort

Seit dem 1. Juli 2005 erhalten erwerbstätige Frauen in der Schweiz während 14 Wochen eine Mutterschaftsentschädigung, die 80 Prozent des Erwerbseinkommens deckt. Ein Vaterschaftsurlaub ist in keinem Bundesgesetz geregelt. Er gilt als «üblicher freier Tag» gemäss Obligationenrecht oder als Sonderurlaub. Aus eigener Initiative bieten einzelne Unternehmen und öffentliche Institutionen nach der Geburt eines Kindes einen längeren Vaterschaftsurlaub an. Davon profitieren kann aber nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmenden. Aus familienpolitischer Sicht sind die aktuelle Mutterschaftsentschädigung und der in einzelnen Firmen gewährte Vaterschaftsurlaub völlig ungenügend. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) fordert deshalb eine gesetzliche Regelung für die Einführung einer Elternzeit und eines Elterngeldes auch in der Schweiz. Die EKFF spricht ganz bewusst auch in einem «Elternurlaub», da dieser Begriff für die Übernahme von familialen Betreuungsaufgaben nicht die geeignete Bezeichnung ist.

Mit der Geburt eines Kindes übernehmen die Eltern neue Aufgaben und eine grosse Verantwortung für das Wohl ihres Kindes. Für die gesunde Entwicklung eines Kindes ist die Beziehung zu den primären Bezugspersonen von zentraler Bedeutung. Der Übergang zur Elternschaft bringt grosse Umstellungen mit sich und verlangt die Abstimmung familialer Aufgaben mit beruflichen Verpflichtungen. Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass die zeitliche Belastung der Eltern in den ersten Lebensjahren eines Kindes am grössten ist. Den Preis dafür bezahlen in erster Linie die Frauen. Im Unterschied zu früher ist heute ein grosser Teil der Frauen, auch Mütter mit kleinen Kindern, erwerbstätig. Sie erleben durch ihre Mutterrolle einen Bruch in ihrer Berufsbiografie. Mit der Geburt des ersten Kindes reduzieren viele Frauen ihr Arbeitspensum. Zwei Drittel aller Frauen arbeiten im Alter des jüngsten Kindes bis zu vier Jahren mit einem Teilpensum von weniger als 50 Prozent oder sie sind nicht mehr erwerbstätig. Aber auch immer mehr Väter wollen heute enge Beziehungen zu ihren Kindern aufbauen und nicht einfach Freizeitväter sein.

Mit der vorliegenden Publikation will die EKFF eine Diskussion über die Einführung von Elterngeld und Elternzeit in der Schweiz in Gang bringen. Die EKFF hat aus diesem Grund ein detailliertes Modell entwickelt, das sich am Gesetzesentwurf im Kanton Genf orientiert. Ein Vergleich mit anderen Ländern macht deutlich, dass das von der EKFF vorgeschlagene Modell ziemlich bescheiden ist. Die meisten europäischen Länder kennen deutlich grosszügigere Regelungen. Elterngeld und Elternzeit sind nicht nur zentrale Elemente einer nachhaltigen Familienpolitik. Sie sind auch Teil einer wirtschaftspolitischen Strategie. Es ist heute unbestritten, dass über eine bessere Arbeitsmarktintegration der Frauen die gesamtwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden kann. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird damit nicht nur zu einem privaten, sondern auch zu einem gesellschaftlich relevanten Thema. Elternzeit und Elterngeld tragen aber vor allem auch zu optimalen Startbedingungen für die Kinder und damit zu mehr Chancengleichheit bei. Die Ausgaben dafür sind darum soziale Investitionen, die sich in Form besserer Jobchancen im Erwachsenenalter und geringerer Unterstützungsbedürfnisse auszahlen werden.

Die Publikation «Elternzeit – Elterngeld» hätte ohne die Mitwirkung zahlreicher Personen nicht realisiert werden können. Ich danke den Mitgliedern der Arbeitsgruppe der EKFF unter der Leitung von Beat Baumann, die diese Publikation begleitet hat, Isabelle Villard, Marianne Bovay, Claudia Ermert, Carole Knupfer, Heidi Simoni und Olivier Taramaraz sowie allen Mitgliedern der Kommission für die engagierte Auseinandersetzung mit dem anspruchsvollen Thema. Ein besonderer Dank geht an Heidi Stutz, Matthias Gehrig und Thomas Oesch vom Büro BASS, die im Auftrag der EKFF die konzeptionellen Eckpunkte des EKFF-Modells entwickelt und die möglichen Kostenfolgen berechnet haben sowie an Monika Pfaffinger für das rechtliche Gutachten und an Susanna Bühler für die Schlussredaktion des Textes.

**Jürg Krummenacher**

Präsident der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)



# Einleitung

Das familiäre Umfeld ist für das Aufwachsen kleiner Kinder von entscheidender Bedeutung. Die frühe Kindheit wird als Zeit betrachtet, «...in der für die gesamte intellektuelle und sozial-emotionale Entwicklung bedeutsame und nachhaltig wirksame Grundlagen gelegt werden. Nach wie vor ist dabei die Familie der Ort, an dem Kinder – zumal in den ersten sechs Lebensjahren – die meiste Zeit verbringen und wo sie die prägendsten Erfahrungen machen» (Viernickel/Simoni 2008, S. 22).

Zentral für die Entwicklung eines Kindes ist der Aufbau einer sicheren und verlässlichen Bindungsbeziehung zu seinen primären Bezugspersonen. Damit dies gelingt, müssen die Eltern dem Kind genügend Zeit widmen können. Die Kinder profitieren, wenn sie enge Beziehungen zu beiden Elternteilen haben.

Im traditionellen Familienmodell sind es die Mütter, die aus der Erwerbsarbeit aussteigen, um sich um das Kind oder die Kinder und den Haushalt zu kümmern. Immer mehr Mütter verbleiben aber im Erwerbsleben, sei es, weil sie dies aus finanziellen Gründen tun müssen, weil sie wirtschaftlich selbstständig bleiben möchten und/oder weil sie in der Erwerbsarbeit einen Wert an sich sehen.

Eine Elternzeit (oder «Elternurlaub») entlastet die Eltern vorübergehend von Erwerbsarbeit, ohne dass sie diese aufgeben müssen. Sie ermöglicht auch den Vätern, mehr Zeit mit ihren Kindern zu verbringen.

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) hat die Idee einer Elternzeit geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass sie Eltern in ihrem Alltag und Kinder in ihrer Entwicklung unterstützt. Mit der vorliegenden Publikation möchte die EKFF die Grundlagen für die Diskussion dieser Idee liefern. Sie gibt einen Überblick über den Stand der fachlichen und politischen Diskussion und macht einen konkreten Vorschlag für die Ausgestaltung einer Elternzeit.

Mit der Verwendung des Begriffs Elternzeit lehnt sich die EKFF an die deutsche Regelung an. Sie erachtet diesen Ausdruck als treffendere Bezeichnung für die Übernahme von familialen Betreuungsaufgaben als den Begriff Elternurlaub.

Als Einführung werden im ersten Kapitel die wichtigsten Zahlen und Fakten vorgestellt: Was charakterisiert heute die Situation junger Familien in der Schweiz, welche familienpolitischen Leistungen und Instrumente bestehen? Kapitel 2 beleuchtet das Thema aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln: Welche Argumente sprechen für einen Elternurlaub, wo liegen Möglichkeiten und wo bestehen Grenzen? Kapitel 3 befasst sich mit der politischen Ebene. Es gibt einen Überblick über den Stand der schweizerischen familienpolitischen Diskussion zum Eltern- bzw. Vaterschaftsurlaub. Zur Ergänzung wird ein Blick auf das europäische Umfeld geworfen. Kapitel 4 beinhaltet ein konkretes Modell, das im Auftrag der EKFF vom Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) ausgearbeitet worden ist. Kapitel 5 stellt im Hinblick auf eine Umsetzung die bestehenden rechtlichen Regelungen dar und geht auf die Schnittstellen zu anderen familienpolitischen Massnahmen ein. Am Schluss der Publikation steht im Sinn einer Zusammenfassung die Position der EKFF.



## I. Junge Familien in der Schweiz: Zahlen und Fakten

Mit der Geburt eines Kindes übernehmen die Eltern neue Aufgaben und eine grosse Verantwortung für das Wohl ihres Kindes. Sie sind gefordert, die familiären und beruflichen Aufgaben aufeinander abzustimmen. Familien- und Berufsleben folgen je eigenen Zeitrhythmen, die manchmal schwer in Übereinstimmung zu bringen sind. Um dem Kind die nötige Zeit widmen zu können, reduzieren die meisten Eltern - in erster Linie die Mütter - ihre Erwerbsarbeit in erheblichem Mass oder geben sie ganz auf. Mit der Geburt eines Kindes verändern sich somit nicht nur der Zeitbedarf und die Zeitverwendung tiefgreifend sondern auch die Einkommenssituation. Im Folgenden werden die wichtigsten Zahlen und Fakten dazu vorgestellt, ergänzt mit einem Überblick zu den familienpolitischen Leistungen.

# 1 Zeitbedarf und Zeitverwendung

## 1.1 Erwerbstätigkeit

Die Erwerbsquote der Mütter in der Schweiz ist hoch, und zwar auch im internationalen Vergleich. Wie Grafik 1 zeigt, waren 2006 zwei Drittel der Mütter mit Kindern im Vorschulalter und sogar vier von fünf Müttern mit Kindern im Schulalter erwerbstätig.

Im Vergleich zu 1997 hat sich die Erwerbssituation von Müttern stark verändert. Wie Grafik 2 zeigt, waren 1997 von den Müttern in Partnerschaft mit einem Kind unter 7 Jahren gut 47% nicht erwerbstätig, 2007 waren es nur noch gut 35%.

Alleinerziehende Mütter sind deutlich öfter erwerbstätig als Mütter in Partnerschaften. 2007 waren gut 18% der alleinerziehenden Mütter mit jüngstem Kind unter 7 Jahren nicht erwerbstätig. 1997 waren es noch 34% gewesen (vgl. Grafik 3).

Charakteristisch für die Erwerbstätigkeit von Müttern ist die Teilzeitarbeit. Bis zur Geburt des ersten Kindes arbeiten Frauen meistens Vollzeit, ziehen sich aber dann (mindestens vorübergehend) teilweise oder ganz aus dem Erwerbsleben zurück. Zeit für die Kinder zu haben ist der Hauptgrund, dass von den erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren knapp die Hälfte Teilzeit arbeitet (Bundesamt für Statistik 2008, S. 20).

Im Vergleich zu 1997 hat bei den Müttern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen mit einem Pensum zwischen 50–89% von gut 13% auf gut 22% zugenommen (vgl. Grafik 2). Alleinerziehende Mütter haben häufiger einen höheren Beschäftigungsgrad als Mütter in Partnerschaften (vgl. Grafik 3).

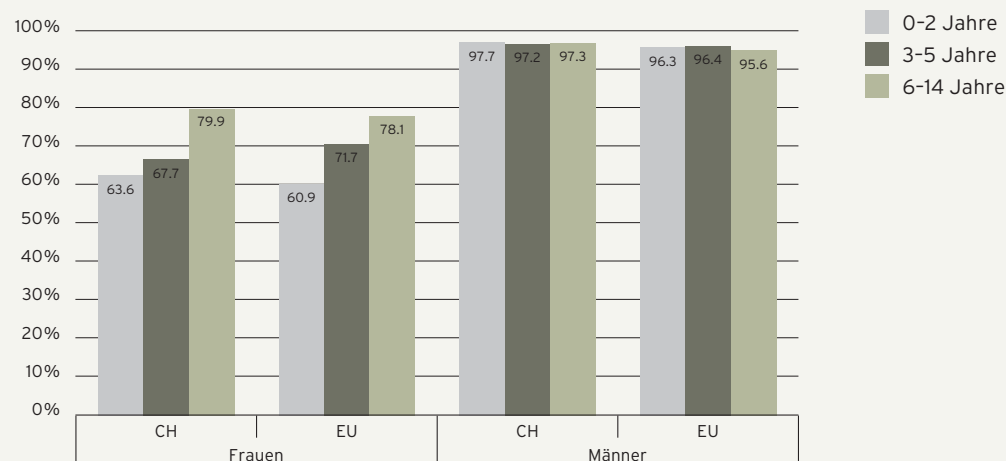
Demgegenüber beeinflusst die Familiensituation das Erwerbsverhalten der Männer kaum. Fast neun von zehn Vätern in Paarhaushalten arbeiten Vollzeit (Bundesamt für Statistik 2008, S. 67).

Nach der Geburt eines Kindes leisten Väter oft mehr Überstunden, um den finanziellen Nachteil auszugleichen, der sich durch die Reduktion der Erwerbsarbeit der Mütter ergibt.

Von den alleinerziehenden Vätern sind 75% Vollzeit erwerbstätig. Bei den Vätern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren ist allerdings der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen mit einem Pensum zwischen 50% und 89% seit 1997 signifikant gestiegen, von 3,5% auf 6,4% (vgl. Grafik 2).

**Erwerbsquoten der Frauen und Männer (25-49 Jahre) nach Alter des jüngsten Kindes in der Schweiz und der EU\*, in %, 2006**

\* ohne Dänemark, Finnland, Irland, Schweden



**Grafik 1**

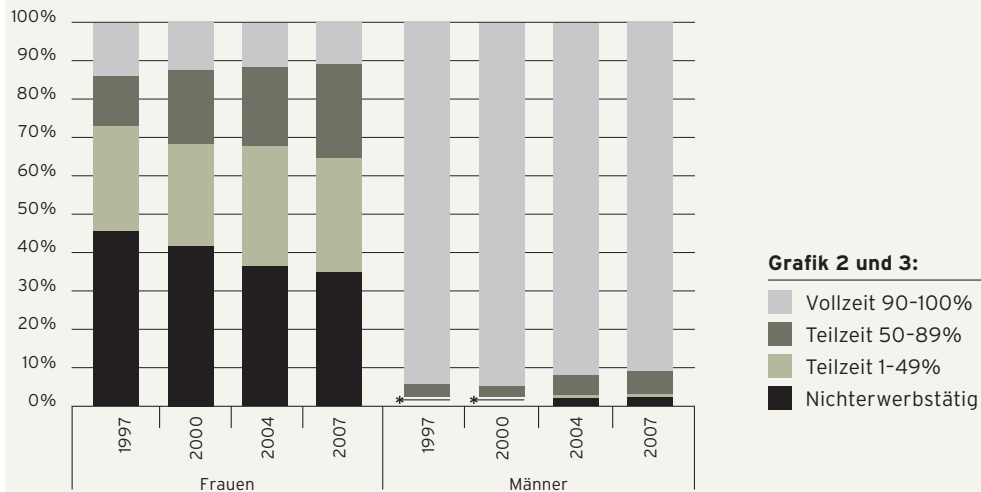
Quelle: BFS/SAKE, Eurostat  
© Bundesamt für Statistik 2008, S. 19

## Grafik 2

Quelle: BFS/SAKE:  
Unbezahlte Arbeit  
© Bundesamt für  
Statistik 2009, S.16

### Erwerbssituation von Eltern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren, 1997-2007

In Prozent der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, ohne Erwerbslose



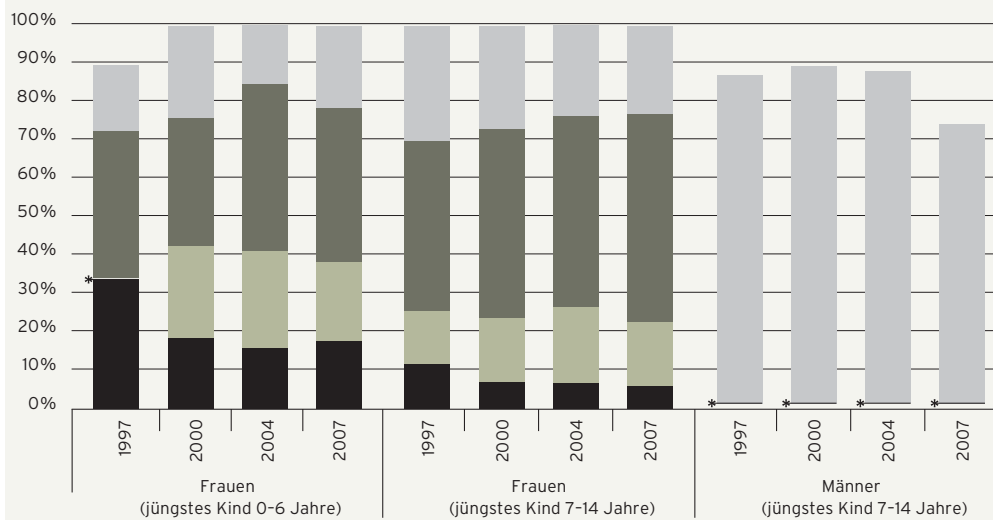
\* entfällt, weil statistisch nicht sicher genug

## Grafik 3

Quelle: BFS/SAKE:  
Unbezahlte Arbeit  
© Bundesamt für  
Statistik 2009, S.17

### Erwerbssituation von alleinerziehenden Personen, 1997-2007

In Prozent der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, ohne Erwerbslose



\* entfällt, weil statistisch nicht sicher genug

## 1.2 Haus- und Familienarbeit

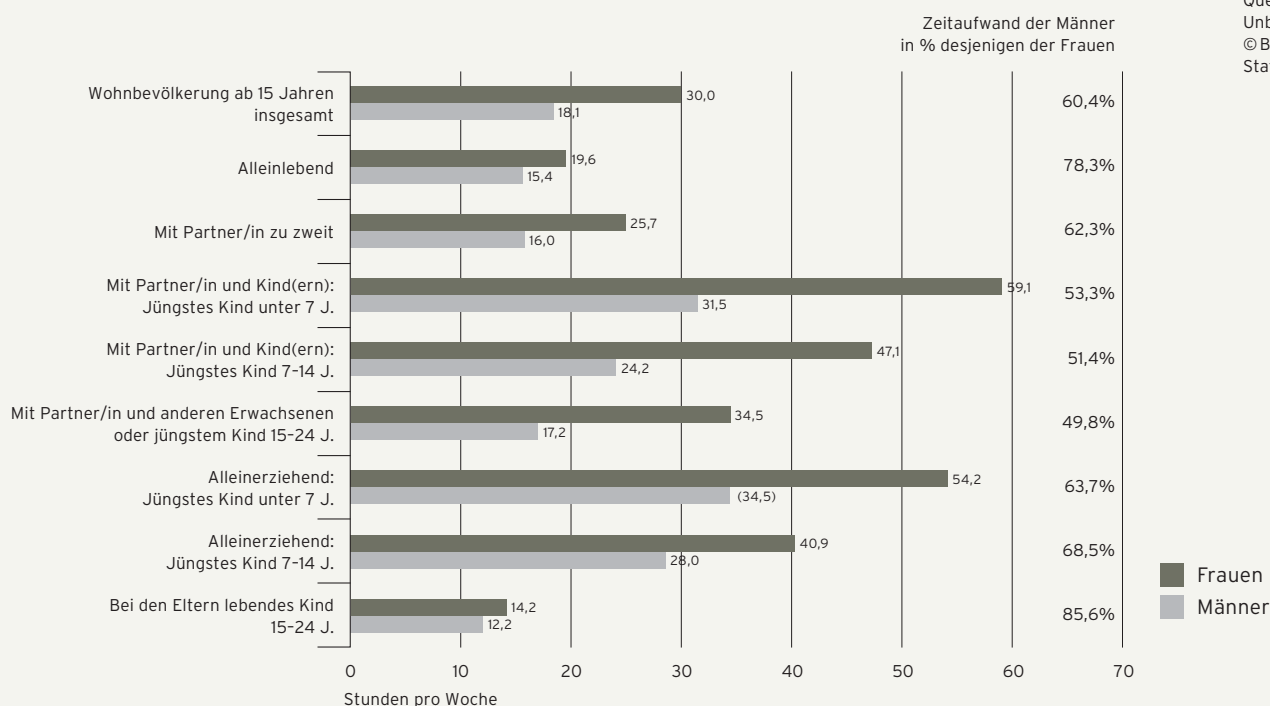
Die zeitliche Belastung durch Haus- und Familienarbeit ist in Haushalten mit Kindern deutlich grösser als in Haushalten von Personen, die ohne Kinder oder allein leben. Wie Grafik 4 zeigt, ist die Belastung in Haushalten mit Kleinkindern am grössten. Mütter in Partnerschaft und dem jüngsten Kind unter 7 Jahren leisteten 2007 durchschnittlich beinahe 60 Stunden pro Woche unbezahlte Haus- und Familienarbeit, Väter in dieser Familiensituation 31,5 Stunden. Alleinerziehende Mütter mit jüngstem Kind unter 7 Jahren wendeten dafür 54 Stunden auf, alleinerziehende Väter mit jüngstem Kind unter 7 Jahren beinahe 35 Stunden. Wenn die Kinder älter werden, nimmt die Arbeitsbelastung ab.

Sowohl bei den Müttern als auch bei den Vätern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren stieg die Belastung durch Haus- und Familienarbeit im Vergleich zu 1997. Die Veränderung ist dabei bei den Vätern grösser. Sie wendeten 2007 pro Woche im Durchschnitt 7,2 Stunden mehr für Haus- und Familienarbeit auf, hauptsächlich für die Kin-

derbetreuung. Bei den alleinerziehenden Personen können keine statistisch bedeutsamen Veränderungen in Bezug auf den Zeitaufwand für Haushalt und Familie festgestellt werden (Bundesamt für Statistik 2009, S. 11 und S. 19).

Da in diesem Zeitraum auch die Erwerbsbeteiligung der Mütter zunahm, erhöhte sich ihre gesamte Arbeitsbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit. 1997 lag sie bei 67 Stunden pro Woche, 2007 bei 71 Stunden. Bei den Vätern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren führte das verstärkte Engagement für Haus- und Familienarbeit ebenfalls zu einer höheren Gesamtbelastung, da sie ihre Erwerbsarbeitszeiten kaum reduzierten. 2007 leisteten sie im Durchschnitt 73 Stunden pro Woche Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit, das sind acht Stunden mehr als 1997 (Bundesamt für Statistik 2009, S. 18f.). Am höchsten ist die Gesamtbelastung bei alleinerziehenden Müttern mit jüngstem Kind unter 4 Jahren. Sie betrug 2007 durchschnittlich 78 Stunden pro Woche (BFS 2008, S. 68f.).

**Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit nach Familiensituation und Geschlecht, 2007**



**Grafik 4**

Quelle: BFS/SAKE: Unbezahlte Arbeit © Bundesamt für Statistik 2009, S. 8

(Zahl): statistisch nur bedingt zuverlässig

### 1.3 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eltern stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die Anforderungen des Familien- und des Berufslebens zu vereinbaren. Ein erster Punkt – für Personen, die in Partnerschaft leben – betrifft die Arbeitsteilung zwischen den Partnern.

Noch zu Beginn der 1990er-Jahre löste die überwiegende Mehrheit, nämlich 57% aller Familienhaushalte mit Kindern unter 15 Jahren, das Vereinbarkeitsproblem durch das traditionelle Ernährermodell mit einem Vollzeit erwerbstätigen Mann und einer nicht erwerbstätigen Frau. Im Jahr 2007 waren es noch 28%. Am häufigsten ist heute das Modell mit einem Vollzeit erwerbstätigen Vater und einer Teilzeit erwerbstätigen Mutter zu beobachten. Wie Grafik 5 zeigt, wird das Modell mit einer nichterwerbstätigen Mutter vor allem dann gewählt, wenn das jüngste Kind weniger als 5 Jahre alt ist (Bundesamt für Statistik 2008, S. 69).

Eine zweite Möglichkeit, das Vereinbarkeitsproblem zu lösen, sind Entlastungen bei der Kinderbetreuung. 2007 nahmen 47% der Paarhaushalte mit jüngstem Kind unter 7 Jahren eine familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Bei den Alleinerziehenden waren es 72%. Dabei spielen insbesondere Verwandte, vor allem die Grosseltern, eine wichtige Rolle. Rund die Hälfte der Familien griff auf sie zurück. 32,5% der Haushalte nutzte das Angebot von Kinderkrippen, Tageskindergarten oder -schulen und fast 16% das Betreuungsangebot von Tages- oder Pflegefamilien (Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen 2008, S. 17f). Das Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten entspricht allerdings nicht der Nachfrage. So fehlen gemäss der Schätzung einer Studie, die im Rahmen des Nationalen Forschungspro-

gramms NFP52 erarbeitet wurde, in der Vorschulbetreuung 50 000 Plätze in Krippen und Tagesfamilien (INFRAS/ Mecop 2005). Die ungenügenden familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote sind denn auch der Hauptgrund dafür, dass Mütter auf eine Erwerbsarbeit verzichten oder sie einschränken müssen. Für viele Familien sind dabei nicht nur die fehlenden Plätze ein Problem, sondern auch die hohen Kosten der familienergänzenden Betreuung (Bundesamt für Statistik 2008, S. 74).

Drittens spielen auch flexible Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Resultate verschiedener Studien weisen jedoch darauf hin, dass «Mütter eher ungünstigere und weniger flexible Arbeitszeiten haben als Väter, obwohl sie in höherem Mass Verantwortung für die Haus- und Familienarbeit übernehmen» (Bundesamt für Statistik 2008, S. 73).

Es ist zu vermuten, dass die bestehenden Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch der wichtigste Grund dafür sind, ganz auf Kinder zu verzichten oder weniger Kinder auf die Welt zu bringen. Darauf weisen die Umfragen zum Kinderwunsch hin. Kinderwunsch und Realität klaffen in der Schweiz weit auseinander. Alle Frauen über alle Bildungsstufen hinweg wünschen sich mehr Kinder, als sie in Wirklichkeit zur Welt bringen (Eidgenössisches Departement des Innern 2004, S. 31).

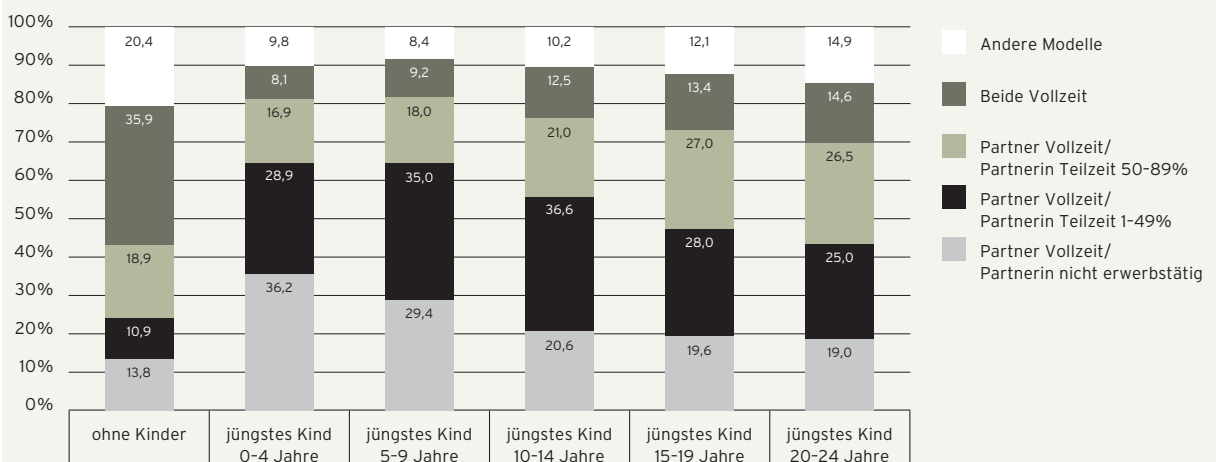
Die Schweiz gehört mit einer Geburtenrate von 1,46 Kindern im Jahr 2007 zu den Ländern mit einer vergleichsweise tiefen Geburtenziffer. Ganz im Unterschied etwa zu Frankreich und den skandinavischen Ländern, die erheblich mehr in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf investieren und auch eine fortschrittliche Gleichstellungspolitik betreiben.

**Grafik 5**

Quelle: BFS/SAKE:  
© Bundesamt für  
Statistik 2008, S.70

#### Erwerbsmodelle in Paarhaushalten mit und ohne Kinder, 2007

Personen ab 25 Jahren bis zum ordentlichen Rentenalter



Aktualisierte Daten auf der Internetsite des BFS: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (→Themen →20 wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung →Gleichstellung von Frau und Mann → Daten, Indikatoren)



## 2 Finanzielle Situation

### 2.1 Einkommenseinbussen und Kinderkosten

Die Reduktion der Erwerbsarbeitszeit der Frauen hat für die Familie erhebliche Einkommenseinbussen zur Folge. Zu diesen Einkommenseinbussen kommen kinderbedingte Mehrausgaben. Dabei werden direkte und indirekte Kinderkosten unterschieden. Bei den direkten Kinderkosten handelt es sich um Konsumkosten für die Kinder. Indirekte Kinderkosten sind Zeitkosten, die aus der Betreuung der Kinder durch die Eltern entstehen.

Tabelle 1 zeigt, dass die Einkommenseinbussen bei einem Paar mit einem Kind unter 10 Jahren am höchsten liegen, nämlich bei 1320 Franken pro Monat. Die direkten Kinderkosten belaufen sich auf 600 Franken. Alleinerziehende haben höhere direkte Kinderkosten zu tragen, nämlich 1092 Franken. Hingegen fällt die Einkommenseinbusse mit 317 Franken schwächer aus, da alleinerziehende Mütter die Erwerbsarbeit weniger reduzieren.

Die Kinderkosten werden praktisch ausschliesslich durch den Wohlstandsverzicht der Eltern finanziert. Auch weitere Veränderungen beim Budget beeinflussen die finanzielle Situation junger Familien. So können die Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung beträchtlich sein. Insbesondere in Paarhaushalten entgehen den Müttern auch zum Teil bedeutende Sozialversicherungsbeiträge, die allerdings im Portemonnaie kurzfristig nicht spürbar sind. Zudem fallen die Krankenkassenprämien ins Gewicht. Relativ gering sind für eine Familie mit mittlerem Einkommen die Steuerentlastung durch Kinderabzüge. Eine bedeutendere Entlastung bilden die Kinderzulagen (Bundesamt für Statistik 2008, S. 42f.).

Viele Familien sehen sich bei stagnierenden Real-löhnen steigenden Mieten und Krankenkassenprämien gegenüber. Um den Lebensstandard zu halten, bei tiefen Löhnen auch aus existenzieller Notwendigkeit, sind sie vermehrt auf zwei Einkommen angewiesen. Falls sie familienergänzende Betreuungsangebote benötigen, lohnt sich dies allerdings angesichts des hohen Elternbeitrags nur beschränkt. Gleichzeitig ist die ununterbrochene Erwerbskarriere zum Auslaufmodell geworden und das Risiko, auch die Stelle zu verlieren, markant gestiegen. Da in der Ehe Mann und Frau auch die finanzielle Verantwortung teilen, besteht hier ebenfalls vermehrt der Zwang zu gegenseitiger Unterstützung durch ein zweites Einkommen. Hinzu kommen die längeren Ausbildungszeiten der Kinder und deren schwieriger gewordener Übergang ins Erwerbsleben. Entsprechend zahlen die Eltern auch länger für sie.

Durchschnittliche direkte und indirekte Kosten pro Kind und Monat nach Haushaltstyp (in Franken)

Haushaltstypen	Direkte Kinderkosten		Effekt auf Erwerbseinkommen		Kinderbedingte Haus- und Familienarbeit			
	insgesamt	Davon Konsumverzicht	Erwerbseinkommen Frauen	Erwerbseinkommen-Männer	Std./Mt. Frauen	Std./Mt. Männer	CHF/Mt. Frauen	CHF/Mt. Männer
Alleinerz. 1 Kind	1092	348	-317	103	64	40	2098	1318
Alleinerz. 2 Kinder	-	-	-374	-	45	-	1473	-
Paar, 1 Kind	819	801	-1005	57	86	40	2819	1305
Paar, 2 Kinder	655	523	-813	115	57	22	1835	718
Paar, 3 Kinder	528	305	-682	131	49	17	1589	560
<b>Differenzierung nach Alter</b>								
Paar, 1 Kind, 0-10 J.	600	787	-1320	20	112	54	3664	1776
Paar, 1 Kind, 11-21 J.	873	505	-328	134	32	10	1047	329
Paar, 2 K., jüngstes 0-10 J.	519	517	-964	103	65	26	2116	843
Paar, 2 K., beide 11-21 J.	956	505	-466	139	37	14	1194	440

Tabelle 1

Quelle:  
Direkte Kosten:  
BFS/EVE 2000-2005  
indirekte Kosten:  
BFS/SAKE 2004  
Eigene Berechnungen:  
UNIBE/BASS  
© Bundesamt für  
Statistik 2008, S. 42

Die einzelnen Beträge lassen sich nicht summieren. Bei fehlenden Werten sind die Fallzahlen zu klein.

## 2.2 Armutsrisiko

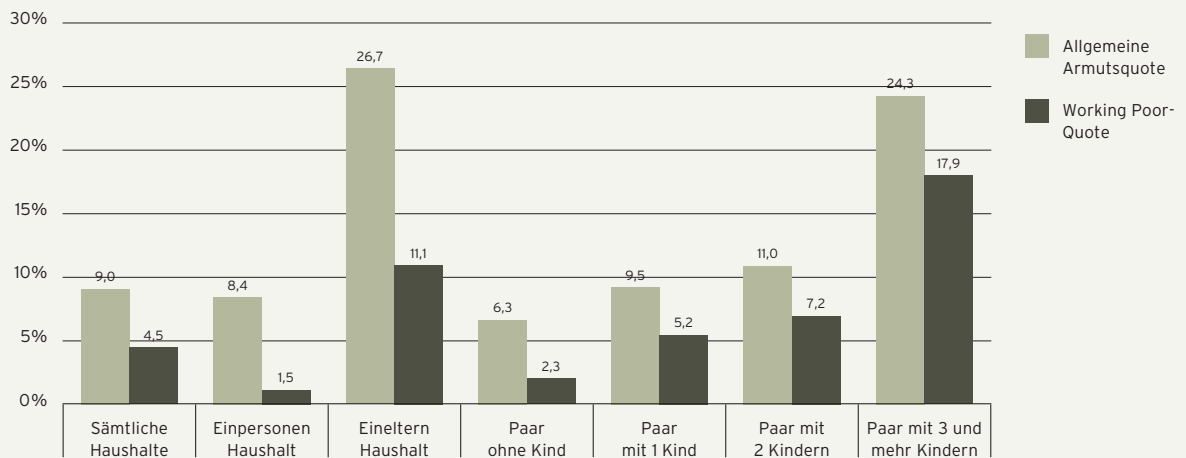
Die hohen Kinderkosten und die Einkommenseinbußen aufgrund der Reduktion der Erwerbsarbeitszeit tragen mit dazu bei, dass heute Familien überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind, wie Grafik 6 verdeutlicht. In der Schweiz lebt ein Viertel der Einelternfamilien und ein ebenso grosser Anteil von Paaren mit drei und mehr Kindern unter der Armutsgrenze (Bundesamt für Statistik 2008, S. 12).

Das zeigt sich auch bei der Sozialhilfe, insbesondere bei den Einelternfamilien. Im Jahr 2006 war fast jeder fünfte Einelternhaushalt (17,6 Prozent) auf Sozialhilfe angewiesen (Bundesamt für Statistik 2008, S. 13).

**Grafik 6**

Quelle: BFS/SAKE  
© Bundesamt für  
Statistik 2008, S. 45

**Armuts- und Working Poor-Quote nach Haushaltstyp, 2006**



Aktualisierte Daten auf der Internetseite des BFS: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (→ Themen → 01 Bevölkerung → Familien, Haushalte-Analyse: Statistischer Bericht 2008)

### 3 Familienpolitische Leistungen

#### 3.1 Sozialleistungen für Familien

Die gesamten Sozialleistungen für Familien beliefen sich in der Schweiz im Jahr 2005 auf 1,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (Bundesamt für Statistik 2008, S. 16).

Wie Grafik 7 zeigt, liegen die Ausgaben für Familien damit unter dem europäischen Durchschnitt. Tieferere Werte kennen nur noch die Niederlande, Italien, Spanien und Polen. Zu den Spitzenreitern gehören die skandinavischen Staaten sowie unsere Nachbarländer Deutschland und Österreich.

Den wichtigsten Posten bei den Sozialleistungen für Familien in der Schweiz bilden die Kinderzulagen, gefolgt von den Subventionen an die Betreuungsinfrastruktur und die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft (Mutterschaftsversicherung). Der Anteil der familienbezogenen Leistungen an allen Sozialleistungen ging von 2000 bis 2005 von 5,1% auf 4,8% zurück (Bundesamt für Statistik 2008, S. 16).

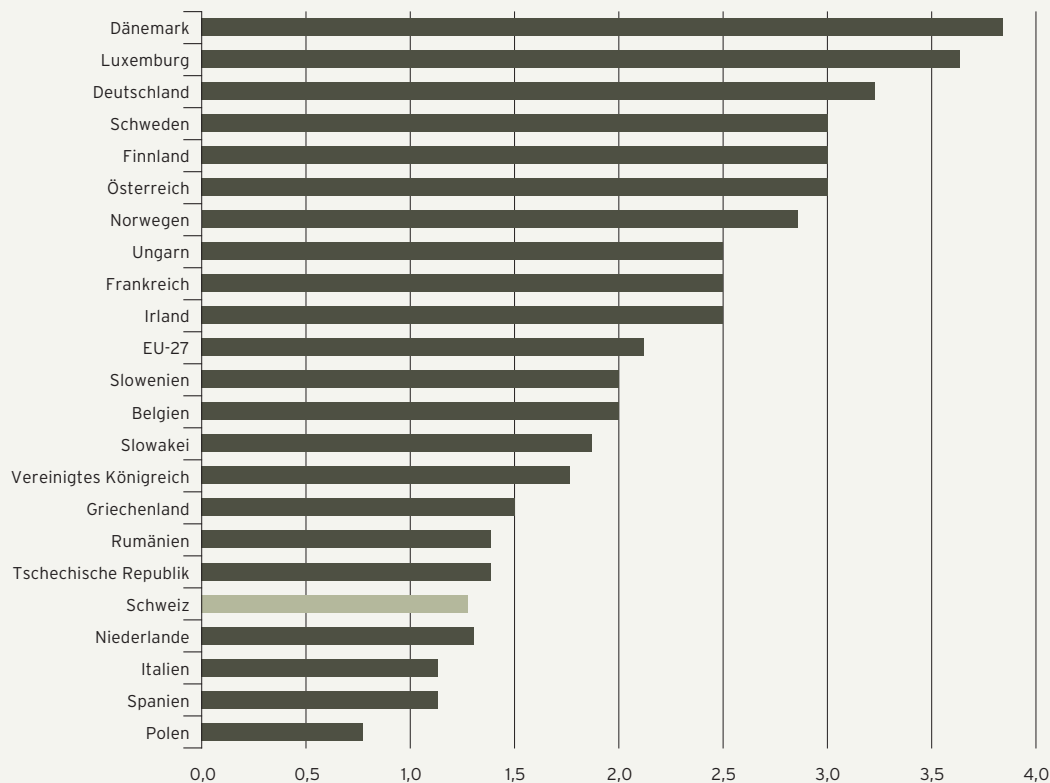
#### 3.2 Mutter- und Vaterschaftsurlaub

In der Schweiz gibt es seit 1945 einen Verfassungsauftrag, eine Mutterschaftsversicherung einzuführen. Doch drei Anläufe, diesen Auftrag umzusetzen, scheiterten in Volksabstimmungen. Erst bei der eidgenössischen Abstimmung vom 26. September 2004

wurde die Vorlage für eine Mutterschaftsentschädigung vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Seit dem 1. Juli 2005 erhalten alle erwerbstätigen Mütter während 14 Wochen ein Taggeld, das 80% des Erwerbseinkommens beträgt. Die Mutterschaftsentschädigung wird über die Erwerbsersatzordnung (EO) finanziert. Sie schliesst teilweise die nicht erwerbstätigen Mütter aus. Die Kosten beliefen sich im Jahr 2008 auf 609 Millionen Franken (www.bsv.admin.ch: Themen – EO/Mutterschaft).

Ein Vaterschaftsurlaub ist in der Schweiz in keinem Bundesgesetz geregelt. Er gilt als «üblicher freier Tag» gemäss Obligationenrecht (OR) (Art. 329 Abs. 3) oder als Sonderurlaub, den Arbeitnehmende beziehen können, um persönliche Angelegenheiten während der Arbeitszeit zu regeln. Das ist möglich bei Heirat, Tod eines nahen Verwandten, Arztbesuchen, Umzug und ebenso bei der Geburt eines Kindes. Heute ist es üblich, ein bis zwei bezahlte Urlaubstage zu gewähren. Es gibt aber auch Firmen, die keinen einzigen Tag gewähren. Nur ein sehr kleiner Teil der Firmen kennt einen Vaterschaftsurlaub, der länger als ein paar Tage dauert.

**Sozialleistungen für Familie und Kinder in % des Bruttoinlandprodukts (BIP) im europäischen Vergleich, 2005**



**Grafik 7**

Quelle: BFS/Eurostat  
© Bundesamt für  
Statistik 2008, S.16



Foto: Alyn Stafford/istockphoto.com

## II. Weshalb es Elternzeit und Elterngeld in der Schweiz braucht: Argumente aus fachlicher Sicht

Welche Argumente sprechen für eine Elternzeit? Wo liegen die Vorteile für die jungen Eltern, wo für die Gesellschaft allgemein? Wo liegen allenfalls Grenzen? Die EKFF stützt ihre Überlegungen als Fachkommission auf den Forschungsstand ab. Die erwähnten Fragen werden im Folgenden aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln diskutiert.

# 1 Pädagogische und (entwicklungs)psychologische Aspekte

## 1.1 Übergang zur Elternschaft

Mit der Geburt eines Kindes entsteht eine Familie oder wird eine Familie vergrössert. Beim ersten Kind kommt auf die Eltern eine Vielzahl von Aufgaben zu, die der einzelne Elternteil, das Paar, neu nun auch die Familie, bewältigen muss. Es gilt, auf die ganz konkreten Bedürfnisse des Kindes einzugehen, eine Familie zu bilden, sich gegenseitig zu unterstützen und die Aufgaben und Zuständigkeiten zu klären.

In der Regel braucht es etwa ein Jahr, bis die Eltern mit der neuen Situation vertraut sind. Für die ersten vier bis acht Wochen nach der Geburt wird von einer Phase der Überwältigung und Erschöpfung gesprochen, da sie an die Eltern hohe Anforderungen stellt. In der Phase der Herausforderung (zweiter bis sechster Lebensmonat) entwickeln die Eltern zunehmend Kompetenzen im Umgang mit ihrem Kind. Zugleich sinkt oft die eheliche Zufriedenheit. In der Gewöhnungsphase bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes stabilisiert sich die Situation (Papastefanou/Hofer, 2002).

## 1.2 Bedürfnisse des Kleinkindes

Ein Säugling hat eine Reihe von ganz konkreten Bedürfnissen, für deren Befriedigung er auf andere Personen angewiesen ist. Er hat eigene Prioritäten und einen eigenen Rhythmus. Neugeborene schlafen im Mittel 16 Stunden täglich. Die Schlaf- und Wachperioden verteilen sich über den ganzen Tag und pendeln sich auf einen Vier-Stunden-Rhythmus ein. Nahrung und Pflege des Kindes sind auf diesen Rhythmus abzustimmen. Es gibt Kinder mit stabilen Zyklen und solche, deren Verhalten nicht gut vorhersehbar ist. Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Irritierbarkeit, des Ausmasses des Schreiens, der Leichtigkeit, mit der sie beruhigt und ernährt werden können. Je nach dem werden die Eltern sehr stark beansprucht.

## 1.3 Entwicklung der Bindungsbeziehung

Zentral für die Entwicklung eines Kindes ist die Beziehung zu seinen primären Bezugspersonen. Die Entwicklung der Bindungsbeziehung ist die Grundlage für das Vertrauen in die Welt. Um zu einer sicheren Bindung zu gelangen, ist es wichtig, dass die primären Bezugspersonen zeitlich genügend verfügbar sind, die Signale des Säuglings richtig wahrnehmen und angemessen darauf reagieren. Dies ist nur möglich, wenn sie selbst nicht zu sehr anderweitig belastet sind.

## 1.4 Zusammenspiel von familieninterner und familienergänzender Betreuung

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass Kinder von einer altersabhängig auf ihre Bedürfnisse abgestimmten Kombination von familieninterner und familienergänzender Betreuung profitieren. Im ersten Lebensjahr kann sich aber ein Übermass

an familienergänzender Betreuung nachhaltig ungünstig auf den Verlauf der kindlichen Entwicklung auswirken (vgl. dazu Ergebnisse der NICHD-Studie, z.B. Belsky et al. 2007).

Welches der beste Zeitpunkt für den Beginn einer Fremdbetreuung ist, ist umstritten. Es gibt Fachleute, die dafür plädieren, das erste Jahr abzuwarten (Magazin des Kölner Stadt-Anzeigers 2007, Interview mit W. Fthenakis). Andere Fachleute setzen den Zeitpunkt nach dem ersten halben Jahr an. Allen gemeinsam ist aber die Ansicht, dass vor allem im frühen Alter die Qualität der familienergänzenden Betreuung (insbesondere Betreuungsschlüssel, Konstanz der Betreuungspersonen, Qualifikation der Betreuungspersonen) äusserst wichtig ist und die tägliche Trennung von den primären Bezugspersonen nach Möglichkeit nicht länger als den Vor- oder Nachmittag dauern sollte (Ahnert 2010; Ahnert 2005; Rossbach 2005).

Das schweizerische Angebot entspricht derzeit nicht diesen Forderungen. In der Regel muss sich die Mutter entscheiden, ob sie nach dem im Normalfall drei- bis viermonatigen Mutterschaftsurlaub ins Erwerbsleben zurückkehrt. Bis dahin muss eine Betreuungsinstitution gefunden sein und das Kind, die Eltern und die Betreuungsperson müssen sich vertraut gemacht haben. Bei der heutigen Situation haben viele Frauen keine Wahl, Berufstätigkeit und Mutterschaft ihren Wünschen gemäss zu vereinbaren. Diejenigen, die ganz aus dem Berufsleben ausscheiden, tun dies nicht immer ganz freiwillig und diejenigen, welche die Berufstätigkeit reduzieren, machen es oft in grösserem Mass, als sie eigentlich möchten.

## 1.5 Paarbeziehung

Durch die neue Situation muss auch die Paarbeziehung neu definiert werden. Eine schwedische Studie stellte fest, dass in Familien, in denen der Vater beim ersten Kind Elternurlaub genommen hatte, die Tendenz, dass sich die Eltern scheiden, nahezu 30 Prozent niedriger war als in Familien, in denen er darauf verzichtet hatte (Oláh 2001).

## 1.6 Aufbau eines Unterstützungsnetzes

Für das alltägliche Funktionieren ist zudem die Unterstützung durch Personen ausserhalb der Kernfamilie wichtig. Aufgrund der immer späteren Geburten, der kleineren Kinderzahlen und der zunehmenden Mobilität können viele Paare nicht auf die Hilfe einer erweiterten Familie zurückgreifen. Sie sind darauf angewiesen, ein Netz mit anderen Familien in ähnlichen Situationen aufzubauen, um sich austauschen und unterstützen zu können. Die Bewältigung all dieser Aufgaben ist die Grundlage für das Aufwachsen des Kindes. Sie braucht vor allem Energie und Zeit.

Elternzeit und Elterngeld ermöglicht es den Eltern, sich von der Erwerbsarbeit unter teilweiser Kompensation des Erwerbsausfalls zu entlasten, um mehr Zeit für ihr Kind zu haben. Elternzeit und Eltern-

geld «... schafft nach der Geburt eines Kindes den notwendigen Schonraum für einen guten Start in das gemeinsame Leben mit dem neuen Familienmitglied», wie dies das deutsche Familienministerium formuliert ([www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=76746.html](http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=76746.html)).

## 2 Gleichstellungspolitische Aspekte

### 2.1 Ausscheiden oder Rückzug der Mütter aus dem Erwerbsleben

Prinzipiell haben Mütter und Väter die Wahlfreiheit, wie sie einerseits Familien- und Erwerbsarbeit unter sich und andererseits die Betreuungsarbeit zwischen sich und familienergänzenden Einrichtungen und Personen aufteilen. Faktisch favorisieren die Rahmenbedingungen aber immer noch eine eher traditionelle Aufteilung zwischen den Geschlechtern. Der tendenziell tiefere – zu einem gewichtigen Teil durch Diskriminierung verursachte – Stundenlohn der Frauen legt eine Reduktion der Erwerbsarbeit der Mütter nahe, weil so der Einkommensausfall pro Stunde geringer ist. Auch eine fehlende Kultur der Teilzeitarbeit von Männern und Vätern spricht gegen eine Reduktion der Erwerbsarbeit der Väter. Es sind also meistens die Mütter, die (vorübergehend) aus dem Erwerbsleben ganz oder in grossem Masse ausscheiden, um die unbezahlte Haus- und Familienarbeit zu übernehmen.

Damit beeinträchtigen sie ihre beruflichen Chancen stark. Dies gilt noch verstärkt für die Zeit der ersten zehn Berufsjahre, also die Zeit, in welche typischerweise die Kleinkinderphase zu liegen kommt. Nach immer längeren Ausbildungszeiten und einem erschwerten Berufsstart ist das Engagement in dieser Zeit für den weiteren Karriereverlauf oft entscheidend.

Nicht nur der Berufsausstieg sondern auch Minimalpensen verschlechtern – abgesehen davon, dass sie inhaltlich oft nicht attraktiv sind – die beruflichen Perspektiven der Frauen. Sie zementieren zudem die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern und verhindern die Etablierung sinnvollerer und egalitärer Teilzeitmodelle (Bauer 2000).

### 2.2 Einschränkung der Väter bei Betreuungsaufgaben

Für die Väter andererseits bedeuten diese Rahmenbedingungen, dass sie ihre Betreuungsaufgaben einschränken. Nach der Geburt eines Kindes verrichten sie oft sogar mehr Erwerbsarbeit durch Überstunden, um den finanziellen Nachteil auszugleichen, der sich durch die Reduktion der Erwerbsarbeit der Mütter ergibt. Umfragen zeigen aber, dass Väter enge Bindungen zu ihren Kindern aufbauen, sich an der alltäglichen Familienarbeit beteiligen und nicht bloss Freizeitväter sein wollen.

Allerdings können sie dieses Ideal aufgrund der realen Arbeitsbedingungen oft nicht umsetzen (MecoP/INFRAS 2007; Borchard et al. 2008).

### 2.3 Elternzeit braucht gleichstellungsfördernde Anreize

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist eine Massnahme dann sinnvoll, wenn sie zur haushaltsinternen Umverteilung der Arbeit – d.h. der Erwerbs-, Betreuungs- und Hausarbeit – beiträgt, und zwar im Sinne einer partnerschaftlichen Teilung von Familien- und Erwerbsarbeit. Sie sollte das Ziel unterstützen, dass Männer in den ersten Lebensjahren ihrer Kinder weniger Erwerbsarbeit und mehr Familienarbeit leisten und so die Mütter entlasten. Zudem sollte sie dem vollständigen Ausstieg der Mütter aus der Erwerbsarbeit bzw. ihrem Rückzug auf Minimalpensen ohne Karrierechancen entgegenwirken.

Dies ist jedoch mit der Einführung von Elternzeit und Elterngeld nicht automatisch gewährleistet. Sie geben prinzipiell Frauen und Männern die Chance, sich für eine (längere) Zeit vollumfänglich oder teilszeitlich der Pflege und Betreuung der Kinder in den ersten Lebensjahren zu widmen. In der Praxis wird diese Möglichkeit hauptsächlich von den Müttern wahrgenommen. Dadurch wird die traditionelle Rollenverteilung noch verstärkt.

Damit Elternzeit und Elterngeld die Arbeitsumverteilung fördern, müssen sie mit entsprechenden Anreizen ausgestaltet werden. Die «Väterquote», wie sie in den Skandinavischen Staaten und in Deutschland praktiziert wird und ein Steuerbonus für eine egalitäre Zeitaufteilung zwischen den Geschlechtern, wie er in Schweden existiert, sind solche Anreize (Kapitel 3.3). Damit Eltern, insbesondere zu Gunsten der Väter, frei wählen können, sollten Übergänge und Abstimmung zwischen Erwerbstätigkeit und Elternzeit und Elterngeld flexibel möglich sein, z.B. durch teilszeitliche Bezüge.

Es ist ebenfalls darauf zu achten, dass eine Reduktion der Arbeitszeit auch Eltern mit einem geringen Einkommen finanziell möglich ist. Es soll nicht sein, dass Eltern aus ökonomischen Gründen darauf verzichten. Der Lohnverlust durch den Bezug des Elternurlaubs muss gering gehalten werden. In Norwegen ist es möglich, beim Elternurlaub eine Ersatzquote von 100% statt 80% zu wählen bei einer entsprechend verkürzten Bezugsdauer.

Auch wenn Elternzeit und Elterngeld mit finanziellen Anreizen ausgestaltet sind, ist es möglich, dass weiterhin vor allem die Mütter sie in Anspruch nehmen. Denn neben finanziellen Anreizen sind auch Wertvorstellungen handlungsleitend: Studien zeigen, dass Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen als Begründung für die traditionelle Rollenverteilung nur dann zum Tragen kommen, wenn sie mit den Geschlechterstereotypen im Gleichklang stehen (Kutzner/Streuli 2005). Wenn Frauen mehr verdienen als Männer, wird eine traditionelle Rollenverteilung unter Umständen selbst bei ökonomisch empfindlichen Nachteilen beibehalten.

Falls tatsächlich in erster Linie die Mütter ihren Urlaub ausdehnen, wird sich die Erwartung aufgrund rein statistischer Erfahrungswerte erhärten, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes für längere Zeit dem Arbeitsmarkt fern bleiben. Dieser Effekt ist als «statistische Diskriminierung» (Schubert 1993) bekannt: Wenn im Durchschnitt Frauen nach der Geburt für längere Zeit aus dem Erwerbsleben aussteigen, dann hat dies einen Einfluss auf alle Frauen zwischen 20 und 45 Jahren, sogar wenn sie (noch) kinderlos sind: Wer möchte eine Arbeitskraft einstellen, der man ein, zwei oder sogar drei Jahre und im Fall eines weiteren Kindes sogar bis zu sechs Jahre den Arbeitsplatz garantieren muss? Aus der Sicht des Arbeitgebers bindet dies Ressourcen und schränkt die unternehmerische Freiheit enorm ein. Sind es die Firmen selbst, die ein Elterngeld finanzieren müssen, so werden sie versuchen, ihre Beschäftigten möglichst vom Bezug von Elternzeit abzuhalten, oder aber sie vermeiden es möglichst, po-

tenzielle Eltern anzustellen oder gar auf Kaderstellen nachzuziehen. Auch dies ist ein Grund dafür, dass Elternzeit und Elterngeld nicht auf Firmenebene, sondern als öffentliche familienpolitische Leistung ausgestaltet werden sollten. Sind es nur die Mütter, die nach einer Geburt für den Betrieb ausfallen, so werden die Unternehmen möglichst keine Frauen im entsprechenden Alterssegment anstellen oder befördern. Um diesen Bumerang-Effekt zu vermeiden, sollte die Leistung so ausgestaltet sein, dass auch die Väter selbstverständlich Elternzeit beziehen.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht wäre deshalb aus den oben angeführten Erwägungen eine allzu grosse Euphorie gegenüber der Einführung von Elterngeld und Elternzeit verfrüht. Es ist nicht zu erwarten, dass in der Schweiz die Väter plötzlich die Hälfte der Säuglingsbetreuung übernehmen würden. Solange weiterhin Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zwischen Frauen und Männern bestehen, wird ein zusätzlicher Elternurlaub – in der Mehrheit – von jenem Elternteil bezogen, dessen Karriere dadurch weniger behindert wird.

Dennoch kann Elternzeit auch bei geringem Männeranteil ein allmähliches Umdenken begünstigen und längerfristig zu einer egalitäreren Rollenverteilung beitragen. Sie stärkt die Verhandlungsposition der Väter als Arbeitnehmende mit familiären Verpflichtungen. Die Auswirkungen lassen sich nur schwer prognostizieren. Auf alle Fälle sind steuerliche Anreize und begleitende Massnahmen wie reservierte Väter-Monate einem Modell mit völlig freier Wahl vorzuziehen.

### 3 Ökonomische Aspekte

Obschon es sich bei Elternzeit und Elterngeld um eine relativ kostspielige Massnahme handelt, wird sie heute aus ökonomischer Sicht überwiegend positiv bewertet. Es ist üblich, sie als Teil einer wirtschaftspolitischen Strategie zu interpretieren. Dies tun sowohl die OECD als auch die EU (vgl. zur EU Kapitel 3.3). Beide setzen Elternzeit und Elterngeld in den Kontext eines ganzen Bündels von Vereinbarkeits- und sozialen Absicherungsmassnahmen, die als notwendig erachtet werden, um ihre Beschäftigungsstrategien umzusetzen. Diese umfassen jeweils auch eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote. Die OECD stellte in ihrem «Employment Outlook 2006» ihre Job Strategy vor, die helfen soll, im Kontext der Globalisierung mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Sie sieht dabei die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als zentralen Faktor, der einen Einfluss hat auf die Karriere- und Familienplanung und dadurch auf die demografische Entwicklung. Als politische Rahmenbedingung für ihre Job Strategy propagiert die OECD zudem einen Flexicu-

city-Ansatz, der adäquaten sozialen Schutz arbeitsmarktorientiert erbringen soll, indem er Transfers mit Aktivierungsmassnahmen kombiniert, welche die Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten erhöhen sollen. Elternzeit und Elterngeld werden als Massnahmen sowohl für die Vereinbarkeit als auch für die Flexicurity erachtet, weil sie die Kontinuität der Beschäftigung erhöhen (OECD 2007).

Im Folgenden werden einige zentrale Punkte aus der ökonomischen Diskussion rund um Elternzeit vorgestellt. Sie betreffen sowohl die Perspektive der Gesamtwirtschaft als auch diejenige des Managements.

#### 3.1 Nutzung des vorhandenen Humankapitals und hohe Arbeitsmarktpartizipation

Es ist heute weitgehend unbestritten, dass über eine bessere Arbeitsmarktintegration der Frauen die vorhandenen Humankapitalinvestitionen besser genutzt werden und die gesamtwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden kann. Da die übrigen Frauen bereits weitgehend ins Erwerbsleben integ-

riert sind, liegt das zusätzliche Potenzial vor allem bei den Müttern. Und damit wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu einem nicht mehr nur privaten, sondern gesellschaftlich relevanten Thema. Denn sind in einer Familie im Normalfall beide Eltern erwerbstätig, so ist die Elternzeit eine wichtige flankierende Massnahme, welche die Vereinbarkeit von Familiengründung und Beruf in der besonders betreuungsintensiven Babyphase sicherstellt.

Die empirische Überprüfung scheint dies zu bestätigen. Diverse Studien belegen erstens, dass sich mit der Einführung von Elternzeit- und Elterngeld-Modellen die Erwerbsunterbrüche der Mütter verkürzen (Ondrich 1996; Spiess/Wrohlich 2008; Lalive/Zweimüller 2005). Dadurch stabilisieren sich zweitens, auch die Löhne der Mütter, die in vielen Ländern unter jenen der übrigen Frauen liegen (Waldfogel 1998).

Es scheint allerdings, dass die positiven Resultate eher für einen kurzen als einen langen Elternurlaub zutreffen (Ruhm 1998). Man geht heute davon aus, dass aus Sicht der Arbeitsmarktchancen von Frauen eine eher kurze Elternzeit mit Arbeitsplatzgarantie und guter Entschädigung das beste Modell darstellt (Galtry/Callister 2005).

### **3.2 Soziale Absicherung**

Aus wirtschaftlicher Sicht ist auch wichtig, dass durch einen effizienten und effektiven Sozialstaat Flexibilität ermöglicht und die Beschäftigungsfähigkeit optimiert wird. Es sind zwei Stossrichtungen, die hier zusammenwirken und im Zusammenhang mit Sozialstaatsreformdebatten überall zu finden sind. Erstens ist eine Strategie sozialer Investitionen zentral, wie sie das skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodell vorlebt. Diese Strategie stellt Kinder und ihre reale Chancengleichheit ins Zentrum. Die Wohlfahrt der Kinder liegt in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft, und dafür ist man bereit, Geld zu investieren, das sich im Erwachsenenalter in der Form besserer Jobchancen und geringerer Unterstützungsbedürfnisse auszahlen wird. Insgesamt hat sich diese Investitionsstrategie auch finanziell ausbezahlt (Galtry/Callister 2005). Das zweite Element ist eine arbeitsmarktorientierte Absicherung im Erwerbsalter, die mit dem Schlagwort Flexicurity bezeichnet wird. Ziel des Flexicurity-Konzepts ist es, die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Personen im Erwerbsalter zu verbessern. Personen mit mangelnder oder prekärer Arbeitsmarktintegration werden typischerweise nicht einfach mit Unterstützungszahlungen abgespiesen. Vielmehr wird versucht, über Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Nachhol- und Weiterbildung sowie Arbeitsintegrationsprogramme ihre Chancen zu verbessern, für den Lebensunterhalt wieder selbst aufkommen zu können.

Elternzeit und Elterngeld sind in beiden Strategien ein wichtiger Punkt: In der Strategie sozialer Investitionen sind optimale Startbedingungen der Kinder wichtig. Im Flexicurity-Konzept steht die Situation der Eltern im Zentrum, die beide optimal beschäftigungsfähig und erwerbsintegriert bleiben sollen.

Ein wichtiger weiterer Punkt sind realpolitisch jeweils auch Kostenabwägungen: Ein Kind im ersten Lebensjahr verursacht in Krippen und Tagesfamilien bedeutende Kosten. Der Staat als Subventionsgeber versucht daher, die Zahl notwendiger Babyplätze zu minimieren.

### **3.3 Familienfreundlichkeit als Standortfaktor**

Viele europäische Länder haben wie die Schweiz Mühe, selbst in den gegenwärtig wirtschaftlich eher schwierigen Zeiten die Nachfrage nach gewissen hochqualifizierten Fachkräften selbst zu decken. Die gesuchten Hochqualifizierten können ihren Arbeitsort oft frei wählen. Sie haben immer gute Alternativen. Daher ist es zu einem wichtigen Standortfaktor geworden zu bieten, was für sie zählt. Je weiter fortgeschritten in der beruflichen Karriere, desto stärker wird die Migration zum Paarunternehmen. Die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheiden letztlich nicht nur mit, ob jemand kommt, sondern auch, wie lange er oder sie bleibt.

Die Schweiz fällt hier derzeit gegenüber dem europäischen Umland deutlich ab und läuft damit Gefahr, im «Wettbewerb um Talente» (OECD 2008) zurückzufallen. Denn in den Herkunftsländern der zugewanderten Hochqualifizierten sind Elternzeit und Elterngeld, aber auch eine für die Eltern erschweringliche Kinderbetreuungsinfrastruktur längst Selbstverständlichkeiten.

### **3.4 Geringere Fluktuationskosten**

Die Beschäftigten sind in einer Firma nicht einfach austauschbar. Je besser das Personal qualifiziert ist, und je wichtiger das implizite arbeitsplatzbezogene Wissen, desto höher sind die Kosten einer Stellenneubesetzung. Dass familienfreundliche Massnahmen sich auszahlen, lässt sich mangels Daten rechnerisch nicht immer belegen. Eine Untersuchung für die Schweiz errechnete für eine beschränkte Zahl von untersuchten Unternehmen einen positiven Return on Investment (Prognos 2005). Elternzeit und Elterngeld erhöhen insbesondere die Chance, dass Mütter das Unternehmen nicht verlassen. Allerdings bedingt dies, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch in der folgenden Zeit gewährleistet bleibt. Es darf sich nicht um eine isolierte Massnahme handeln.

### **3.5 Commitment und Produktivität**

Verschiedene Studien kommen zum Schluss, dass sich die Gewährung von Elternzeit positiv auf die Produktivität auswirkt (Gray 2002, OECD 2007). Die Gründe sieht die OECD in einer erhöhten Motivation und einem verbesserten Commitment der Eltern, aber auch darin, dass ein Ausstieg der Mütter vermieden wird, Humankapitalinvestitionen erhalten bleiben und weitergehen (OECD 2007, S. 79).

Lange Absenzen vom Arbeitsplatz durch Urlaub oder Ausstieg wie auch verbreitete Teilzeitarbeit, die damit zu tun haben kann, dass der Preis für Kinderbetreuung für die Eltern zu hoch ist, kann die Produktivität durch die Verringerung der Arbeitszeit



und den erschwerten Zugang zu Weiterbildung auch senken. Verteuert sich für die Betriebe die Beschäftigung von Eltern, kann dies auf dem Arbeitsmarkt zudem zu Diskriminierungen führen. Der OECD-Bericht hält fest, dass der Befund, dass ein Elternurlaub sich positiv auf die Produktivität auswirkt, nahe lege, dass es für Firmen in Ländern mit geringem oder gar keinem gesetzlichen Elternurlaub ein gutes Geschäft sein könnte, Elternurlaub auf Firmenebene einzuführen (OECD 2007, S. 82). Allerdings mahnt sie die Unternehmen auch zu Vorsicht, weil höhere Produktivität nicht direkt zu höherem Gewinn führt. Die Massnahme kostet ja auch. Zudem bestehen externe Effekte zugunsten der ganzen Gesellschaft wie höhere Steuereinnahmen, geringere Sozialausgaben und eine tiefere Armutsrate unter Kindern. Die OECD folgert daraus, dass dies dafür spreche, dass die Regierung eine Rolle zu spielen habe, indem sie mindestens einen Teil der Kosten des Elternurlaubs übernehme.

### **3.6 Wirtschaftliche Bedeutung von Fertilität und Demografie**

Fest steht, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen Einfluss auf die Karriere- und Familienplanung hat und dadurch auf die demografische Entwicklung, wie dies etwa auch die OECD betont (OECD 2007). Und im Kontext der Vereinbarkeit wird die Möglichkeit, eine Elternzeit zu nehmen und Elterngeld zu erhalten, im Zeitpunkt des Entscheids über eine Familiengründung als sehr wichtig erachtet, auch wenn sie bezogen auf das gesamte Aufwachsen der Kinder nur eine kurze Phase betrifft.

Fest steht auch, dass sich die demografische Alterung auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Die genauen Zusammenhänge dagegen sind umstritten und nicht unabhängig vom Grad der Erwerbsintegration älterer Menschen und der Ausgestaltung von Rentensystemen und Betreuungsinfrastrukturen. Auch wenn schwindende Beschäftigtenzahlen mindestens ein Stück weit mit wachsender Produktivität durch bessere Ausbildung kompensiert werden und die Rentengeneration die Wirtschaft von der Nachfrageseite her mit in Schwung hält, wird insgesamt doch mit einer gewissen Belastung gerechnet. Diese verschärft sich dort, wo die Finanzierung der Alterssicherung allein der Generation im Erwerbsalter aufgebürdet ist.

Daher ist international oft auch ein Ziel der Massnahmen im Bereich der Vereinbarkeit, die Geburtenrate positiv zu beeinflussen (Neyer 2006, Robert Bosch Stiftung 2006). Es gibt empirische Hinweise, aber keine harten Beweise, dass dies gelingen kann. So liegen die Geburtenraten in Ländern mit ausgebauten Vereinbarkeitsmassnahmen wie Frankreich oder Schweden höher als in anderen Ländern. Allerdings wirken sich auch andere Faktoren wie die Arbeitsmarktsituation und Verunsicherungen über die Zukunft stark auf die Geburtenzahlen aus. Voraussetzung für eine Beeinflussung der Geburtenzahlen ist allerdings ein langfristig glaubwürdiges Bekenntnis zu einer Vereinbarkeitspolitik von Regierungs-

seite, ein ganzes abgestimmtes Bündel von Massnahmen sowie die Akzeptanz der Arbeitgebenden. Innerhalb eines solchen Massnahmenbündels sind Elternzeit und Elterngeld nur ein notwendiger Baustein.



Foto: Studio Stella/istockphoto.com

### **III. Elternzeit und Elterngeld als wichtige Elemente der Familienpolitik in der Schweiz**

In Kapitel 2 wurden die Argumente für Elternzeit und Elterngeld aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln diskutiert. Im Folgenden werden sie in den Rahmen der familienpolitischen Diskussion in der Schweiz gestellt.

# 1 Familienpolitische Überlegungen der EKFF

Die EKFF spricht sich in ihren strategischen Leitlinien 2015 «Die Leistungen der Familien anerkennen und fördern» für die Schaffung eines Elternurlaubs aus (EKFF 2009). Den Ausdruck Urlaub erachtet sie allerdings nicht als treffende Bezeichnung für die Übernahme von familialen Betreuungsaufgaben und bevorzugt stattdessen – in Anlehnung an die deutsche Regelung – die Begriffe Elternzeit und Elterngeld.

Eine gesetzliche Grundlage, welche die Betreuung von Kindern im ersten Lebensjahr gänzlich oder teils im familialen Rahmen ermöglicht, entspricht einer zeitgemässen Familienpolitik. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass die frühe Kindheit mit besonderen Anforderungen an die zeitliche Verfügbarkeit der Betreuungspersonen einhergeht. Ferner anerkennt sie, dass Kinder keine blosse Privatsache sind: Ihr Wohl und dasjenige ihrer Eltern sind von privatem und öffentlichem Interesse und obliegen einer gemeinsamen familialen und gesellschaftlichen Verantwortung. Dies gilt «von Anfang an», also ab Geburt eines Kindes.

Die Einführung einer Elternzeit ist eine familienpolitische Massnahme, welche verschiedenen Zielen, an denen die EKFF ihre Tätigkeit orientiert, entspricht:

## 1.1 Element einer kohärenten Familienpolitik

Familien erbringen Leistungen, die für die Gesellschaft unersetzlich sind. Diese Leistungen betreffen die Existenzsicherung, Zuwendung und Pflege genauso wie das Generationenlernen. Familien bilden deshalb Humanvermögen im doppelten Sinne des Wortes: Familien sind soziale Lebenswelten, in denen Daseinskompetenzen vermittelt werden. Die Leistungen der Familien haben für die Gesellschaft aber auch einen ökonomischen Wert, entspricht doch der zeitliche Aufwand für Familienaufgaben einem Betrag von rund der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts.

Ziel der Familienpolitik ist es, die Leistungen der Familien phasenspezifisch anzuerkennen und Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Familien diese Leistungen auch weiterhin erbringen können. Familien benötigen Infrastruktur, Zeit und Geld. Die Familienpolitik unterstützt sie dabei. Kinder sind keine Privatsache. Ihr Wohl obliegt einer gemeinsamen familialen und gesellschaftlichen Verantwortung. Elternzeit ist deshalb ein wichtiges Element einer kohärenten Familienpolitik.

## 1.2 Gute Bedingungen im ersten Lebensjahr fördern die gesunde Entwicklung von Kindern und Familien

Ein guter Übergang zur Elternschaft und ein gelungener Beziehungsaufbau in der Säuglingszeit legen die Basis für die Gesundheit der Familienmitglieder sowie für die Tragfähigkeit und Leistungsfähigkeit von Familien. Die Umstellungen sind besonders in der frühen Phase gross und betreffen sowohl die emotionale als auch die soziale, organisatorische so-

wie finanzielle Ebene. Familien benötigen Zeit fürs gegenseitige Kennenlernen und für den Aufbau von vertrauensvollen Beziehungen. Die familialen Aufgaben müssen mit den beruflichen Verpflichtungen abgestimmt werden. Das partnerschaftliche Teilen von Verantwortung und Aufgaben fordert die Eltern auch in der Paarbeziehung.

Die gelungene oder misslungene Bewältigung dieser Herausforderungen wirkt sich nachhaltig auf das Ausmass elterlichen und partnerschaftlichen Stresses aus. Mit Blick auf günstiges/ungünstiges Erziehungsverhalten von Eltern sowie auf die hohen Scheidungsraten ist es angebracht, Familien in einer frühen Phase auch strukturell möglichst zu entlasten.

Kinder profitieren, wenn sie zu beiden Elternteilen eine enge Beziehung aufbauen können. Elternzeit unterstützt auch dieses Ziel.

## 1.3 Die Anerkennung der besonderen Bedürfnisse während der Kleinkinderphase trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit bei.

Eltern sind heute oft gezwungen, die Erwerbsarbeit (vorübergehend) ganz oder teilweise aufzugeben, wenn sie die neuen Aufgaben in der ersten Zeit nach der Geburt wahrnehmen und sich dem Kind widmen wollen. Aufgrund der Rahmenbedingungen sind es meistens die Mütter, die sich – nicht immer ganz freiwillig – dazu entscheiden.

Elternzeit und Elterngeld eröffnen den Eltern die Möglichkeit, die neue Situation gemäss ihren Bedürfnissen zu gestalten und trotzdem in der Arbeitswelt verankert zu bleiben.

Mit der Einführung einer Elternzeit wird anerkannt, dass Eltern in der Zeit der Kleinkinderphase in der Familie besonders präsent sein sollten. Eine solche Anerkennung sensibilisiert für die Situation von Eltern und erhöht die Chancen, dass auch in späteren Phasen Arrangements zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden möglich sind, die es den Eltern erlauben, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen.

Eine individuell gestaltbare Teilnahme am Erwerbsleben im ersten Lebensjahr eines Kindes sowie ein allmählicher Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erhöhen im Übrigen die Leistungsfähigkeit und Arbeitsmotivation von erwerbstätigen Eltern. Dies kommt nicht nur den Familien sondern auch der Wirtschaft zugute.

Indem sich die EKFF für die Erarbeitung und Umsetzung eines Konzeptes zur Einführung von Elternzeit und Elterngeld ausspricht, strebt sie keineswegs eine Alleinzuständigkeit der Eltern für die Betreuung kleiner Kinder an oder favorisiert diese. Vielmehr sollen die privaten, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Beiträge zu einer kinder- und familienfreundlichen Gesellschaft überdacht und entsprechend dem gesellschaftlichen Wandel neu aufeinander abgestimmt werden. Familien sind auf kinder-

und familienfreundliche Rahmenbedingungen angewiesen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Väter und Mütter auf einer partnerschaftlichen Basis sowie eine verantwortungsvolle Begleitung und Betreuung der nachfolgenden Generation stellen zentrale Herausforderungen für die Gegenwart und die Zukunft unserer Gesellschaft dar. Die Forderung nach Elternzeit und Elterngeld entspringt nicht einer familienpolitischen Begehrlich-

keit sondern einem Bedürfnis. Sie ist eine logische Konsequenz vielfältiger Familienformen. Elternzeit und Elterngeld sind wichtige, in der Schweiz bisher fehlende Glieder einer kohärenten Familienpolitik. Eine zeitgemässe Ausgestaltung von Elternzeit und Elterngeld, welche die Bedürfnisse von Kindern, Müttern und Vätern sowie der Wirtschaft berücksichtigt, stellt eine eigenständige gesellschaftspolitische Massnahme dar, die andere familienpolitische Instrumente ergänzt aber nicht ersetzt.

## 2 Politische Positionen und Initiativen

### 2.1 Positionen der Parteien

Mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei SVP äussern sich sämtliche Bundesratsparteien sowie die Grüne Partei entweder im Parteiprogramm oder in einem Positionspapier zum Thema eines Vaterschaftsurlaubs oder eines Elternurlaubs. Einige dieser Papiere wurden bereits vor einigen Jahren verabschiedet. Neueren Datums sind verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema, wobei alle der genannten Parteien vertreten sind. Die Vorstellungen zum Umfang und zur Ausgestaltung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs unterscheiden sich beträchtlich.

Die FDP. Die Liberalen spricht sich in einem Positionspapier zur Familienpolitik von 2001 dafür aus, dass Männer und Frauen im Rahmen der Sozialpartnerschaft und wo die Möglichkeit dazu besteht, vermehrt einen unbezahlten Elternurlaub machen können sollten; auf diese Weise könnten sie sich in der ersten Zeit nach der Geburt intensiv um ihr Kind kümmern. Nach diesem etwas längeren Urlaub sollten sie wieder problemlos in das Unternehmen zurückkehren können. Die Hauptmotivation für diese Forderung ist, dass die Partei der Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt aufgrund gegenwärtiger oder zukünftiger Mutterschaft unterschieden entgegenwirken will (FDP 2001).

Auch für die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz CVP ist ein allfälliger Vaterschaftsurlaub Sache sozialpartnerschaftlicher Regelungen. Im Vordergrund steht das Ziel, dass Männer oder Väter die partnerschaftliche Aufteilung der Familienarbeit realisieren können. Dies soll über eine familienorientierte Personalpolitik innerhalb der Betriebe erreicht werden. Ein Positionspapier von 2006 fordert in diesem Zusammenhang unter anderem die Prüfung des Vaterschaftsurlaubs auf betrieblicher Ebene und in sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen (CVP 2006).

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP fordert in ihrem familienpolitischen Konzept von 2002 die Einführung eines Erziehungsurlaubs nach dem Vorbild der umliegenden europäischen Länder. Dieser soll es den Eltern ermöglichen, eine gute und

stabile Beziehung zu ihren Kindern nach der Geburt aufzubauen und sich für die neue Lebensphase einzurichten (SP 2002).

Im Wirtschaftskonzept von 2006 wird die Forderung in den Rahmen des Ziels der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt gestellt und festgehalten, dass die zentrale Voraussetzung dazu darin besteht, «dass die Frage der Kinderbetreuung gelöst ist und zwar nicht nur individuell, sondern strukturell. Alle Frauen stehen unter dem «Baby-Verdacht» – auch jene Frauen, die gar nie Kinder haben werden. Diese psychologische Schranke wird erst überwunden, wenn eine ausreichende Zahl erwerbstätiger Mütter im Betrieb arbeitet und diese damit zu einer betrieblichen Normalität geworden sind und gleichzeitig immer mehr Väter ihre erwerbliche Präsenz zugunsten der Familie beschränken.

Nebst der Kinderbetreuung braucht es einen bezahlten Elternurlaub. Dieser sollte so ausgestaltet sein, dass die Hälfte vom Vater bezogen werden muss» (SP 2006).

Die Grüne Partei der Schweiz GPS fordert in einem Positionspapier von 2002, dass nach der Realisierung der Mutterschaftsversicherung auch der Vaterschaftsurlaub gesetzlich abgesichert werden soll (GPS 2002).

### 2.2 Politische Vorstösse auf Bundesebene zur Schaffung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs

Auf Bundesebene wurden seit dem Jahr 2000 sechs Vorstösse für die Schaffung eines Vaterschaftsurlaubs von SP- und Grünen Politikerinnen und Politikern eingereicht (vgl. Anhang 1). Vier Vorstösse wurden abgelehnt bzw. beantwortet, zwei sind noch hängig (Postulat Teuscher 08.3953 und Postulat Nordmann 08.3315). Die Argumentation des Bundesrats bzw. der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK des Nationalrats gegen die Forderungen der Vorstösse zielte jeweils konsequent in dieselbe Richtung: Der Bundesrat stellt grundsätzliche Überlegungen an. Anders als beim Mutterschaftsurlaub besteht für den Gesetzgeber kein verfassungsmässiger Auftrag, einen Vaterschaftsurlaub

mit Versicherungscharakter einzuführen. Aus sozialpolitischer Sicht hat die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes für den Bundesrat zudem keine Priorität, da er vorerst wichtigeren familienpolitischen Anliegen den Vorrang gibt (Steuerentlastung für Familien, Anstossfinanzierung für die Kinderbetreuung), und ein Ausbau der sozialpolitischen Leistungen zurzeit als nicht wünschenswert betrachtet wird. Der Vaterschaftsurlaub soll gemäss Bundesrat auch in Zukunft unter den Sozialpartnern, vor allem in Gesamtarbeitsverträgen, vereinbart werden. Hinzu kommen Kostenargumente: Ein über die Erwerbssatzordnung EO finanzierter Vaterschaftsurlaub würde dieses Sozialversicherungswerk aus dem finanziellen Gleichgewicht bringen. Ein Vaterschaftsurlaub von beispielsweise drei Wochen würde in der EO Mehrausgaben von jährlich 208 Millionen Franken verursachen (Preise 2007), was mittelfristig zu einem EO-Beitragsatz von 0,6 Prozent führen würde. Damit nämlich die Finanzierung der bisherigen EO-Leistungen (Entschädigung für Dienstleistende und Mütter) sichergestellt ist, muss der EO-Beitragsatz bereits erhöht werden, und zwar im Jahr 2011 von heute 0,3% auf 0,4% und im Jahr 2013 auf 0,5%.

Auf die Frage, ob die Kantone einen bezahlten Vaterschaftsurlaub einführen dürfen (Interpellation Hodgers 07.3809), antwortet der Bundesrat, dass der Anspruch auf Urlaub auf Bundesebene abschliessend geregelt ist (erforderte Änderung des Art. 329ff OR und des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel ArG; zu den Kompetenzen der Kantone im Bereich des Arbeitsrechtes siehe Art. 342 Abs. 1 Bst. b OR und Art. 71 Bst. c ArG) und also die Einführung eines solchen Anspruches nicht bundesrechtskonform ist.

Was die Entschädigung während des Vaterschaftsurlaubs angeht, ist zu unterscheiden zwischen der Form einer Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber und der Form eines Erwerbssatzes (Vaterschaftsversicherung). Auch eine Lohnfortzahlungspflicht während eines Urlaubs kann nur über eine Änderung des Bundesrechts erfolgen. Die Kantone haben hier keinen Spielraum für eigene Regelungen. Es steht den Kantonen aber frei, einen Vaterschaftsurlaub für ihr Personal einzuführen, das dem kantonalen öffentlichen Recht untersteht.

Bei der Entschädigung in Form einer Vaterschaftsversicherung (in Form einer Sozialleistung) gibt es grundsätzlich kein verfassungsmässiges Hindernis für eine Einführung auf Kantonsebene, denn der Bund hat in diesem Bereich keine Gesetzgebung erlassen. Die Finanzierung einer Vaterschaftsversicherung durch die Erhebung von paritätischen Beiträgen auf der Grundlage einer kantonalen Regelung ist nicht ausgeschlossen.

Zur Schaffung eines Elternurlaubs wurden auf Bundesebene seit 2001 fünf Vorstösse eingereicht (vgl. Anhang 2). Zwei Vorstösse möchten lediglich die Aufteilung der Mutterschaftsversicherung von 14 Wochen auf beide Partner einführen, ein Vorstoss fordert einen zweiwöchigen Elternurlaub und ein weiterer einen viermonatigen Urlaub. Zwei Vorstö-

sse wurden im Plenum noch nicht behandelt (Motion Schmid-Federer 08.3506 und Postulat Schmid-Federer 08.3507), die übrigen wurden abgelehnt.

Die noch nicht behandelten Vorstösse möchten die Möglichkeit schaffen, dass der Mutterschaftsurlaub zwischen den beiden Partnern aufgeteilt werden könnte und fordern die Prüfung verschiedener konkreter Modelle. Das Postulat Schmid-Federer 08.3507 schlägt einen vierwöchigen unbezahlten Elternurlaub für Väter vor. Es bräuchte dazu eine Anpassung im Obligationenrecht (Art. 324a OR). Als möglicher Zusatz wird angeregt, dass Väter während 12 Monaten nach der Geburt ihres Kindes von der Militärdienstpflicht befreit wären. Dieses Modell wird vom Bundesrat als einziges der im Rahmen der Vorstösse zum Elternurlaub vorgeschlagenen Modelle unterstützt.

### 2.3 Politische Vorstösse auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene haben verschiedene Kantone in den letzten Jahren eine Ausdehnung des gemäss Bundesrecht minimal geregelten Vaterschaftsurlaubs für die kantonal Angestellten vorgenommen. Überdies wurden in den Kantonen Genf und den beiden Basel Vorstösse eingereicht zur Schaffung einer kantonalen Vaterschaftsversicherung von zwei (Genf) respektive acht Wochen (Basel) für alle im Kanton beschäftigten Väter (Fuchs 2008). In Genf hat zudem das Parlament einen von der grünen Partei eingereichten Vorstoss für die Schaffung eines bezahlten Elternurlaubs von 120 Arbeitstagen angenommen. Der daraufhin ausgearbeitete Gesetzesentwurf schlägt einen Urlaub für alle Arbeitnehmenden sowie selbstständig Erwerbstätigen vor mit einer Lohnfortzahlung von 80% des versicherten Lohnes. Je vier Wochen Elternurlaub sind für jeden der beiden Elternteile reserviert und können nicht auf den anderen Elternteil übertragen werden. Der Elternurlaub kann an einem Stück, in Form von Teilzeitarbeit oder in mehreren Stücken bis zum Eintritt des Kindes in die obligatorische Schule (vier Jahre gemäss HarmoS-Konkordat) bezogen werden. Der bei der kantonalen Ausgleichskasse einzureichende, einmalige Antrag auf Elternurlaub präzisiert, wie der Urlaub von den beiden Elternteilen bezogen werden möchte sowie – im Fall von Teilzeiterwerbstätigkeit – wie jeder der beiden Elternteile das Erwerbspensum reduzieren möchte. Die Antrag stellende Person bzw. das Paar muss im Fall von Erwerbstätigkeit eine Zustimmung des Arbeitgebers vorweisen. Im Fall von selbstständiger Erwerbstätigkeit muss eine Bescheinigung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse geliefert werden.

Sowohl der Vaterschafts- als auch der Elternurlaub soll in Genf über eine Erweiterung der kantonalen Mutterschaftsversicherung eingeführt werden. Für die Finanzierung würde der paritätische Beitragsatz der kantonalen Mutterschaftsversicherung angepasst.

Die Projekte sind jedoch blockiert, da sie in zwei Punkten geltendem Recht widersprechen. Zwar können die Kantone gemäss Art.16h des Erwerbssatzgesetzes EOG höhere Mutterschaftsentschädigung

gen vorsehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben. Dies gilt aber nur für Leistungen für Mütter. Sollten auch Väter Leistungen erhalten, müsste das EOG geändert werden. Zweitens bestehen juristische Probleme bezüglich des Anspruchs auf Urlaub. Man kann eine obligatorische Beitragszahlung nur einführen, wenn die Bewilligung eines Urlaubs versichert ist. Der Anspruch auf Urlaub ist im OR abschliessend geregelt. Dort ist kein

Anspruch auf einen Vaterschafts- oder Elternurlaub festgehalten. Deshalb ist der Arbeitgeber nicht verpflichtet, einen Urlaub nach Antrag des oder der Angestellten zu gewähren. Bei der Anwendung des kantonalen Gesetzesentwurfs würden die Versicherten und die Arbeitgeber sichere Beiträge für eine unsichere Leistung bezahlen (vgl. zur rechtlichen Situation auch oben Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Hodgers 07.3809 sowie Kapitel 5.1).

### 3 Elternzeit in europäischen Staaten

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) sind alle Mitgliedstaaten aufgrund einer Richtlinie des EU-Rates verpflichtet, einen Elternurlaub von mindestens vier Monaten einzuführen. Die einzelnen Länder sind frei, weitergehende Regelungen zu treffen, und die Situation unterscheidet sich denn auch von Land zu Land beträchtlich.

Im Folgenden wird zuerst die EU-Richtlinie vorgestellt. Zur Illustration, wie unterschiedlich die einzelnen Länder die Elternzeit ausgestalten, wird anschliessend ein Blick auf drei Nachbarländer der Schweiz (Frankreich, Deutschland und Österreich) geworfen sowie auf Schweden und Island, als Länder, welche in Bezug auf die Elternzeit eine Vorreiterrolle spielen. Spezielles Augenmerk wird der Frage geschenkt, in welchem Umfang die Elternzeit auch von den Vätern genutzt wird.

#### 3.1 Die EU-Richtlinie zum Elternurlaub

Der Rat der Europäischen Union hat 2010 eine Richtlinie zum Elternurlaub erlassen (Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010). Sie beruht auf einer EU-weiten Rahmenvereinbarung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ersetzt eine frühere Richtlinie von 1996.

Die neue Vereinbarung erhöht das individuelle Recht erwerbstätiger Frauen und Männer auf Elternurlaub von drei auf vier Monate zur Versorgung ihres oder eines adoptierten Kindes im Alter von bis zu acht Jahren. Der Elternurlaub sollte prinzipiell nicht übertragbar sein. Mindestens einer der vier Monate ist nicht übertragbar. Dadurch sollen die Väter ermutigt werden, vermehrt familiäre Pflichten zu übernehmen. Die Richtlinie gewährleistet Eltern Schutz, wenn sie diskriminiert werden, weil sie Elternurlaub beantragen oder beanspruchen. Die Rückkehr auf den Arbeitsplatz nach dem Elternurlaub wird erleichtert, insbesondere durch das Recht der Arbeitnehmenden, flexible Arbeitsregelungen zu beantragen.

Die Richtlinie legt Mindestvorschriften für einen vom Mutterschaftsurlaub getrennten Elternurlaub fest. Sie sind für alle Mitgliedstaaten verbindlich, doch können diese selbst entscheiden, wie sie die Anwendung der Vorschriften in der Praxis regeln

wollen. Sie sind auch frei, günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten. Die Richtlinie ist anfangs April 2010 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten haben bis am 8. Mai 2012 Zeit, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen.

#### 3.2 Erfahrungen in einzelnen Staaten

Der Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz wird mit der Elternzeit- und Elterngeldregelung in Deutschland sowie in Island verglichen. Zu diesen beiden Ländern finden sich deshalb in Kapitel 4 ausführlichere Informationen. Für weiterführende Überblicksdarstellungen sei zudem für Europa auf EUROSTAT/European Commission 2009 verwiesen sowie für weitere Länder auf die Familiendatenbank der OECD ([http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en\\_2649\\_34819\\_37836996\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html)).

##### 3.2.1 Deutschland

Das 2007 eingeführte Elterngeld wird für maximal 14 Monate gezahlt. Die Eltern können den Zeitraum frei untereinander aufteilen. Ein Elternteil muss dabei mindestens zwei und kann höchstens zwölf Monate beziehen. Zwei weitere Monate gibt es, wenn sich der Partner an der Betreuung der Kinder beteiligt und den Eltern mindestens zwei Monate Erwerbseinkommen wegfällt. Das Elterngeld beträgt im Normalfall 67% des Erwerbseinkommens, höchstens jedoch 1800 Euro und mindestens 300 Euro.

##### 3.2.2 Island

Das isländische Modell beinhaltet starke Anreize, dass beide Elternteile Elternzeit beziehen. Die maximale Bezugsdauer beträgt neun Monate. Die Mutter und der Vater haben je einen individuellen Anspruch von drei Monaten. Zusätzlich können danach wahlweise der Vater oder die Mutter weitere drei Monate beziehen. Der Einkommensausfall wird zu 80% abgedeckt.

### 3.2.3 Frankreich

Im Anschluss an den Mutterschaftsurlaub (16 Wochen) können die Eltern einen einjährigen unbezahlten Erziehungsurlaub (Congé parental d'éducation CPE) nehmen, mit der Garantie, danach an die frühere oder eine gleichwertige Arbeitsstelle zurückkehren zu können. Der CPE kann bis zum dritten Geburtstag des Kindes zweimal erneuert werden. Dadurch ergibt sich eine maximale Bezugsdauer von 36 Monaten.

### 3.2.4 Österreich

Eltern erhalten ein Kinderbetreuungsgeld, wobei zwei Systeme zur Auswahl stehen:

- Pauschalleistung: Das pauschale Kinderbetreuungsgeld erhalten Eltern unabhängig von einer vor der Geburt des Kindes ausgeübten Erwerbstätigkeit. Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate. Die Eltern können zwischen vier Varianten in Bezug auf die Dauer wählen. Je länger der Bezug dauert, umso geringer fällt die monatliche Zahlung aus.
- Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld: Es hat die primäre Funktion, jenen Eltern, die sich nur für kurze Zeit aus dem Berufsleben zurückziehen wollen und über ein höheres Einkommen verfügen, die Möglichkeit zu geben, in dieser Zeit einen Einkommensersatz zu erhalten.

Während im Pauschalsystem die Möglichkeit besteht, bis zu 60% der letzten Einkünfte aus dem Kalenderjahr vor der Geburt, in dem kein Kinderbetreuungsgeld bezogen wurde, dazuverdienen zu können, ist der Zuverdienst in der einkommensabhängigen Variante beschränkt, da es sich dabei um einen Einkommensersatz handelt.

### 3.2.5 Schweden

Die Elternzeit beträgt 480 Tage, die zwischen den Eltern aufgeteilt werden können. Je 60 Tage sind für die Mutter bzw. den Vater reserviert. Die Elternzeit kann auch in Teilzeit bezogen werden. Während der ersten 390 Tage beträgt das Elterngeld 80% des Bruttolohns und während der folgenden 90 Tage ca. 60 Euro pro Tag. Der Elternteil, der innerhalb eines Jahres am meisten Elterntage in Anspruch genommen hat, erhält einen Steuererlass.

### 3.2.6 Erfahrungen bezüglich der Beteiligung der Väter

Bei den oben vorgestellten Ländern ist der Anteil der Väter, die ihr Recht auf Elternzeit nutzen, in Island am höchsten. 2004 bezogen 90% der Väter Elternzeit, und zwar im Durchschnitt 97 Tage. Bei den Müttern waren es im Durchschnitt 180 Tage (Gislasson 2007).

Auch in Schweden ist der Anteil der Väter, die Elternzeit nutzen, mit 67% hoch. Dennoch engagieren sich auch in Schweden die Mütter deutlich stärker als die Väter. Diese beziehen im Durchschnitt 28 Tage, die Mütter 109 Tage.

In Österreich bezieht nur eine verschwindend kleine Zahl von Vätern das Kinderbetreuungsgeld: 2006 waren es 3,5%. Auch in Deutschland und Frankreich nutzen nur wenige Väter ihre Rechte in Bezug auf Elternzeit und Elterngeld, wobei neuere Untersuchungen zu Deutschland auf eine steigende Beteiligung der Väter hinweisen (EUROSTAT/European Commission 2009, S. 99; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009, S. 18).

Eine Erhebung von 2003 bei den 15 alten EU-Mitgliedstaaten gibt Hinweise auf die Faktoren, welche die Beteiligung von Vätern beeinflussen. 84% der Väter oder werdenden Väter sagten, sie hätten keinen Elternurlaub genommen bzw. hätten dies nicht vor. Als Grund gaben 31% der Befragten an, ein solcher Urlaub habe nicht existiert und 18% erklärten, sie könnten ihn sich nicht leisten. Besonders in Österreich (37%) und Deutschland (25%) wurde auch angeführt, es handle sich um eine «Frauensache». Dieses Argument brachten in Schweden nur 1% der Männer vor. Auf die Frage, welche Massnahmen eine stärkere Beteiligung der Väter fördern könnten, antworteten 38%, dass es eine höhere Einkommensersatzrate brauche und 30%, dass die Karriere nicht beeinträchtigt werden dürfe. Die Befragung lässt darauf schliessen, dass in erster Linie die Höhe des Elterngeldes die Entscheidung der Väter beeinflusst, ob sie Elternzeit und Elterngeld nutzen. Zudem scheinen Männer Elternzeit eher zu beziehen, wenn es sich um ein individuelles Recht handelt, das sie nicht auf die Partnerin übertragen können, und wenn flexible Lösungen in Bezug auf die Arbeitszeitreduktion möglich sind (EUROSTAT/European Commission 2009, S. 97 ff.).



Foto: Lev Dolgachov/istockphoto.com

## IV. Elternzeit und Elterngeld in der Schweiz: ein konkreter Modellvorschlag der EKFF

Wie könnte ein Elterngeld-Modell in der Schweiz realistisch ausgestaltet werden? Und welche Kosten wären damit verbunden?

Um diese Fragen zu beantworten, werden Ausgestaltung und Kostenfolgen eines eigenen EKFF-Modells (das sich am bereits vorliegenden Genfer Modell orientiert, vgl. vorne, Kapitel 3.2.3) dem deutschen System von Elternzeit und Elterngeld sowie dem isländischen Modell gegenübergestellt.

Das EKFF-Modell wurde im Auftrag der EKFF vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS ausgearbeitet.

Das deutsche System ist relativ klassisch ausgestaltet. Es kennt eine ausgedehnte Bezugsdauer von zwölf Monaten, deckt den Einkommensausfall jedoch nur zu zwei Dritteln und wird mehrheitlich von den Müttern bezogen. Das isländische Modell ist das geschlechterequalitäre. Es fasst Mutterschafts- und Elternurlaub zusammen und ordnet Mutter wie Vater je einen individuellen Anspruch von drei Monaten zu. Hinzu kommen nochmals drei

Monate, die wahlweise Mutter oder Vater beziehen können. Die Elternzeit ist also kürzer, aber der Einkommensausfall besser abgedeckt, nämlich zu 80%. Die Väter nehmen in Island die Elternzeit viel häufiger in Anspruch als in Deutschland. In Abschnitt 1 werden zunächst die konzeptionellen Eckpunkte der drei Modelle ausgeführt. In Abschnitt 2 folgen die Kostenschätzungen und in Abschnitt 3 werden zwei Finanzierungsvarianten vorgestellt.



# 1 Konzeptionelle Eckpunkte von Elternzeit und Elterngeld

Bei der Konzeption eines Elternzeit- und Elterngeldsystems muss über die konkrete Ausgestaltung der folgenden Dimensionen entschieden werden:

- Anspruchsberechtigung
- Bezugsdauer, Bezugsperiode und zeitliche Strukturierung des Bezugs
- Höhe des Elterngelds
- Zusammenhang mit anderen Sozialleistungen (inkl. Mutterschafts-/Vaterschaftsurlaub)
- Rechte vor, während und nach der Elternzeit (wie Arbeitsplatzgarantie).

Im Folgenden werden die einzelnen Punkte ausgeführt, die nicht nur für die unmittelbaren Kostenfolgen relevant sind sondern auch für die Rate der Inanspruchnahme der Leistungen sowie für die Chancen auf eine geschlechtsegale Rollenteilung.

## 1.1 Anspruchsberechtigung

Wer kann Elternzeit und Elterngeld beziehen? Grundsätzlich unterscheiden sich diese Leistungen von der Mutterschaftsversicherung dadurch, dass sie beiden Eltern offen stehen. Zweitens wird vielerorts neben der Geburt eigener Kinder auch die Adoption abgedeckt. Weiter ist zu klären, wer welche Ansprüche hat, wenn die beiden Eltern nicht zusammenleben. Sollen zudem alle Eltern in den Genuss dieser Sozialleistung kommen oder nur Erwerbstätige, weil nur sie mit einer Einkommenseinbusse konfrontiert sind? Und erlischt der Anspruch auf Elternzeit und Elterngeld, wenn nach der Geburt eine Teilzeittätigkeit aufgenommen wird? Bei der Ausgestaltung sind also folgende Punkte zu klären:

Ist eine Voraussetzung für den Bezug von Elternzeit und Elterngeld, dass beide Elternteile mit dem Kind zusammen in einer gemeinsamen Wohnung leben? Das deutsche Modell sieht dies so vor, das isländische und auch das EKFF-Modell räumen auch einem getrennt lebenden Elternteil das Recht auf Elternzeit ein, immer unter der Voraussetzung, dass er oder sie in dieser Zeit das Kind effektiv massgeblich betreut. Das Kriterium ist hier das Sorgerecht. Hat jemand dieses Recht nicht, bedarf es der Einwilligung der Person, die das Sorgerecht inne hat. Mit deren Einwilligung können auch neue Partner oder Partnerinnen, welche in Fortsetzungsfamilien die Rolle der sozialen Elternschaft übernehmen, die Elternzeit beziehen. Zudem ist in allen Modellen vorgesehen, dass auch das neue Zusammenleben im Rahmen einer Adoption zum Bezug von Elternzeit und Elterngeld berechtigt. Die Regelung in den drei Modellen:

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Gemeinsame Wohnung	nein	nein	ja
Sorgerecht	ja	ja	nein
Stiefelternanteil oder leiblicher Elternanteil ohne Sorgerecht bei Einwilligung der Person mit Sorgerecht	ja	ja	nein*
Adoption	ja	ja	ja

\* Gemäss Art.1 Abs.4 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes haben «Verwandte bis zum dritten Grad und ihre Ehegatten, Ehegattinnen, Lebenspartner oder Lebenspartnerinnen» nur dann Anspruch auf Elterngeld, wenn die Eltern «wegen schwerer Krankheit, Schwerbehinderung oder Tod» ihr Kind nicht betreuen können.

**Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes:** Je nach Ziel, das mit Elternzeit und Elterngeld verfolgt wird, kann der Anspruch auf Personen beschränkt werden, die vor der Geburt erwerbstätig waren. Das Elterngeld hat in diesem Fall die Funktion eines Ersatz Einkommens und ist keine Absicherung gegen Armut. Wird Erwerbstätigkeit vorausgesetzt, ergibt sich die Frage, wie genau sie definiert wird. Zählt ein selbstständiger Erwerb auch und wie wird dort gemessen? Auf welche Referenzperiode bezieht sich die Minimalanforderung? Und sind Arbeitslose mit eingeschlossen? Die Fragen sind in den drei Modellen wie folgt geregelt:

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Unselbstständig Erwerbstätige	ja	ja	ja
Selbstständig Erwerbstätige	ja (AHV-versicherter Lohn)	ja	ja
Registrierte Arbeitslose	ja	ja	ja
Erwerbslose ohne Bezug von Arbeitslosengeld	nein/als Variante	ja	ja
Nicht-Erwerbspersonen	nein/als Variante	ja	ja
Personen in Vollzeit-Ausbildung	nein/als Variante	ja	ja
Definition Erwerbstätigkeit/Referenzperiode	5/9M. vor Geburt	6M. vor Geburt	12M. vor Geburt

**Erwerbstätigkeit während der Elternzeit:** Bei der Festlegung der Anspruchsberechtigung spielt auch die Erwerbstätigkeit während der Elternzeit eine Rolle. Darf Teilzeit gearbeitet werden? Und falls ja, bis zu welchem Pensum? In der Schweizer Mutterschaftsversicherung etwa verfällt der Anspruch auf Mutterschaftsgeld, sobald die anspruchsberechtigte Mutter die Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt – dies auch, wenn die Erwerbstätigkeit nur teilzeitlicher Natur ist. Hier will der Gesetzgeber klar, dass die 14 Wochen nach der Geburt ganz frei von Erwerbsarbeit bleiben. Eine weitere Frage ist, ob ein durchsetzbares Recht auf Teilzeitarbeit besteht oder ob sie

nur möglich ist, falls der Arbeitgeber einverstanden ist. Wird zudem ein ergänzendes Elterngeld Teilzeitarbeitenden über eine entsprechend längere Dauer ausgerichtet oder verlieren sie einen Teil ihres Anspruchs? Das deutsche Elterngeld zum Beispiel lässt Teilzeitarbeit zu und füllt die allfällige Einkommenslücke, sieht aber keinen längeren Bezug für Teilzeitarbeitende vor. Dies setzt den Anreiz, keine Teilzeitarbeit aufzunehmen, weil sonst ein Teil des Elterngelds verloren geht. Die skandinavischen Elternzeitmodelle dagegen kennen das Anrecht auf eine gewisse Anzahl bezahlter Tage oder Halbtage für Eltern, die bei Teilzeitarbeit über eine entsprechend längere Zeit bezogen werden können. Dieses Modell bestraft Teilzeitarbeitende finanziell nicht und bietet damit mehr Wahlfreiheit. Die Regelung in den drei Modellen:

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Teilzeitarbeit erlaubt	ja	ja	ja
Beschäftigungsgrenze (Stunden pro Woche)	33.6	nicht definiert	30
Teilzeitarbeit rechtlich durchsetzbar	nein	nein	teilweise
Verlängerung der Gesamtzeit bei Teilzeitarbeit	ja	ja	nein

**Aufteilung auf Mutter und Vater:** Ein individueller Anspruch von Mutter oder Vater kann jeweils nur von dieser Person bezogen werden. Bei einem gemeinsamen Anspruch besteht die Wahlfreiheit, wer von beiden die entsprechende Elternzeit beziehen will. Es können auch konditionale Ansprüche auf Elterngeld und Elternzeit definiert werden, zum Beispiel die Regelung, dass ein gewisser zeitlicher Anspruch nur dann besteht, wenn auch der Vater ein Minimum an Elternzeit bezieht. Individuelle und konditionale Ansprüche werden meist mit einem gleichstellungspolitischen Ziel definiert: Sie sollen erleichtern oder ermutigen, dass auch die Väter Elternzeit beziehen.

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Individueller Anspruch Mutter	4 Wochen	3 Monate	nein
Individueller Anspruch Vater	4 Wochen	3 Monate	nein
Gemeinsamer Anspruch	16 Wochen	3 Monate	12 Monate
Konditionaler Anspruch	nein	nein	2 Monate*

\* Wenn für mindestens zwei Monate eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit erfolgt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Vater 2 Monate Elternzeit und Elterngeld beansprucht.

## Auswirkungen auf Rate der Inanspruchnahme und Rollenteilung

Im Unterschied zum Mutterschaftsurlaub, der auch gesundheitlichen Zielen dient, ist Teilzeitarbeit in der Elternzeit nicht unerwünscht. Im Gegenteil ist bekannt, dass lange familienbedingte Erwerbsunterbrüche sich auf die Karrierechancen sehr viel negativer auswirken als vorübergehender Teilzeiterwerb. Zudem erlaubt die Teilzeitregelung eine sanftere und auch an die Bedürfnisse des Kindes angepasste Wiederaufnahme des Erwerbs. Von der Teilzeitregelung profitieren auch die Männer: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Vater das Pensum reduziert, um sich vermehrt um sein Kleinkind zu kümmern, dürfte grösser sein als die des vorübergehenden Totalausstiegs.

Die internationale Erfahrung zeigt zudem, dass Väter nur dann Elternzeit beziehen, wenn ein individueller oder konditionaler Anspruch definiert ist, der einfach verfällt, wenn sie die Leistung nicht beanspruchen. Es ist nicht unbedingt männliches Desinteresse, das zu diesem Resultat führt. Die Einkommenseinbusse kann insbesondere bei einem tief angesetzten und plafonierten Elterngeld eine Rolle spielen. Möglicherweise spielt auch der Arbeitgeber nicht mit, oder es bestehen Befürchtungen bezüglich der Konsequenzen für die berufliche Karriere. Eine bewusste Unterstützung der Väter ist daher sicher berechtigt. Beziehen die Väter ebenfalls einen Teil der Leistung, sind zudem weniger strukturell diskriminierende Wirkungen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Die Arbeitgeber müssen dann bei allen Beschäftigten potenziell mit «Familienpausen» rechnen.

## 1.2 Bezugsdauer, Bezugsperiode und zeitliche Strukturierung

Jedes Modell muss definieren, wie lange Elternzeit und Elterngeld in Anspruch genommen werden können, während welcher Periode der Anspruch geltend gemacht und wie der Bezug zeitlich strukturiert werden kann:

- **Bezugsdauer:** Sie regelt, auf welche maximale Dauer sich die Ansprüche beziehen.
- **Bezugsperiode:** Sie legt fest, in welchem Gesamtzeitraum die teilweise zeitlich wählbaren Leistungen bezogen werden können. Die Bezugsperiode definiert also, wann der Anspruch frühestens entsteht und wann er spätestens erlischt.
- **Zeitliche Strukturierung:** Sie regelt, wie flexibel der Bezug von Elternzeit und Elterngeld im Rahmen der gegebenen Bezugsperiode und Bezugsdauer ausgestaltet ist. Dabei stehen drei Fragen im Vordergrund: Muss erstens der Bezug en bloc erfolgen oder kann die Elternzeit in mehrere Tranchen aufgeteilt werden? Falls letzteres zutrifft, ist dies rechtlich durchsetzbar oder muss der Arbeitgeber einverstanden sein? Können zweitens Mutter und Vater Elternzeit und Elterngeld gleichzeitig oder nur hintereinander beziehen? Kann mit anderen Worten der Vater überhaupt Elternzeit beziehen, wenn die Mutter nicht erwerbstätig ist? Und drittens: Was geschieht mit noch bestehenden Ansprüchen, wenn ein weiteres Kind geboren wird?

### Auswirkungen auf Rate der Inanspruchnahme und Rollenteilung

Je flexibler die Regelung, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, sie auf die Bedürfnisse von Familie und Arbeitsplatz abstimmen zu können und sie effektiv zu beziehen. Feriencharakter muss eine Elternzeit aber nicht bieten. Daher beschränkt das EKFF-Modell die Möglichkeit des gleichzeitigen Bezugs auf ausgewählte Konstellationen: Ein gleichzeitiger Bezug von Elterngeld ist möglich, wenn:

- beide Elternteile während der Bezugsperiode einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nachgehen;
- der Vater während dem Mutterschaftsurlaub Elternzeit und Elterngeld bezieht;
- die Partnerin bzw. der Partner des Elterngeld und Elternzeit beziehenden Elternteils eine Nichterwerbsperson, eine erwerbslose Person ohne Bezug von Arbeitslosengeld oder eine Person in Vollzeitausbildung ist.

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Maximale Bezugsdauer	24 Wochen	9 Monate	14 Monate
Bezugsperiode	Geburt bis Einschulung	Geburt bis 18 Monate	Geburt bis Ende 3. Jahr, mit Zustimmung Arbeitgeber: Ende 8. Jahr
Teilstücke möglich	ja	ja	ja
Teilstücke rechtlich durchsetzbar	nein	nein	zwei Teilstücke
Gleichzeitiger Bezug beider Eltern	nur bei Teilzeit beider Eltern	ja	ja
Kann ein Elternteil Elternzeit beziehen, wenn der/die andere nicht erwerbstätig ist?	ja	ja	ja
Verfällt Restanspruch bei Geburt eines weiteren Kindes?	nein	nein	nein
Zeitlicher Bonus bei Mehrlingsgeburten	nein	+ 3 Monate	nein*

\* In Deutschland gibt es bei Mehrlingsgeburten zwar keinen zeitlichen Bonus, jedoch einen monetären (vgl. Abschnitt 4.1.3).

### 1.3 Höhe des Elterngeldes

Bei der Konzeption des Elterngelds muss zunächst die Grundsatzfrage entschieden werden, ob das Elterngeld einkommensabhängig (Stossrichtung Erstatzeinkommen), bedarfsorientiert (Stossrichtung Absicherung gegen Armut) oder im Sinne eines Pauschalbetrags (Stossrichtung Abgeltung familiärer Leistungen) konzipiert werden soll. Allerdings muss eingeräumt werden, dass die meisten Elterngeldsysteme, die zurzeit international beobachtet werden können, nicht puristisch einem einzigen dieser Prinzipien verpflichtet sind, vielmehr Mischungen aus bedarfsorientierten, einkommensabhängigen und pauschalisierten Elementen darstellen. Dies lässt sich am Beispiel Deutschlands gut illustrieren: Im Sinne einer Bedarfsorientierung wird das Elterngeld in Deutschland für Einkommen unter einem bestimmten Niveau und für Einkommen über einem bestimmten Niveau im Rahmen einer minimalen bzw. maximalen Elterngeldpauschale ausgeschüttet. Zwischen diesen Einkommensgrenzen ist das Elterngeld hingegen einkommensabhängig gestaltet. Die im Einzelnen zu klärenden Fragen:

- Einkommensersatzrate: Sie wird gewöhnlich als Prozentsatz operationalisiert. Nach dem Vorbild des norwegischen Modells sieht das EKFF-Modell zudem eine Wahlmöglichkeit vor: Statt der normalen Regelung mit einem Erstatzeinkommen von 80% soll es auch möglich sein, während einer entsprechend verkürzten Phase ein Erstatzeinkommen von 100% zu beziehen. Die Erfahrung in Norwegen zeigt, dass davon insbesondere junge Personen im Tieflohnbereich Gebrauch machen. Denn diese können sich eine Einkommensreduktion im Umfang von 20% nicht leisten.

- Einkommensbegriff: Welches Einkommen gilt als Bemessungsgrundlage (Nettoeinkommen, Bruttoeinkommen etc.)? Wird nur Erwerbseinkommen gezählt oder auch Erwerbserstatzeinkommen (z.B. Arbeitslosengelder)? Zu klären ist hier zudem, ob die Erstatzeinkommen selber, die meist schon einer Rate von z.B. 80% des versicherten Lohns entsprechen, in die Berechnung einfließen oder der versicherte Lohn, wie dies etwa das isländische Modell vorsieht. Wie erfolgt die Berechnung bei Selbstständigen?
- Plafonierung: Wird das Elterngeld gegen oben und gegen unten plafoniert?
- Referenzperiode: Aufgrund welcher Zeitperiode wird das bemessungsrelevante Einkommen berechnet? Bei der Mutterschaftsversicherung ist dies der letzte Lohn, was jedoch in keinem anderen System so gehandhabt wird, da ein Einzelwert relativ einfach manipulierbar ist. In der Arbeitslosenversicherung etwa sind es mindestens die letzten sechs, je nach Situation auch zwölf Monate, die in die Berechnung einfließen (vgl. Art 37 AVIV). Für die vorliegende Kostenschätzung spielt der Unterschied keine Rolle, da aufgrund der Datenlage sowieso mit den letzten zwölf Monaten gerechnet werden musste. In den zwei Vergleichsmodellen aus Deutschland und Island wird ebenfalls der Durchschnitt der letzten zwölf Monate herangezogen.
- Zusatzleistungen: Werden zusätzliche Belastungen etwa bei Mehrlingsgeburten, mehreren Kleinkindern im Haushalt oder Krankheit des Kleinkinds zusätzlich abgegolten?
- Steuerliche Behandlung: Muss das Elterngeld als «normales» Einkommen versteuert werden?

In den drei Modellen sind diese Punkte wie folgt ausgestaltet (siehe Tabelle links).

	EKFF-Modell	Island	Deutschland
Einkommensersatzrate	80% (100%)	80%	67%
Einkommen unselbstständig	brutto	brutto	netto
Einkommen selbstständig	AHV-versicherter Lohn brutto	brutto	netto
Erwerbserstatzeinkommen	Ja, direkt angerechnet	Ja, versicherter Lohn angerechnet	nein
Plafond gegen unten	als Variante	ja	ja
Plafond gegen oben	ja	ja	ja
Referenzperiode Arbeitnehmende	12 M. v. Geburt	12 M. v. Geburt	12 M. v. Geburt
Referenzperiode Selbstständige	Letzte AHV-Beitragsverfügung vor Geburt	Jahr vor Geburtsjahr	Jahr vor Geburt
Finanzieller Geschwisterbonus	nein	nein	ja
Finanzieller Mehrlingsbonus	nein	nein*	ja
Elterngeld steuerbar	ja	ja	nein

\* Im isländischen Modell besteht ein zeitlicher Mehrlingsbonus (Verlängerung der Bezugszeit, vgl. vorherige Seite)

#### Auswirkungen auf Rate der Inanspruchnahme und Rollenteilung

Die Möglichkeit im EKFF-Modell, über kürzere Zeit ein Erstatzeinkommen von 100% zu beziehen, dürfte tendenziell die Inanspruchnahme durch die Väter fördern. Die tiefe Ersatzrate im deutschen Modell dagegen führt fast unweigerlich dazu, dass es die in der Regel tiefer entlohnten Mütter sind, welche die Elternzeit beziehen.

#### 1.4 Zusammenhang mit anderen Sozialleistungen

Bei der Konzeption eines Elterngelds muss auch geklärt werden, in welchem Verhältnis Elternzeit und Elterngeld zu anderen Sozialleistungen und Transfereinkommen steht. Die wichtigsten Punkte:

**Kein Ersatz für Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub:** Überall dort, wo ein Mutterschafts- und/oder Vaterschaftsurlaub besteht, kommen Elternzeit und Elterngeld zeitlich später und sind kein Ersatz für diese stark geburtsbezogenen Leistungen. Dies ist auch im EKFF-Modell so vorgesehen. Im Gegensatz zur Elternzeit hat der Mutterschaftsurlaub auch eine wichtige gesundheitsbezogene Komponente: Er soll die Erholung der Gebärenden und eine ungestörte erste Stillphase sicherstellen.

**Vorrangregelung und Anrechenbarkeit bei gleichzeitigem Anspruch auf andere Transfereinkommen:** Es muss festgelegt werden, welche anderen Transfereinkommen, auf die eine Person Anspruch hat, gegenüber dem Elterngeld Vorrang haben und gegenüber welchen Transfereinkommen der Anspruch auf Elterngeld Vorrang hat. Darüber hinaus muss entschieden werden, wie die Transfereinkommen, die gegenüber dem Elterngeld Vorrang haben, dort angerechnet werden. In der Realität bestehen unterschiedliche Regelungen: In Island hat das Elterngeld Vorrang gegenüber Zahlungen aus der Arbeitslosenkasse. Sowohl im Genfer Modell als auch im Deutschen Modell haben Arbeitslosentaggelder Vorrang gegenüber dem Elterngeld. Im Genfer Modell wird das Arbeitslosentaggeld allerdings auf das Elterngeld voll angerechnet, im deutschen Modell hingegen nur teilweise. Wir gehen im EKFF-Modell davon aus, dass die Regelung analog zur bestehenden Mutterschaftsversicherung erfolgt.

#### 1.5 Rechte vor, während und nach der Elternzeit

Die folgenden Rechte und Pflichten spielen in den bestehenden Elternzeitsystemen eine Rolle:

- Kündigungsschutz vor, während und nach der Elternzeit (überall gegeben);
- Rechtliche Durchsetzbarkeit der individuellen Ausgestaltung des Elternzeitbezugs (Teilzeit, Aufteilung der Bezugsdauer in Teilperioden etc.);
- (Mitsprache-)Rechte der Arbeitgebenden bei der Ausgestaltung des Elternzeitbezugs (Teilzeit, Aufteilung der Bezugsdauer in Teilperioden etc.);
- Rechtliche Durchsetzbarkeit erstens einer Verringerung der Arbeitszeit und zweitens der Ausgestaltung der Arbeitszeit (zeitliche Strukturierung, Telearbeit etc.);
- Recht auf angemessene Arbeitsinhalte bzw. andere Arbeitsstellen im gleichen Unternehmen während der Elternzeit;
- Recht auf die Rückkehr auf die Arbeitsstelle nach der Elternzeit oder auf eine vergleichbare Arbeitsstelle (Arbeitsplatzgarantie);
- Recht auf Rentenansprüche, Lohnerhöhungsansprüche etc.;
- Regelung der Rechte bei befristeten Arbeitsverträgen.

#### Auswirkungen auf Rate der Inanspruchnahme und Rollenteilung

Auch die rechtlichen Komponenten haben Auswirkungen auf die Quote der Inanspruchnahme von Elternzeit und Elterngeld. Generell gilt: Je besser der Schutz vor Arbeitsplatzverlust und je flexibler die Gestaltungsmöglichkeiten, desto eher werden die Leistungen bezogen. In der Kostenberechnung sind die Einflüsse dieser rechtlichen Regelungen jedoch nicht im Detail modellierbar. Dort muss von vereinfachenden Annahmen ausgegangen werden.

## 2 Kostenschätzung

Was würde ein Elterngeldsystem in der Schweiz kosten? Gewisse Rückschlüsse lassen sich aus der Statistik zur Mutterschaftsversicherung ziehen, dort aber fehlen die Väter. Daher benötigen wir aktuelle und repräsentative Individualdaten zum Erwerbseinkommen von Frauen und Männern in der Schweiz im Jahr vor der Geburt des Kindes. Die Datengrundlage muss folglich mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre abdecken, damit einerseits die Haushalte mit Kleinkindern identifiziert und andererseits die Einkommen vor der Geburt des Kindes abgebildet werden können. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erfüllt als einzige Datenquelle diese Kriterien.

Das methodische Vorgehen bei der Identifikation der Untersuchungsstichprobe, der Datenvalidierung und den anschliessenden Hochrechnungen gliedert sich in vier Schritte:

- Schritt 1: Identifikation der Untersuchungsstichprobe und Datenvalidierung;
- Schritt 2: Differenzierung der Analyse nach Geschlecht, Erwerbsstatus und Rangfolge des geborenen Kindes;
- Schritt 3: Probeweise Hochrechnung mittels der verfügbaren Strukturdaten (BEVNAT und SAKE) zur Überprüfung durch Vergleich mit den bekannten Zahlen aus der Mutterschaftsversicherung;
- Schritt 4: Hochrechnung der berechneten Durchschnittswerte zur Berechnung der drei Elternzeit- und Elterngeld-Modelle.

### 2.1 Identifikation und Validierung der Untersuchungsstichprobe

In der SAKE 2009 werden alle Haushalte mit einem Kind unter einem Jahr identifiziert. Es lassen sich 1125 befragte Mütter und Väter identifizieren, die mit einem Neugeborenen in einem Haushalt leben. Für 688 dieser befragten Eltern stehen auch Angaben zum Erwerbsstatus und dem Erwerbseinkommen aus dem Jahre 2008 zur Verfügung. Diese Fallzahl entspricht 88818 Eltern oder knapp 60% aller Eltern mit neugeborenen Kindern im entsprechenden Jahr. Es stellt sich daher die Frage, wie repräsentativ die Untersuchungsstichprobe ist.

Überprüfen lässt sich dies zunächst durch einen Vergleich mit der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen (BEVNAT). Ziel ist es, allfällige strukturelle Differenzen zu identifizieren, die sich auf die Kostenschätzung auswirken können. In den BEVNAT-Daten stehen nicht nur die exakten, auf einer Vollerhebung beruhenden Geburtenzahlen zur Verfügung sondern auch Informationen zum Alter der Mütter und Väter sowie die Angabe, um das wievielte Kind es sich beim Neugeborenen handelt. Die Geburtenzahl übernehmen wir für die Hochrechnung. Alter der Eltern und Rangfolge des Kindes sind für allfällige Verzerrungen bezüglich der Erwerbseinkommen relevant, auf de-

ren Basis wiederum die Höhe des Elterngeldes berechnet wird. Mit dem Alter steigt generell das Erwerbseinkommen. Mit der Rangfolge des Kindes dagegen sinkt das Einkommen der Mutter: Denn vor der Geburt des ersten Kindes sind fast alle Frauen mehr oder weniger Vollzeit erwerbstätig, danach dominiert Teilzeitarbeit oder die Erwerbstätigkeit wird ganz unterbrochen.

**Geburtenzahl:** Gemäss BEVNAT gab es im Jahr 2009 in der Schweiz 78200 Lebendgeburten, was unter der Annahme, dass sich das Verhältnis von Entbindungen zu Lebendgeburten aus dem Jahre 2008 von 1000 Lebendgeburten auf 983 Entbindungen nicht wesentlich geändert hat, 76839 Entbindungen und doppelt so vielen Eltern entspricht.

**Altersstruktur:** Die Altersstruktur der jungen Eltern stimmt in der Untersuchungsstichprobe aus der SAKE und den BEVNAT-Daten mit einer Ausnahme recht gut überein. Diese Ausnahme sind sowohl bei den Müttern wie auch bei den Vätern die ganz jungen Eltern unter 25 Jahren. Ihre Zahl wird in der Untersuchungsstichprobe unterschätzt. Wegen der relativ geringen Anzahl Betroffener wird dieser Fehler nicht korrigiert.

**Rangfolge des Kindes:** In den BEVNAT-Daten wird nur für die verheirateten Mütter ausgewiesen, um die Geburt des wievielten Kindes es sich handelt. In Tabelle 2 werden daher auch aus der SAKE nur die verheirateten Mütter mit den BEVNAT-Daten verglichen. Vereinfachend setzen wir dabei Kinder unter einem Jahr den Geburten gleich, obwohl zwischen den beiden Angaben eine gewisse Zeitverschiebung besteht.

Tabelle 2

**Rangfolge der Kinder der verheirateten Mütter mit einem Kind unter einem Jahr (SAKE 2009) bzw. der Geburten (BEVNAT 2008), Anteile in %**

Anzahl Kinder	SAKE 2009	BEVNAT 08
1. Kind	36,3	46,2
2. Kind	43,7	38,5
3. Kind und weitere Kinder	20,0	15,3
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: Untersuchungsstichprobe aus SAKE 2008/2009 (gepoolt); BEVNAT 2008; eigene Berechnungen

46,2% der verheirateten Mütter haben laut BEVNAT 2008 ihr erstes Kind geboren. In unserer Untersuchungsstichprobe beträgt dieser Anteil nur 36,3%. Die Mütter mit einem ersten Kind sind in der Untersuchungsstichprobe also eindeutig untervertreten. Diese Verzerrung muss im Rahmen der Kostenschätzung berücksichtigt werden, weil die Mütter mit dem ersten Kind vor der Geburt des Kindes in der Regel deutlich höhere Erwerbseinkommen erzielen als Mütter mit einem zweiten und weiteren Kind. Wir lösen dieses Problem, indem wir gemäss der wahren Verteilung aus den BEVNAT-Daten hochrechnen.

## 2.2 Differenzierung der Analyse nach Geschlecht, Erwerbsstatus und Rangfolge des geborenen Kindes

Je nach Erwerbsstatus, Geschlecht und bei Müttern auch je nach Rangfolge des geborenen Kindes sind die in einem Elterngeldmodell ausgelösten Kosten ganz unterschiedlich hoch. Wir vernachlässigen dabei, dass die BEVNAT die Rangfolge der Kinder nur für verheiratete Mütter ausweist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Anteil der Mütter mit dem ersten Kind unter Einbezug der unverheirateten Mütter tendenziell noch höher ausfällt. Die Schätzung bleibt also eher konservativ. Die Rangfolge spielt bei den Vätern keine Rolle, da die grosse Mehrheit von ihnen das Erwerbsspensum nicht kinderbedingt reduziert. Die Verteilung der Elternzeitberechtigten nach den verschiedenen Dimensionen ist in Tabelle 3 ersichtlich. Bei der Berechnung wurde wie folgt vorgegangen: Ausgehend von den Gesamtzahlen aus BEVNAT wurde den Eltern in den entsprechenden Zeilen jeweils die Verteilung nach Erwerbsstatus zugeordnet, der sich aus unserer Untersuchungsstichprobe ablesen lässt.

Es zeigt sich, dass von den Vätern von neugeborenen Kindern fast alle erwerbstätig oder gemeldete Arbeitslose sind. Bei den Müttern ist dies nur bei knapp drei Vierteln der Fall. Der Anteil liegt beim ersten Kind mit 85% zwar noch bedeutend höher, aber er sinkt beim zweiten und jedem folgenden Kind stark ab. Im Gegenzug nimmt der Anteil der Nichterwerbspersonen (inkl. nicht ALV-berechtigte Erwerbslose) zu und erreicht bei Müttern, die ein drittes oder weiteres Kind gebären 41%. In Vollzeit-, Aus- und Weiterbildungen dagegen stecken die werdenden Eltern höchst selten.

Die ermittelten Zahlen für die einzelnen Kategorien von Müttern und Vätern verwenden wir im Folgenden für die Kostenberechnung. Diese erfolgt in zwei Schritten: Im ersten Schritt wird der durchschnittliche Elterngeldbetrag pro Vater oder Mutter jeder einzelnen Kategorie berechnet (=Kosten), um anschliessend in einem zweiten Schritt diesen Durchschnittswert (=arithmetisches Mittel) anhand der effektiven Anzahl Individuen auf die gesamtschweizerische Elternzahl hochzurechnen.

**Verteilung der Elternzeitberechtigten nach Geschlecht, Erwerbsstatus und Rangfolge der geborenen Kinder**

Anzahl Kinder	Gesamtzahlen BEVNAT		Berechnete Aufteilung gemäss Prozentanteilen in der SAKE						
			Gesamt		Erwerbstätige/ Arbeitslose		Erwerbslose/ Nichterwerbspersonen		Personen in Aus- und Weiterbildung
	Rangf. in %	Anzahl	% der Zeile	Anzahl	% der Zeile	Anzahl	% der Zeile	Anzahl	% der Zeile
<b>Mütter</b>									
1. Kind	46%	35499	100%	30175	85%	4473	13%	852	2%
2. Kind	39%	29583	100%	20323	69%	9023	31%	207	1%
3. + weiteres Kind	15%	11756	100%	6889	59%	4867	41%	–	0%
<b>Mütter total</b>	100%	76839	100%	56246	73%	19671	26%	922	1%
<b>Väter</b>	100%	76839	100%	75917	99%	692	0,9%	231	0,3%

**Tabelle 3**

Quelle:  
Untersuchungsstichprobe SAKE 2008/2009 (gepoolt); Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen 2008 (BEVNAT)

### 2.3 Probeweise Hochrechnung zum Vergleich mit den bekannten Zahlen aus der Mutterschaftsversicherung

Falls unsere Untersuchungsstichprobe nach der ausgeführten Abstimmung mit den wirklichen Geburtenzahlen genau die realen Verhältnisse spiegelt, müssten sich mit den Daten nicht nur ein Elterngeld sondern auch die bereits existierenden Leistungen der Mutterschaftsversicherung berechnen lassen. Um die Daten weiter zu validieren, wird die Kostenberechnung daher zunächst an diesem bekannten Objekt durchgeführt. Zu prüfen ist, ob wir mit unserem Vorgehen möglichst genau die Kosten der Mutterschaftsversicherung gemäss der offiziellen statistischen Kennzahlen zur Mutterschaftsentschädigung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) rekonstruieren können. Die Mutterschaftsversicherung garantiert den Wöchnerinnen ein Ersatzeinkommen für maximal 14 Wochen bzw. 98 Tagen in der Höhe von 80% des Einkommens, das vor der Geburt erzielt wurde. Maximal werden 196 Franken pro Tag ausbezahlt. Anspruchsberechtigt sind alle Mütter, die im Vorjahr der Geburt erwerbstätig oder arbeitslos waren. Die Höhe der durchschnittlichen Mutterschaftsentschädigung unterscheidet sich je nach Rangfolge des Kindes stark. Beim ersten Kind liegt sie bei insgesamt 11625 Franken, beim zweiten noch bei 7300 Franken und bei weiteren Kindern nochmals leicht tiefer, was mit den tieferen Erwerbspensen der Mütter zusammenhängt.

In Tabelle 4 sind die Gesamtergebnisse der Berechnung ausgewiesen. Ausgehend von einer 100%-igen Bezugsquote und verglichen mit den Vorjahreszahlen erreicht unsere Schätzung die realen Zahlen nicht ganz. Sowohl die Zahl der Bezügerinnen als auch die Durchschnittswerte sind eher etwas zu tief geschätzt. Allerdings liegen sämtliche Werte innerhalb des Konfidenzintervalls unserer Schätzung. Das bedeutet, dass die Datengrundlage sowie die Methodik der Kostenschätzung grundsätzlich ausreichen, um gültige Ergebnisse zu erhalten. Und für die Abweichung gibt es Gründe:

- Die Geburten, die in der SAKE durch die Kategorie «Kind unter einem Jahr» abgedeckt werden, fallen in den Zeitraum Mai 2008 bis Mai 2009, also grossmehrheitlich ebenfalls ins Jahr 2008, sodass die zwei Datenquellen zeitlich weniger weit auseinanderliegen als die unterschiedlichen Erhebungsjahre suggerieren.
- In der Kostenstatistik der Mutterschaftsversicherung sind die Jahre etwas anders abgegrenzt. Ausgewiesen wird, wie viel Geld im erwähnten Jahr ausbezahlt wurde und nicht, in welchem Jahr der entsprechende Anspruch entstand. Ein unbekannter Anteil der Zahlungen und aufgeführten Leistungsbezügerinnen betrifft auch Geburten im Vorjahr. Im Jahr 2007 wurde diese Abgrenzung vom BSV selber neben der Auszahlungsauch nach der Anspruchslogik ausgewiesen. Dies führte ebenfalls zu einer um 33 Mio. Franken (oder 6%) tieferen Zahl (vgl. Millioud/Sottas 2008).
- Die durchschnittlichen Beträge pro Person könnten auch dadurch etwas zu tief geschätzt sein, dass wir den Anteil der Erstgeburten nach wie vor unterschätzen, weil wir uns notgedrungen auf die Verhältnisse bei den Verheirateten stützen, und dass die Referenzperiode bei uns datenbedingt das Jahr und nicht der letzte Monat vor der Geburt ist.

Insgesamt erscheint die Schätzung als recht valide.

**Tabelle 4**

Quelle:  
SAKE 2008/2009  
(gepoolt); BSV 2008

#### Vergleich der geschätzten mit den effektiven Kosten der Mutterschaftsversicherung

Anzahl Kinder	SAKE 08/09	BSV 2008
Summe	595579865	609000000
Anzahl der Bezügerinnen	56246	60394
Durch. Betrag	10589	–
Betrag pro Tag	108	–

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00434/index.html?lang=de> (Stand: 5.4.2010); eigene Berechnungen



## 2.4 Hochrechnung der Kosten für die drei Elternzeit- und Elterngeld-Modelle

Das oben ausgeführte Vorgehen wird nun analog auf die verschiedenen Elterngeld-Modelle übertragen. Dazu sind folgende Annahmen und Präzisierungen nötig:

**Zeitliche Strukturierung:** Auf die Modellierung der zeitlichen Strukturierung des Elterngelds wird verzichtet, weil sie nicht kostenrelevant ist. Auch ob die Bezugsberechtigten im EKFF-Modell eine Einkommensersatzrate von 80% oder 100% wählen, spielt für den Gesamtbetrag keine Rolle, da sich die Zeitperiode des Bezugs entsprechend verkürzt. Ausser im deutschen Modell spielt auch Teilzeitarbeit während der Elternzeit für die Gesamtkosten keine Rolle. Dort gehen wir angesichts der ungünstigen Anreize davon aus, dass Teilzeitarbeit während der Elternzeit kaum gewählt wird und damit vernachlässigbar ist.

**Ausmass der Inanspruchnahme:** Wie viele der an sich Berechtigten ein Elterngeld wirklich beziehen, ist äusserst kostenrelevant. Aus der Mutterschaftsversicherung wissen wir, dass die Leistung von praktisch allen Berechtigten und nahezu in der vollen Länge bezogen wird (Milloud/Sottas 2008). Die konkrete Ausgestaltung und die Rate der Inanspruchnahme hängen eng zusammen. Daher gilt ein Erfahrungswert aus einem Land nicht unbedingt auch für ein anderes, wie der Vergleich der Bezugsraten in Deutschland und Island deutlich macht (Statistisches Bundesamt 2010 sowie <http://www.statice.is/Statistics/Health,-social-affairs-and-justi/Social-insurances>). In beiden Fällen kann davon ausgegangen werden, dass alle Mütter mindestens einen Teil des Elterngelds beziehen. Dies ist aber bei den Vätern nicht der Fall (vgl. unten). Relevant ist auch, wie lange die Berechtigten Elterngeld beziehen und einen wie grossen Teil des Anspruchs sie allenfalls verfallen lassen. Dies lässt sich weniger klar in eine einzelne Zahl fassen, weil der Gesamtumfang sich erst aus dem Zusammenspiel des Bezugs von Mutter und Vater ergibt.

**Aufteilung des gemeinsamen Anspruchs beider Elternteile:** Die Aufteilung zwischen Müttern und Vätern ist kostenrelevant, wie sich noch zeigen wird. Generell liegt der Anteil der Väter an der wahlweise zur Verfügung stehenden Elternzeit überall tief. Die Gesamtunterschiede sind jedoch beträchtlich. In Deutschland beziehen schon nur 23% der Väter mindestens einen Teil des Elterngelds, in Island dagegen tun dies 89%. Und auch bei jenen, die beziehen, liegt in Deutschland die gesamte Bezugsdauer der Väter bei unter einem Drittel der Bezugsdauer der Mütter, in Island dagegen nehmen die Väter etwas mehr als halb so lang Elternzeit wie die Mütter. Angesichts der grossen Unterschiede stellen wir bei unseren Kostenberechnungen für das EKFF-Modell jeweils die Varianten Mutterschaftsversicherung (100% Bezug in einem geschlechterasymmetrischen und einem geschlechteregalitären Szenario), Bezug analog Deutschland und Bezug analog Island gegenüber.

**Alleinerziehende:** Da wir im Fall Alleinerziehender keinerlei Angaben zu den Einkommensverhältnissen der getrennt lebenden Partner oder Partnerinnen haben, vereinfachen wir dahingehend, dass die alleinerziehende Person die ganze Elternzeit (ausser dem individuellen Anspruch des Partners) bezieht.

**Zusammenhang mit anderen Transfereinkommen:** Wir gehen in den Berechnungen vereinfachend davon aus, dass immer das Elterngeld vor anderen Erwerbsersatzeinkommen, die zum Elterngeldbezug berechtigen, Vorrang hat, nicht aber vor anderen Sozialleistungen wie beispielsweise einer IV-Rente.

**Adoptionen:** Aufgrund der kleinen Zahl von Adoptionen von unter 15-Jährigen (423 im Jahr 2008 gemäss BFS), von denen viele Fortsetzungsfamilienkonstellationen und nicht die Neuaufnahme eines Kinds in die Familie betreffen und folglich auch kein Elterngeld auslösen würden, verzichten wir auf die Integration dieser Kosten in unser Modell.

**Berücksichtigung des Lohnniveaus beim Vergleich mit ausländischen Modellen:** Die konkreten Leistungsgrenzen, welche im deutschen und dem isländischen Modell definiert sind, entsprechen den Lohnverhältnissen in der Schweiz nicht. Wird für diese Tatsache nicht korrigiert, so unterschätzen wir die Kostenfolgen eines auf vergleichbarem Niveau ausgebauten Systems. Die Anpassung erfolgt über einen Faktor, der das Niveau der durchschnittlichen Löhne vergleicht. Dadurch werden die vordefinierten Grenzwerte (Plafonds etc.) im deutschen Modell um den Faktor 1.2, im isländischen Modell um den Faktor 1.3 erhöht. Die Umrechnung stützt sich auf die jeweils neusten Vergleichsdaten zum durchschnittlichen Vollzeit-Bruttogehaltsverdienst im Industrie- und Dienstleistungssektor, die bei Eurostat verfügbar sind. Basisjahr für den Vergleich ist bei Deutschland 2006 (D 39364 Euro; CH 46058 Euro), bei Island 2002 (Island 36764 Euro; CH 48499 Euro). Es werden zunächst die Resultate der Kostenschätzung zum EKFF-Modell ausgeführt, dann jene zum deutschen und isländischen Modell.

### 2.4.1

#### Kostenschätzung des EKFF-Modells

Möglichst viele Parameter des EKFF-Modells sind aus der bestehenden Mutterschaftsversicherung übernommen, so etwa auch der obere Plafond von 196 Fr. pro Tag (der auch bei der Arbeitslosenversicherung so existiert). Gegenüber der Mutterschaftsversicherung ist jedoch eine Besonderheit des EKFF-Modells, dass es (in Analogie zur Verlängerung der Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung) bei nahe aufeinanderfolgenden Geburten mit nicht mehr als zwei Jahren Abstand auf dem Referenzeinkommen vor der ersten und nicht der zweiten Geburt bezahlt wird. Dieser Fall betrifft etwas über 10000 Zweitgebärende pro Jahr, ist also bei einem Total von 76839 Entbindungen keine Seltenheit und auch kostenrelevant, da die Einkommen vor der ersten Geburt durchschnittlich höher liegen. Daher wurde für diesen Fall korrigiert. Da uns die realen Einkommen, die weiter zurückliegen, jedoch nicht

bekannt sind, haben wir diesen Frauen vereinfachend das Durchschnittseinkommen der Erstgebärenden zugeordnet.

Im Unterschied zum deutschen und dem isländischen Modell haben wir hier keine Erfahrungswerte bezüglich der Aufteilung der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern sowie der generellen Rate der Inanspruchnahme. Die Kosten werden daher in vier Varianten berechnet:

- Inanspruchnahme wie Mutterschaftsversicherung (vereinfachend=100%) mit asymmetrischer Aufteilung zwischen den Geschlechtern (Väter 4 Wochen individueller Anspruch, Mütter restliche 20 Wochen);
- Inanspruchnahme wie Mutterschaftsversicherung mit egalitärer Aufteilung zwischen den Geschlechtern (Väter und Mütter je 12 Wochen);
- Aufteilung und Inanspruchnahme wie im deutschen Modell;
- Aufteilung und Inanspruchnahme wie im isländischen Modell.

Die Ergebnisse der Variante wie Mutterschaftsversicherung (asymmetrisch) sind in Tabelle 5 aufgeführt. Die Kosten werden getrennt nach Erwerbsstatus und Geschlecht ausgewiesen. Die Beträge für die Erwerbslosen/Nichterwerbstätigen und Personen in Ausbildung variieren nicht, weil sie immer gleichbleibende Pauschalen von 300 bzw. 900 Franken pro Monat erhalten. Mit der Korrektur für

Zweitgebärende und dem Einbezug von Erwerbslosen/Nichterwerbspersonen sowie Personen in Ausbildung beläuft sich die Gesamtsumme des Elterngelds in dieser Variante auf 1,32 Mrd. Franken. Ohne Berücksichtigung dieser Personengruppen lägen sie um rund 80 Mio. Franken tiefer. Ohne Korrektur für Zweitgebärende würde nicht der Gesamtbetrag wegfallen, sondern gut 50 Mio. Franken, da diese Frauen teilweise Erwerbseinkommen haben, aber tiefere, und die Nichterwerbstätigen unter ihnen die Minimalpauschale von 300 Franken erhielten. Die längere Bezugsdauer von maximal 20 Wochen im Vergleich zu den 14 Wochen der Mutterschaftsversicherung führen bei den erwerbstätigen Frauen mit rund 932 Mio. Franken zu deutlich höheren Kosten. Die Kosten für die erwerbstätigen Väter belaufen sich mit 362 Mio. Franken auf rund zwei Fünftel der Elterngeldbeiträge für die Mütter. Die Männer weisen gegenüber den Frauen eine deutlich tiefere Bezugsdauer auf, erhalten aber Ersatzehinkommen, deren Niveau erheblich höher liegt als dies bei den Frauen der Fall ist, wie der Vergleich der Beträge pro Tag deutlich macht. In der Gesamtbetrachtung macht der Unterschied mehr als 80% aus (163 Fr. gegenüber 89 Fr.).

**Tabelle 5**

Quelle:  
Untersuchungs-  
stichprobe aus SAKE  
2008/2009  
(gepoolt), BEVNAT;  
eigene Berechnungen

**Kosten EKFF-Modell, Variante Mutterschaftsversicherung (asymmetrisch)**

Anspruchsgruppe	Gesamtsumme in Mio. Fr.	Durchschnittl. Betrag in Fr.	Betrag pro Tag in Fr.	Durchschnittl. Bezugstage	Anzahl Beziehende
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	932.2	15 654	112	140	59 550
davon ohne Korrektur	766.0	15 576	111	140	49 177
davon Zweitgebärende korrigiert	166.2	16 024	114	140	10 373
Männer	362.0	4 768	165	29	75 917
Insgesamt	1294.1	9 553	123	78	135 467
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	22.7	1 385	10	140	16 367
Männer	0.2	277	10	28	692
Insgesamt	22.9	1 340	10	135	17 058
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	3.8	4 154	30	140	922
Männer	0.2	831	30	28	231
Insgesamt	4.0	3 489	30	118	1 153
<b>TOTAL</b>					
Frauen	958.7	12 476	89	140	76 839
Männer	362.3	4 716	163	29	76 839
Insgesamt	1321.0	8 596	102	84	153 677

Die Werte in den Spalten «Betrag pro Tag» sowie «durchschnittliche Bezugstage» beziehen sich auf das Normalmodell mit einer Einkommensersatzrate von 80%.

Die Ergebnisse der Variante Mutterschaftsversicherung (egalitär) sind in Tabelle 6 ausgewiesen. Die Gesamtkosten belaufen sich hier auf 1,65 Mrd. Franken. Der Unterschied zur asymmetrischen Variante geht allein auf die höheren durchschnittlichen Tagessätze der Väter im Vergleich zu den Müttern zurück.

Die egalitäre Variante des EKFF-Modells hat nur Illustrationscharakter. Weder von einer Inanspruchnahme von 100% noch von einem egalitären Elterngeldbezug ist in der Realität auszugehen. Daher ist im Folgenden ausgeführt, wie die Kosten aussähen, falls die Bezugsmuster jenen in Deutschland oder aber in Island gleichkämen. Tabelle 7 dokumentiert, dass bei einem analog zu Deutschland tiefen Bezug die Kosten tatsächlich deutlich tiefer ausfallen. Sie liegen noch bei 1,07 Mrd. Franken. Es sind vor allem die Väter, die hier gegenüber beiden obigen Varianten deutlich weniger Elterngeld in Anspruch nehmen.

Erfolgt die Inanspruchnahme dagegen analog zu Island, so liegen die Gesamtkosten, wie Tabelle 8 deutlich macht, knapp unter der asymmetrischen Variante analog Mutterschaftsversicherung, nämlich bei 1,26 Mrd. Franken. Es bestehen zwei Unterschiede, die sich gegenseitig jedoch nahezu aufheben. Einerseits beziehen weniger Männer überhaupt Elterngeld, als mit der 100%-Annahme unterstellt wurde, andererseits beziehen jene, die dies tun, das Elterngeld über längere Zeit, nämlich etwas länger, als es ihrem individuellen Anspruch entspricht.

Wo zwischen dem Minimum von 1,07 und dem Maximum von 1,65 Mrd. Franken liegt nun die Kostenwahrheit? Wir gehen aufgrund der Ausgestaltung des Modells und der internationalen Erfahrungen davon aus, dass die Inanspruchnahme analog zum deutschen Modell die untere Grenze setzt und jene analog zum isländischen Modell mit 1,26 Mrd. Fr. die obere Grenze. Von der Logik der Ausgestaltung her ist das EKFF-Modell dem isländischen deutlich ähnlicher als dem deutschen, und dennoch dürfte sich das egalitäre Verhalten der isländischen Väter nicht unbedingt eins zu eins auf die Schweiz übertragen lassen.

#### Kosten EKFF-Modell, Variante Mutterschaftsversicherung (egalitär)

Anspruchsgruppe	Gesamtsumme in Mio. Fr.	Durchschnittl. Betrag in Fr.	Betrag pro Tag in Fr.	Durchschnittl. Bezugstage	Anzahl Beziehende
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	579.0	9722	112	87	59550
davon ohne Korrektur	476.3	9685	112	87	49177
davon Zweitgebärende korrigiert	102.7	9901	114	87	10373
Männer	1056.3	13914	165	84	75917
Insgesamt	1635.2	12071	141	85	135467
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	13.8	845	10	85	16367
Männer	0.6	831	10	84	692
Insgesamt	14.4	844	10	85	17058
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	2.9	3154	30	106	922
Männer	0.6	2492	30	84	231
Insgesamt	3.5	3022	30	102	1153
<b>TOTAL</b>					
Frauen	595.7	7753	90	87	76839
Männer	1057.4	13762	163	84	76839
Insgesamt	1653.1	10757	128	84	153677

**Tabelle 6**

Quelle:  
Untersuchungs-  
stichprobe aus SAKE  
2008/2009  
(gepoolt), BEVNAT;  
eigene Berechnungen

**Tabelle 7**

Quelle:  
 Untersuchungs-  
 stichprobe aus SAKE  
 2008/2009  
 (gepoolt), BEVNAT;  
 eigene Berechnungen

**EKFF-Modell, Inanspruchnahme analog zu Deutschland**

Anspruchsgruppe	Gesamtsumme in Mio. Fr.	Durchschnittl. Betrag in Fr.	Betrag pro Tag in Fr.	Durchschnittl. Bezugstage	Anzahl Beziehende
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	904.2	15184	112	136	59 550
davon ohne Korrektur	743.0	15108	111	136	49177
davon Zweitgebärende korrigiert	161.2	15 543	114	136	10 373
Männer	140.9	8071	165	49	17 461
Insgesamt	1045.1	13 571	117	116	77 011
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	22.0	1343	10	136	16 367
Männer	0.1	485	10	49	159
Insgesamt	22.1	1293	10	135	16 526
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	3.7	4029	30	136	922
Männer	0.1	1454	30	49	53
Insgesamt	3.8	3889	30	131	975
<b>TOTAL</b>					
Frauen	929.9	12102	89	136	76 839
Männer	141.1	7983	163	49	17 673
Insgesamt	1071.0	11 332	95	120	94 512

**Tabelle 8**

Quelle:  
 Untersuchungs-  
 stichprobe aus SAKE  
 2008/2009  
 (gepoolt), BEVNAT;  
 eigene Berechnungen

**EKFF-Modell, Inanspruchnahme analog zu Island**

Anspruchsgruppe	Gesamtsumme in Mio. Fr.	Durchschnittl. Betrag in Fr.	Betrag pro Tag in Fr.	Durchschnittl. Bezugstage	Anzahl Beziehende
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	899.6	15106	112	135	59 550
davon ohne Korrektur	739.2	15 031	111	135	49177
davon Zweitgebärende korrigiert	160.4	15 463	114	135	10 373
Männer	335.0	4958	165	30	67 566
Insgesamt	1234.5	9712	122	79	127 116
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	21.9	1336	10	135	16 367
Männer	0.2	298	10	30	615
Insgesamt	22.1	1293	10	131	16 982
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	3.7	4008	30	135	922
Männer	0.2	893	30	30	205
Insgesamt	3.9	3441	30	116	1127
<b>TOTAL</b>					
Frauen	925.1	12040	89	135	76 839
Männer	335.3	4904	163	30	68 386
Insgesamt	1260.5	8679	101	86	145 225

## 2.4.2

### Kostenschätzung des deutschen Modells

Was würde es kosten, wenn statt dem EKFF-Modell in der Schweiz direkt das deutsche Modell übernommen würde? Für die Berechnungen müssen unterschiedliche Grundvoraussetzungen zunächst in vergleichbare Kategorien gefasst werden. Dies gilt bereits für die Berechnungsgrundlage, die in Deutschland dem Nettoerwerbseinkommen nach Abzug von Steuern, Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung und einem Zwölftel des steuerlichen Arbeitnehmer-Pauschalbetrags vom Bruttolohn entspricht. Zudem wird das deutsche Elterngeld für vier Einkommensklassen (Miniverdiener, Geringverdiener, Normalverdiener, Grossverdiener) separat berechnet. Diese Konstruktion nimmt Rücksicht auf die steuerliche Belastung und das spezifische Lohngefüge in Deutschland. In beiden Faktoren unterscheiden sich die Verhältnisse von der Schweiz.

Die Bemessungsgrundlage, das Nettoerwerbseinkommen nach Steuern und Lohnnebenkosten, kann mit Hilfe der SAKE nicht exakt abgebildet werden. Unter anderem sind die Ausgaben für die Krankenversicherung in Deutschland Bestandteil der Lohnnebenkosten, in der Schweiz nicht. Um eine approximative Bemessungsgrundlage zu erhalten, haben wir das Nettoeinkommen nach Steuern folgendermassen berechnet: Bruttoerwerbseinkommen minus 15% Abgaben an die Sozialversicherungen (durchschnittliche Belastung der Haushalte gemäss der Haushaltsbudgeterhebung HABE 2008 des BFS: 9,8% Sozialversicherungsbeiträge plus 5,5% Grundversicherung Krankenkasse) und minus 12,2% Steuern (durchschnittliche Steuerbelastung der Haushalte gemäss HABE).

Die pauschal definierten Elterngeldbeträge und die Grenzen der vier Einkommensklassen wurden um den erwähnten Faktor 1.2 nach oben korrigiert, der dem Unterschied des durchschnittlichen Lohnniveaus entspricht (vgl. Tabelle 9).

Der gemeinsame Anspruch der Eltern auf 12 Monatsbeiträge plus 2 weitere Monatsbeiträge, wenn für mindestens zwei Monate eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit erfolgt, wurde gemäss der realen Bezugsquote und Bezugsdauer der Mütter und der Väter operationalisiert. Mögliche Teilzeitarbeit wurde vernachlässigt. Mit berücksichtigt ist aber, dass Mehrlingsgeburten mit zusätzlich 360 Euro entschädigt werden und zusätzliche Kleinkinder mit mindestens 90 Euro oder einem Zuschlag von 10% des Elterngelds. Die Ergebnisse einer Übertragung des deutschen Modells auf die Schweiz sind in Tabelle 10 aufgeführt. Die Gesamtkosten belaufen sich auf 1,67 Mrd. Franken. Sie übersteigen die realistisch geschätzten Varianten des EKFF-Modells, obwohl die Ersatzeinkommen pro Tag um mehr als einen Viertel tiefer liegen. Die Mehrkosten sind auf die bedeutend längere Bezugszeit zurückzuführen. Im Juni 2010 hat die deutsche Regierung Sparmassnahmen beim Elterngeld angekündigt. Geplant ist insbesondere, dass für höhere Einkommensgruppen die Einkommensersatzrate von 67% auf 65% abgesenkt wird. Diese noch nicht umgesetzte Änderung ist in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

### Ursprüngliche und angepasste Einkommensgrenzen im deutschen Modell

Tabelle 9

Eigene Darstellung

Einkommensklasse	Ursprüngliche Einkommensgrenzen	Angepasste Einkommensgrenzen	Elterngeldbeträge pro Monat
Miniverdiener	weniger als 300 Euro	weniger als 360 Euro	360 Euro (Plafond unten)
Geringverdiener	300 bis 1000 Euro	360 bis 1200 Euro	67% bis 100%
Normalverdiener	1000 bis 2700 Euro	1200 bis 3240 Euro	67%
Grossverdiener	2700 Euro und mehr	3240 Euro und mehr	2171 Euro (Plafond oben)

**Tabelle 10**

Quelle:  
 Untersuchungs-  
 stichprobe aus SAKE  
 2008/2009  
 (gepoolt), BEVNAT;  
 eigene Berechnungen

**Ergebnisse für das deutsche Modell**

<b>Anspruchsgruppe</b>	<b>Gesamtsumme in Mio. Fr.</b>	<b>Durchschnittl. Betrag in Fr.</b>	<b>Betrag pro Tag in Fr.</b>	<b>Durchschnittl. Bezugstage</b>	<b>Anzahl Beziehende</b>
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	1335.0	24090	68	356	56246
Männer	179.6	10287	97	106	17461
Insgesamt	1534.6	20820	70	297	73707
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	132.4	6731	19	356	19671
Männer	0.3	1958	18	106	159
Insgesamt	132.7	6693	19	354	19830
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	5.8	6318	18	356	922
Männer	0.1	1890	18	106	53
Insgesamt	5.9	6077	18	342	975
<b>TOTAL</b>					
Frauen	1493.2	19433	55	356	76839
Männer	180.0	10186	96	106	17673
Insgesamt	1673.2	17704	57	309	94512

**Tabelle 11**

Quelle:  
 Untersuchungs-  
 stichprobe aus SAKE  
 2008/2009  
 (gepoolt), BEVNAT;  
 eigene Berechnungen

**Ergebnisse für das isländische Modell**

<b>Anspruchsgruppe</b>	<b>Gesamtsumme in Mio. Fr.</b>	<b>Durchschnittl. Betrag in Fr.</b>	<b>Betrag pro Tag in Fr.</b>	<b>Durchschnittl. Bezugstage</b>	<b>Anzahl Beziehende</b>
<b>Erwerbstätige/Arbeitslose</b>					
Frauen	933.9	16604	93	178	56246
Männer	889.5	13165	131	100	67566
Insgesamt	1823.4	14727	109	136	123812
<b>Erwerbslose/Nichterwerbspersonen</b>					
Frauen	49.7	2528	14	178	19671
Männer	0.9	1426	14	100	615
Insgesamt	50.6	2495	14	176	20286
<b>Personen in Aus- und Weiterbildung</b>					
Frauen	5.3	5700	32	178	922
Männer	0.7	3214	32	100	205
Insgesamt	6.0	5203	32	164	1127
<b>TOTAL</b>					
Frauen	988.9	12870	72	178	76839
Männer	891.1	13030	130	100	68386
Insgesamt	1880.0	12946	92	141	145225

### 2.4.3

#### Kostenschätzung des isländischen Modells

Auch das isländische Modell könnte theoretisch direkt importiert werden. Was wären hier die Kostenfolgen? Wie das deutsche Modell beruht die Berechnung des Elterngelds in Island auf länderspezifischen Einkommensgrenzen, die für eine Übertragung dieses Modells auf Schweizer Verhältnisse entsprechend dem Unterschied des durchschnittlichen Lohnniveaus um den Faktor 1.3 nach oben korrigiert wurden. Die Eltern haben einen individuellen Anspruch von je 3 Monaten und einen gemeinsamen Anspruch von 3 Monaten. Bei Mehrlingsgeburten verlängert sich der gemeinsame Anspruch um zusätzlich 3 Monate. Im Rahmen der Kostenschät-

zung wurden auch hier die Vorgaben so übernommen, wie sie der realen Bezugsquote und Bezugsdauer von Müttern und Vätern in Island entspricht. Die Ergebnisse für eine Übertragung des isländischen Modells auf die Schweiz sind in Tabelle 11 aufgeführt. Die Gesamtkosten belaufen sich auf 1,88 Mrd. Franken. Sie liegen damit ebenfalls über den Kosten des EKFF-Modells, was mit der längeren Bezugsdauer zu erklären ist. Wiederum liegen die durchschnittlichen Tagessätze etwas tiefer als im EKFF-Modell, im Unterschied zum deutschen Modell jedoch nicht wegen einer tieferen Einkommensersatzrate, sondern wegen dem relativ tiefen oberen Plafond von 140 Franken pro Tag.

## 3 Finanzierung

Die Kostenfolgen der verschiedenen Elterngeldmodelle werden anhand von zwei möglichen Finanzierungsvarianten über die Erwerbersatzordnung (EO) in Analogie zur Mutterschaftsversicherung oder über Mehrwertsteuern illustriert.

### 3.1 Finanzierung über die Erwerbersatzordnung (EO)

Die Gesamtheit der AHV-pflichtigen Lohn Einkommen in der Schweiz bestimmt den Umfang der als Prozentsätze definierten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge im Rahmen der Sozialversicherungen. Dieser betrug im Jahr 2009 gemäss Schätzung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) 328 966 Mio. Franken. Arbeitgebende und Arbeitnehmende sind paritätisch je zur Hälfte an der Finanzierung der Leistungen gemäss Erwerbersatzordnung be-

teilt. Die Beitragssätze der Erwerbersatzordnung (inkl. Mutterschaftsversicherung) für die Unselbstständigerwerbenden und die Arbeitgeber betragen heute je 0,15 Lohnprozente. Tabelle 12 zeigt, wie viel Lohnprozente zusätzlich benötigt würden, um das Elterngeld in den verschiedenen Modellen zu finanzieren. Eine realistische Variante des EKFF-Modells liesse sich durch zusätzliche je 0,16 bis 0,19 Lohnprozente auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, insgesamt also 0,33 bis 0,38 Lohnprozente finanzieren. Für die Finanzierung des teuersten, isländischen Modells wären je 0,29 oder insgesamt 0,57 Lohnprozente nötig. Die leicht höheren Beitragssätze der Selbstständigerwerbenden und die Beträge der Nichterwerbstätigen wurden bei der Berechnung vernachlässigt.

#### Zusätzlich benötigte Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge für die Finanzierung des Elterngelds im Rahmen der EO (Basisjahr 2009)

Modellvariante	Kosten 2009 in Mio. Fr.	AN/AG-Beiträge in Mio. Fr. (je 50%)	AN-Beiträge in Lohnprozenten	An- + AG-Beiträge in Lohnprozenten
EKFF (analog MV, asymmetrisch)	1321	661	0.20%	0.40%
EKFF (analog MV, egalitär)	1653	827	0.25%	0.50%
EKFF (analog Deutschland)	1071	535	0.16%	0.33%
EKFF (analog Island)	1260	630	0.19%	0.38%
Deutschland (effektiv)	1673	837	0.25%	0.51%
Island (effektiv)	1880	940	0.29%	0.57%

**Tabelle 12**

Quelle:  
SAKE 2008/2009,  
BSV; eigene  
Berechnungen

### 3.2 Finanzierung mittels Mehrwertsteuer

Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) belaufen sich die Erträge der Mehrwertsteuer im Jahr 2009 auf rund 19'889 Mio. Franken. Bei einem normalen Mehrwertsteuersatz von 7,6% entspricht in diesem Jahr eine proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuerbelastung um 0,1 Prozentpunkte also 262 Mio. Franken. Im Rahmen dieser Betrachtung werden die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze (Sondersatz Beherbergung: 3,6%; Reduzierter Satz: 2,4%) vernachlässigt, wie dies auch die ESTV in ihren Prognosen tut (vgl. Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005).

In Tabelle 13 ist aufgeführt, um wie viele Prozentpunkte der Normalsatz der Mehrwertsteuer angehoben werden müsste, um das Elterngeld zu finanzieren. Daraus lässt sich der neue Normalsatz ableiten. Zur Finanzierung des Elterngelds im Rahmen des EKFF-Modells wäre eine Mehrwertsteuererhöhung zwischen 0,4 und 0,5 Prozentpunkten notwendig. Für das deutsche Modell wären zusätzliche 0,64, für das isländische 0,72 Mehrwertsteuerprozentpunkte erforderlich. Beim reduzierten Satz (derzeit 2,4%) und dem Sondersatz Beherbergung (derzeit 3,6%) erfolgt der Zuschlag in dieser Berechnung proportional. Er würde für alle Modelle neu bei 2,7% beziehungsweise 4,0% liegen.

**Tabelle 13**

Quelle:  
SAKE 2008/2009,  
ESTV; eigene  
Berechnungen

#### **Erhöhung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes zur Finanzierung des Elterngelds (Basisjahr 2009)**

<b>Modellvariante</b>	<b>Kosten 2009 in Mio. Fr.</b>	<b>MwSt.-Erhöhung in Prozentpunkten</b>
EKFF (analog MV, asymmetrisch)	1321	0.50
EKFF (analog MV, egalitär)	1653	0.63
EKFF (analog Deutschland)	1071	0.41
EKFF (analog Island)	1260	0.48
Deutschland (effektiv)	1673	0.64
Island (effektiv)	1880	0.72



## 4 Fazit

- Auf der Basis des Jahres 2009 berechnet, kostet ein Elterngeld in der Schweiz gemäss dem vorgeschlagenen EKFF-Modell zwischen 1,1 und 1,2 Mrd. Franken. Im Vergleich zur Mutterschaftsversicherung geht es um einen fast zwei Mal so hohen Betrag.
  - Den Unterschied zwischen den verschiedenen Varianten des EKFF-Modells machen das Ausmass der Inanspruchnahme und die Aufteilung der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern aus. Insbesondere liegen die an Väter pro beanspruchten Tag bezahlten Leistungen um gut 80% höher als jene der Mütter. Die Väter sind also ein wichtiger Grund für die höheren Kosten eines Elterngeldes pro Zeiteinheit im Vergleich zur Mutterschaftsversicherung.
  - Im Vergleich zu den herangezogenen ausländischen Modellen (Deutschland und Island) ist das EKFF-Modell kostengünstig, was allerdings allein mit der kürzeren Bezugsdauer zu erklären ist.
  - Wird mit gleicher Quote der Inanspruchnahme und gleicher geschlechtsspezifischer Aufteilung der Elternzeit gerechnet, so ist das deutsche Modell teurer als das isländische. Effektiv aber ist das deutsche Modell billiger, weil hier die Leistungen insbesondere von den Vätern selten bezogen werden. Umgekehrt erhöht die hohe Partizipation der Väter die Kosten beim isländischen Elterngeld.
  - Wie bereits bei der Mutterschaftsversicherung ersichtlich, ist die Kostenentwicklung in der Zukunft nicht einfach eine lineare Fortschreibung der Vergangenheit. Vielmehr ist sie einerseits geprägt von Veränderungen der Arbeitsmarktsituation und andererseits von Verhaltensänderungen wie der zunehmend kontinuierlicheren und stärkeren Erwerbsintegration der Mütter.
  - Im Rahmen der Berechnungen zu den EKFF-Modellen wurden drei Zusatzvarianten geprüft:
    1. Auch nichterwerbstätige Eltern erhalten eine Mindestleistung von 300 Franken pro Monat. Betroffen sind etwas über 17 000 Personen, die grosse Mehrheit unter ihnen Frauen. Die zusätzlichen Kosten liegen bei 14 Mio. Franken (analog MV, egalitäre Variante) bis 23 Mio. Franken pro Jahr (analog MV, asymmetrische Variante).
    2. Für Personen in Vollzeitausbildungen ohne Einkommen ist eine Pauschalleistung von 900 Franken pro Monat vorgesehen. Davon profitieren sehr viel weniger Personen, nämlich 1150. Die Kosten liegen bei maximal 4 Mio. Franken pro Jahr.
  - 3. Der grösste Brocken ist die Korrektur der Referenzperiode bei Müttern, die innerhalb von zwei Jahren ein zweites Kind bekommen. Dies betrifft gut 10 000 Frauen. Wird ihr Elterngeld in Anlehnung an die Regelung beim Arbeitslosengesetz auf der Basis des Referenzeinkommens vor der ersten statt vor der zweiten Geburt berechnet, so erhalten sie um 50 Mio. Franken pro Jahr mehr als ohne diese Korrektur. Der Unterschied erklärt sich damit, dass viele Mütter nach dem ersten Kind auf Teilerwerb umstellen oder die Erwerbstätigkeit ganz aufgeben, wenn nach relativ kurzer Zeit ein zweites Kind geplant ist.
- Eine Finanzierung des Elterngeldes über die Erwerbersatzordnung EO, der bereits die Mutterschaftsversicherung angegliedert ist, würde eine Erhöhung der abzuziehenden Lohnprozente von je 0,2% (EKFF-Modell) bis 0,3% (isländisches Modell) für Arbeitnehmende und Arbeitgebende bedingen. Bei einer Finanzierung über die Mehrwertsteuer müsste der Normalsatz um 0,4 bis 0,5 (EKFF-Modell) respektive um 0,7 Prozentpunkte (isländisches Modell) angehoben werden.
- Das Ziel der vorliegenden Berechnungen ist nicht nur, konkrete Grössenordnungen für eine Kostenabschätzung eines Elternzeit- und Elterngeld-Modells für die Schweiz aufzuzeigen und mit den untereinander sehr gegensätzlichen Modellen aus Deutschland und Island zu vergleichen. Das Ziel ist gleichzeitig auch, im Hinblick auf die politische Debatte ein Instrumentarium zu schaffen, das es erlaubt, auch alternative Ausgestaltungen eines Elterngeldes oder Variationen bei der Inanspruchnahme durch Mütter und Väter auf ihre Kostenwirkungen hin zu prüfen. Das letzte Wort dürfte da noch nicht gesprochen sein.



Foto: H-Gall/istockphoto.com

## V. Umsetzung

Die Schaffung einer Elternzeit bedingt, dass entsprechende rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Zudem ist es im Sinne einer kohärenten Familienpolitik wichtig, zu definieren, wo Schnittstellen zu anderen familien- und sozialpolitischen Massnahmen bestehen und Elternzeit und Elterngeld in diesem Rahmen zu situieren.

Im Folgenden werden zuerst die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, von welchen eine rechtliche Umsetzung der Elternzeit auszugehen hat. Im Zentrum steht die Frage, welches Gemeinwesen (Bund oder Kantone) kompetent, d.h. berechtigt ist, eine Elternzeit einzuführen und in der Folge, ob diesbezüglich von Verfassungen wegen ein verpflichtender Rechtsetzungsauftrag besteht. Anschliessend stehen Überlegungen zum Verhältnis von Elternzeit zu anderen familien- und sozialpolitischen Massnahmen.

# 1 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Die folgenden Ausführungen zur Frage der Kompetenzzuweisung mit Blick auf die Einführung einer Elternzeit basieren im Wesentlichen auf einem internen Gutachten, das Monika Pfaffinger, Assistenzprofessorin für Privatrecht mit Schwergewicht ZGB, verfasst hat. Zur Klärung der rechtlichen Situation muss zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen unterschieden werden.

## 1.1 Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse

### 1.1.1 Wer ist kompetent, eine Elternzeit einzuführen?

Als erstes ist zu klären, welches Gemeinwesen (Bund oder Kantone) berechtigt ist, eine Elternzeit einzuführen, oder anders gefragt, wer dies «darf».

Auf dem Gebiet des Privatrechts liegt die Rechtsetzungskompetenz gemäss Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) beim Bund. Diese Aufgabe hat er insbesondere mit dem Erlass des Zivilgesetzbuches (ZGB) und des Obligationenrechts (OR) erfüllt, womit den Kantonen im Bereich des Privatrechts grundsätzlich kein Regelungsspielraum mehr verbleibt. Namentlich ist im privatrechtlichen Bereich auch das Thema Urlaub abschliessend im OR (Art. 329 ff. OR, insbes. Art. 329f OR) sowie im Arbeitsgesetz (ArG) (Arbeitszeit und Ruhezeit) geregelt. Entsprechend verbleibt den Kantonen mit Blick auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse keine Befugnis, zusätzlich zu den bestehenden Urlauben gemäss Bundesrecht weitere Urlaube – welcher Art auch immer – rechtlich zu verankern; sie «dürfen» nicht, der Bund hingegen schon. Folglich kann nur der Bund eine Elternzeit mittels einer Revision der arbeitsrechtsrechtlichen Bestimmungen einführen. Immerhin hätte der Bund die Möglichkeit, in Form eines echten Vorbehalts im OR zu Gunsten kantonalen Privatrechts punktuell und konstitutiv die Regelung einer Elternzeit an die Kantone zu delegieren (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 ZGB). Insoweit wären sodann die Kantone kompetent.

### 1.1.2 Besteht eine rechtliche Verpflichtung, eine Elternzeit einzuführen?

Wenn es also der Bund ist, der gemäss Art. 122 Abs. 1 BV zuständig und befugt ist, die Urlaubsbestimmungen gemäss OR auszubauen, ist als nächstes zu klären, ob er dazu auch verpflichtet ist, ob er also nicht nur «darf» sondern «muss». Besteht an anderer Stelle der BV hierfür ein verpflichtender Rechtsetzungsauftrag?

Die BV beinhaltet drei Artikel, die Ziele postulieren, welche denjenigen nahestehen, die auch mit der Schaffung einer Elternzeit angestrebt werden:

- Art. 41 BV (Sozialziele) sieht vor, dass Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Bst. a) und dass

Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (Bst. c).

Diese Ziele verleihen Bürgerinnen und Bürgern keine subjektiven vor Gericht einklagbaren Rechte. Es ist Sache des Gesetzgebers (Bund, Kantone und Gemeinden), dazu Vorschriften zu erlassen.

- Gemäss Art. 110 BV kann der Bund Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen. Auch dies bedeutet nicht, dass der Bund zur Rechtsetzung verpflichtet ist, sondern lediglich, dass er dazu ermächtigt ist. Er hat stets aufs Neue zu prüfen, ob und inwieweit sich aus Gründen des Gemeinwohls rechtsetzendes Tätigwerden aufdrängt.
- Nach Art. 116 BV berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Auch dieser Artikel hat nur programmatischen Charakter.

Weder Art. 41 BV, noch Art. 110 BV noch Art. 116 Abs. 1 BV – auch nicht in Verbindung miteinander –

- begründen einen verpflichtenden Rechtsetzungsauftrag des Bundes zur Einführung einer Elternzeit. Der Bund «muss» also nicht. Die drei Artikel können den Bund höchstens zur Einführung anregen. Soll der Bund verfassungsrechtlich zur Einführung einer Elternzeit verpflichtet werden, müsste eine dem Art. 116 Abs. 3 BV (Einführung Mutterschaftsversicherung; eine Auslegung, wonach in Art. 116 Abs. 3 BV selbst eine verpflichtende Grundlage zur Einführung eines Elternurlaubs liegt, sprengt wohl seinen Rahmen) entsprechende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden.

### 1.1.3 Rechtliche Regelung der Finanzierung

Neben der Frage, wer befugt ist, Regelungen zum Urlaubsanspruch zu erlassen, ist diejenige der Finanzierung gesondert zu betrachten. Es sind zwei Ausgestaltungen möglich:

- Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber. In diesem Fall ist wie beim Urlaubsanspruch der Bund aufgrund von Art. 122 Abs. 1 BV ausschliesslich zur Regelung zuständig.
- Entschädigung für den Lohnausfall durch eine Versicherung (wie die Mutterschaftsversicherung). Soll eine Entschädigung für den Lohnausfall durch eine Versicherung (wie die Mutterschaftsversicherung) erfolgen, wird der Bund die Grundlage für ihre Errichtung durch entsprechende Verfassungsbestimmung schaffen (vgl. Art. 116 Abs. 3 BV). Die Ausführung wird mit Erlass einer bundesgesetzlichen Regelung erfolgen (vgl. Art. 16b ff. EOG: Mutterschaftsentschädigung). Den Kantonen steht offen, bis eine entsprechende bundesrechtliche Finanzierungsregelung erlassen ist, aufgrund ihrer subsidiären Generalkompetenz (Zuständigkeit für alle nicht ausdrücklich dem Bund vorbehaltenen Staats-

aufgaben, vgl. Art. 3 BV) tätig zu werden, was indes faktisch kaum vorkommen wird. Der Bund könnte sich in seiner bundesrechtlichen Regelung sodann wie mit Art. 16h EOG dazu entschliessen, die Kantone zum Vorsehen weitergehender Entschädigungen zu ermächtigen, die auch die Form einer kantonalen Eltern- respektive Vaterschaftsversicherung annehmen können.

## 1.2 Öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse

Die Gestaltung der öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone liegt in deren jeweiligem eigenen Kompetenzbereich. Bei den Kantonen ergibt sich das aufgrund ihrer subsidiären Generalkompetenz (Art. 3 BV). Gegebenenfalls anderslautendes Bundesprivatrecht kann an der entsprechenden Regelung nichts ändern (vgl. den deklaratorischen Art. 6 Abs. 1 ZGB sowie Art. 342 Abs. 1 lit. a OR).

## 2 Schnittstellen zu anderen familien- und sozialpolitischen Massnahmen

Die EKFF setzt sich ein für eine Familienpolitik, die kohärent ist. Kohärent meint, dass die Massnahmen gut aufeinander abgestimmt und die sozialen Risiken von Familien lückenlos abgesichert sind. Bei der Einführung von Elternzeit und Elterngeld sollen die Schnittstellen zu anderen nationalen und kantonalen Leistungen geklärt werden.

### 2.1 Mutterschaftsentschädigung

Elternzeit und Elterngeld sind kein Ersatz für die Mutterschaftsentschädigung oder einen allfällig bestehenden Vaterschaftsurlaub; sie schliessen zeitlich an diese geburtsbezogenen Regelungen an. Es ist dennoch zu prüfen, ob Väter Elternzeit und Elterngeld parallel zur Mutterschaftsentschädigung beziehen dürfen. Dies kann Sinn machen, wenn die Mutter erschöpft oder krank ist.

### 2.2 Familienergänzende Betreuung

Die Einführung von Elternzeit und Elterngeld wird im Durchschnitt zu einem etwas späteren Eintrittsalter der Kinder in familienergänzende Betreuungsangebote führen. Dies dürfte jedoch die Nachfrage nach Kitaplätzen für Säuglinge nur in geringem Ausmass entlasten. Säuglingsplätze werden für Kinder bis zum Alter von ein bis zwei Jahren angeboten. Elternzeit kann während maximal 24 Wochen bezogen werden. Es ist zudem anzunehmen, dass viele Eltern von der Möglichkeit Gebrauch machen werden, die Elternzeit in Teilzeit zu beziehen. Dies könnte zum Beispiel bedeuten, dass der Säugling nach vier Monaten vielleicht nicht an fünf, aber zum Beispiel an drei Tagen in der Kita betreut wird. Elternzeit ist deshalb keine Alternative zu einem weiteren Ausbau des familienergänzenden Betreuungsangebots. Dieses ist trotz des beeindruckenden quantitativen Ausbaus der familienergänzenden Betreuung in den letzten Jahren nach wie vor völlig ungenügend, speziell auch bei den Plätzen für Säuglinge (vgl. Kapitel 1 sowie Widmer et al. 2009). Die EKFF setzt sich deshalb für einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote ein (EKFF 2008). Familien sollen in jeder Phase die für sie stimmige Betreuungslösung ein-

den können. Elternzeit und Elterngeld helfen – zusammen mit dem Bereitstellen von qualitativ ausreichend guten Säuglingsplätzen in Kitas und Tagesfamilien – Lösungen für die Betreuung von Säuglingen zu realisieren, die den individuell unterschiedlichen Bedürfnissen kleiner Kinder und ihren Familien entsprechen.

### 2.3 Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE)

Im Verständnis der EKFF, dass der Bildungsprozess bereits ab der Geburt des Kindes und nicht erst beim Schuleintritt beginnt, und dass die Kinder in diesem Prozess unterstützt werden sollen, ändert sich nichts daran, ob Kinder ausschliesslich in der Familie oder auch in familienergänzenden Angeboten betreut werden. Dieses Bildungsverständnis, das mit dem Schlagwort Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) umschrieben wird, bedeutet in der frühen Kindheit erstens, eine gesunde Entwicklung von Kindern in ihren Familien zu fördern. Zweitens geht es darum, den Übergang eines Kindes von der Familie in ausserfamiliale FBBE-Angebote vorzubereiten und zu gestalten. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass der Einfluss der Familie auf die Entwicklung von Kindern substanziell grösser ist als der Einfluss familienergänzender Settings. Sie weisen ausserdem auf die Wichtigkeit einer sinnvollen Abstimmung von familieninterner und familienergänzender Betreuung für den Säugling und für alle seine Bezugspersonen hin. Nicht nur für die Eltern sondern insbesondere für das kleine Kind ist die Abstimmung zwischen Familie und Kita von grosser Bedeutung (Belsky et al. 2007). Bildungs- und Erziehungspartnerschaften zwischen Familie und öffentlichem Bildungssystem sind also nicht erst ab dem Schuleintritt eines Kindes wichtig. Damit sie entstehen können, müssen zuerst die Eltern mit ihrem Kleinkind eine sichere Beziehungs- und Erziehungsbasis aufbauen können. Dafür sollten sie in der ersten Lebensphase des Kindes ohne existentielle Sorgen so viel Zeit mit dem Kind verbringen können, wie es den Bedürfnissen eines Säuglings entspricht. Ein sicherer Start stärkt das Kind dafür, seinen Er-

fahrungshorizont begleitet durch seine nächsten Bezugspersonen innerhalb und ausserhalb der Familie zu erweitern. Elternzeit verstärkt die Grundlagen, die mithelfen, dass der Übergang in ausserfamiliale FBBE-Angebote gut gestaltet werden kann.

Spezielles Augenmerk ist der Situation bildungsbenachteiligter Familien zu widmen. Nach Artikel 2 Absatz 3 der schweizerischen Bundesverfassung sorgt die Eidgenossenschaft «für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.»

Dieser Anspruch scheint gesellschaftspolitisch nicht einfach einzulösen. Obwohl Chancengleichheit ein wichtiger Pfeiler unserer demokratischen Staatsordnung ist, zeigen neuere Untersuchungen, dass wir es insbesondere in den ersten Lebensjahren versäumen, darauf hinzuwirken. Sie belegen, dass Kinder aufgrund ihrer sozial-familialen Herkunft bereits beim Eintritt in die Schule mit deutlich unterschiedlichen Ausgangslagen starten und sich die Unterschiede im Laufe der weiteren Bildungsbiografien noch verschärfen (PISA Studie; Schlack 2008).

Obwohl sich Schwierigkeiten wie problematisches Erziehungsverhalten oder problematische Entwicklungsverläufe auf der individuellen Ebene zeigen, wäre es fatal, diese Probleme zu individualisieren und die Schuld dafür einseitig bestimmten Familien zuzuschreiben. Es scheinen in erster Linie Unterschiede in der sozio-ökonomischen Grundlage zu sein, die den zentralen Unterschied zwischen Familien bzw. deren Wirkung auf die Bildungs- und Gesundheitsschancen der Kinder ausmachen.

Familien sind also für die gesunde Entwicklung von Kindern und im Hinblick auf deren Chancengleichheit eminent wichtig. Damit sie diese zentrale Rolle verantwortungsvoll wahrnehmen können, sind günstige Rahmenbedingungen für alle Familien und flankierende Massnahmen bei Familien mit schwachen sozio-ökonomischen Ressourcen unabdingbar.

Relevante Unterschiede bei angeborenen Fähigkeiten und manche familiäre Besonderheiten vermag der Staat natürlich nicht auszugleichen. Er hat jedoch die Möglichkeit, strukturell Einfluss zu nehmen, um Kindern innerhalb und ausserhalb ihrer Familien möglichst günstige Bedingungen des Aufwachsens zu schaffen.

Es ist relativ unbestritten, dass Kinder von bildungsbenachteiligten Eltern im Hinblick auf schulisches Lernen und Chancengerechtigkeit besondere Unterstützung und besondere Massnahmen im Bereich der frühen Förderung brauchen. Diesen Kindern wäre mit einer Elternzeit alleine nicht gedient. Für Kinder aus bildungsfernen Familien müsste die Elternzeit mit gezielten Angeboten der frühen Förderung und frühen Bildung ergänzt werden – im idealen Sinne home-based (Hausbesuchsprogramme) und center-based (etwa Kindertagesstätte mit pädagogischem Rahmenplan). Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, den Eltern abzusprechen, dass sie für ihre Kinder wichtig sind. Die institutionelle Förderung benachteiligter Kinder kann nur in Zusammenarbeit mit den Eltern und mit Respekt vor ihnen gelingen.

## 2.4 Familienzulagen, Ergänzungsleistungen für Familien

Elternzeit und Elterngeld sollen so ausgestaltet werden, dass auch Familien mit tiefen Einkommen sie beziehen und nicht aus finanziellen Gründen darauf verzichten.

Die Familienzulagen sollten während des Bezugs von Elternzeit und Elterngeld weiterhin ausbezahlt werden. Sie betreffen ja die zusätzlichen Kosten für das Kind, während das Elterngeld einen Lohnersatz bzw. eine Lohnfortzahlung während der Elternzeit darstellt.

Die EKFF setzt sich dafür ein, dass möglichst bald ein Bundesgesetz zu Ergänzungsleistungen für Working Poor-Familien verabschiedet wird. Tendenziell dürften Familien-Ergänzungsleistungen im ersten Lebensjahr des Kindes bei einem Elternzeit und Elterngeld weniger oft beansprucht werden.



Foto: Blue Orange Studio/istockphoto.com

## VI Die Position der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)

Mit der Geburt eines Kindes übernehmen die Eltern neue Aufgaben und eine grosse Verantwortung für das Wohl ihres Kindes. Für die gesunde Entwicklung eines Kindes ist die Beziehung zu seinen primären Bezugspersonen von zentraler Bedeutung. In den ersten Lebensjahren sind die Kinder ganz besonders auf Zuwendung und Fürsorge und auf verbindliche, zuverlässige Beziehungen angewiesen. Dafür benötigen die Eltern Zeit. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Eltern nur dann genügend auf die Bedürfnisse ihrer Kinder eingehen können, wenn sie selbst nicht zu sehr anderweitig belastet sind. Der Übergang zur Elternschaft geht mit einer unteilbaren Verantwortung für das Kind einher, bringt grosse Umstellungen mit sich und verlangt die Abstimmung familialer Aufgaben mit beruflichen Verpflichtungen. Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass die zeitliche Belastung der Eltern für bezahlte und unbezahlte Tätigkeiten in den ersten Lebensjahren eines Kindes am grössten ist und insgesamt Wochenpensen von 70 Stunden und mehr erreicht. Dazu kommt, dass die Kleinkinderphase in einer beruflichen Phase liegt, die für den Karriereverlauf entscheidend ist.

In dieser Situation sind es vor allem die Frauen, die beruflich den Preis für Kinder zahlen. Sie erleben durch ihre Mutterrolle einen starken Bruch in ihrer Berufsbiografie. Bis zur Geburt des ersten Kindes sind Frauen sehr gut in das Erwerbsleben integriert

und arbeiten meistens Vollzeit. Mit der Geburt des ersten Kindes zieht sich der grösste Teil der Frauen (vorübergehend) teilweise oder ganz aus dem Erwerbsleben zurück. Im Alter des jüngsten Kindes bis zu vier Jahren arbeiten rund zwei Drittel der Frauen mit einem Teilpensum von weniger als 50 Prozent oder sie sind gar nicht erwerbstätig. Der Berufsaufstieg, aber auch Minimalpensen, zementieren die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern und verschlechtern die beruflichen Perspektiven der Frauen. Wenn Mütter die Erwerbsarbeit grösstenteils aufgeben, ist ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit eingeschränkt. Bei einer Trennung oder Scheidung kann dies bedeuten, dass sie Mühe haben, den Lebensunterhalt selber zu bestreiten.

Ein grosser Teil der Familien ist heute auf zwei Einkommen angewiesen. Nach der Geburt eines Kindes verrichten Väter deshalb oft mehr Erwerbsstunden, um den finanziellen Nachteil auszugleichen, der sich durch die Reduktion der Erwerbsarbeit der Mütter ergibt. Väter wollen aber enge Beziehungen zu ihren Kindern aufbauen, sich an der alltäglichen Familienarbeit beteiligen und nicht bloss Freizeitväter sein.

Das sind einige der Überlegungen, welche die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) dazu bewogen haben, sich in ihren strategischen Leitlinien 2015 für die Schaffung eines Elternurlaubs in der Schweiz auszusprechen und ei-

nen konkreten Vorschlag zu entwickeln. Den Begriff Urlaub erachtet die EKFF allerdings nicht als treffende Bezeichnung für die Übernahme von familialen Betreuungsaufgaben. Stattdessen bevorzugt sie in Anlehnung an die deutsche Regelung die Begriffe Elternzeit und Elterngeld.

## Es ist Zeit für «Elternzeit und Elterngeld» in der Schweiz

Seit dem 1. Juli 2005 erhalten erwerbstätige Frauen in der Schweiz während 14 Wochen eine Mutterschaftsentschädigung, die 80 Prozent des Erwerbseinkommens beträgt. Ein Vaterschaftsurlaub ist in keinem Bundesgesetz geregelt. Er gilt als «üblicher freier Tag» gemäss Obligationenrecht (OR) oder als Sonderurlaub, den Arbeitnehmende beziehen können, um persönliche Angelegenheiten während der Arbeitszeit zu regeln. Aus eigener Initiative bieten einzelne Unternehmungen, private und öffentliche Institutionen nach der Geburt eines Kindes einen Vaterschaftsurlaub von ein paar Tagen bis zu mehreren Wochen an. Davon profitieren kann aber nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmenden.

Aus familienpolitischer Sicht genügen die aktuelle Mutterschaftsentschädigung und der in einzelnen Firmen gewährte Vaterschaftsurlaub nicht, um Familien in den ersten Lebensjahren nach der Geburt eines Kindes zu entlasten. Die EKFF fordert deshalb eine gesetzliche Regelung für die Einführung einer Elternzeit und eines Elterngeldes auch in der Schweiz. Um diese Forderung zu konkretisieren hat die EKFF ein detailliertes Modell entwickelt, das sich am Gesetzesentwurf im Kanton Genf orientiert. Das Modell der EKFF enthält konzeptionelle Eckpunkte zu Anspruchsberechtigung, Bezugsdauer, Höhe des Elterngelds, Verhältnis zu anderen Sozialleistungen und Regelung der Rechte vor, während und nach der Elternzeit. Im Auftrag der EKFF hat das Büro BASS die möglichen Kostenfolgen dieses Modells berechnet und dem deutschen sowie dem völlig geschlechteregalitären isländischen Modell gegenübergestellt. Gleichzeitig wurden auch zwei Finanzierungsvarianten erarbeitet. Auf der Basis dieser Vorarbeiten schlägt die EKFF das folgende Modell vor:

## Das Modell der EKFF für Elternzeit und Elterngeld in der Schweiz

Das Modell der EKFF sieht eine maximale *Bezugsdauer* von 24 Wochen vor. Je vier Wochen davon entsprechen einem individuellen Anspruch von Mutter oder Vater. Das heisst, sie können nur von dieser Person bezogen werden. Wie die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, ist eine solche Regelung wichtig, um eine stärkere Beteiligung der Väter an der Elternzeit zu bewirken. Die Elternzeit steht grundsätzlich beiden Elternteilen offen. Das Kriterium ist das Sorgerecht.

Die *Bezugsperiode* dauert von der Geburt bis zur Einschulung. Ein Bezug in Teilabschnitten soll möglich sein. Die Einkommensersatzrate wird wie bei der Mutterschaftsentschädigung auf 80 Prozent festgesetzt mit einem Plafond nach oben von 196 Franken pro Tag. Massgebend ist bei den Unselbstständigerwerbenden der Bruttolohn, bei den Selbstständigerwerbenden der AHV-versicherte Bruttolohn. Überall dort, wo ein Mutterschafts- und/ oder Vaterschaftsurlaub besteht, kommen Elternzeit und Elterngeld zeitlich später und sollen kein Ersatz für diese geburtsbezogene Regelungen sein. Bezüglich des Anspruchs auf andere Transfereinkommen, beispielsweise Arbeitslosenunterstützung, soll die gleiche Regelung wie bei der Mutterschaftsentschädigung gelten.

Die EKFF rechnet mit *Kosten* für dieses Modell in der Grössenordnung von 1,1 bis 1,2 Milliarden Franken. Die Kosten hängen jedoch davon ab, wie hoch die Bezugsquote ist und wie die Aufteilung zwischen den Geschlechtern aussieht. Sollten die Väter mehr als die vier Wochen, auf die sie einen individuellen Anspruch haben, beziehen, wären die Kosten höher, weil die Ersatzeinkommen der Väter kumuliert um mehr als 80 Prozent über den kumulierten Ersatzeinkommen der Mütter liegen. Das vorgeschlagene EKFF-Modell ist deutlich kostengünstiger als es die beiden zum Vergleich herangezogenen ausländischen Modelle (Deutschland und Island) wären. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die vorgeschlagene kürzere Bezugsdauer.

Eine *Finanzierung* des Elterngeldes über die Erwerbsersatzordnung EO würde eine Erhöhung der abzuziehenden Lohnprozente von je 0,2 Prozent für Arbeitnehmende und Arbeitgebende bedeuten. Bei einer Finanzierung über die Mehrwertsteuer müsste der Normalsatz um 0,4 bis 0,5 Prozent angehoben werden.

Die EKFF liess auch die Kosten von verschiedenen Varianten berechnen. Damit soll im Hinblick auf die politische Debatte ein Instrumentarium bereitgestellt werden, das es ermöglicht, auch alternative Ausgestaltungen eines Elterngeldes auf ihre Kostenwirkung zu prüfen.

## Rechtliche Grundlagen

Die EKFF hat auch die rechtliche Frage geprüft, welche Gemeinwesen (Bund oder Kantone) unter geltendem Recht berechtigt sind, eine Elternzeit und ein Elterngeld einzuführen. Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung weist die Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Privatrechts dem Bund zu. Diese Aufgabe hat er mit dem Erlass von ZGB und OR erfüllt, womit den Kantonen seit deren Inkrafttreten im Bereich des Privatrechts grundsätzlich kein Regelungsspielraum mehr bleibt. Die Kantone haben somit keine Befugnis zur Einführung einer Elternzeit oder auch eines Vaterschaftsurlaubs im Rahmen privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse. Verfassungsrechtlich ist dafür allein der Bund kompetent. Anders sieht es in Bezug auf die öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse aus. Die Gestaltung der öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone liegt in deren jeweiligem eigenen Kompetenzbereich. Auch wenn der Bund auf dem Gebiet des Privatrechts allein kompetent ist, so hat er jedoch keinen verbindlichen Rechtsetzungsauftrag zur Einführung einer Elternzeit. Die Bestimmungen in Art. 41 BV (Sozialziele), Art. 110 BV (Arbeit) sowie Art. 116 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung) können den Bund höchstens zur Einführung einer Elternzeit anregen, er ist dazu aber nicht verpflichtet. Soll der Bund verfassungsrechtlich dazu verpflichtet werden, müsste eine dem Art. 116 Abs. 3 BV (Mutterschaftsversicherung) entsprechende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden.

## Das EKFF-Modell im internationalen Vergleich

Ein Vergleich mit anderen Ländern macht deutlich, dass das von der EKFF vorgeschlagene Modell ziemlich bescheiden ist. Die meisten europäischen Länder kennen grosszügigere Regelungen. Das gilt nicht nur für die beiden in der Publikation zum Vergleich herangezogenen Länder Island und Deutschland.

Island gewährt einen Elternurlaub von 9 Monaten, wovon für die Mutter und den Vater je 3 Monate reserviert sind. Damit geht Island mit dem finanziellen Anreiz für Väter bisher am weitesten. Das erweist sich als erfolgreich. 90 Prozent der Väter nehmen die Elternzeit in Anspruch. Deutschland bezahlt seit 2007 während 12 Monaten Elterngeld. Dazu kommen zwei Partnermonate als individuelles Anrecht des anderen Elternteils. Das Elterngeld beträgt 67 Prozent des Nettolohns, maximal 1800 Euro. Am grosszügigsten ist Schweden, wo den Eltern während insgesamt 480 Tagen oder 16 Monaten ein Elterngeld bezahlt wird, davon 13 Monate zu 80 Prozent des Bruttolohns. Zwei Monate sind jeweils individuell für Vater oder Mutter reserviert. Die restlichen Monate sind frei aufteilbar.

Andere Länder wie Frankreich oder Österreich gehen zwar in Bezug auf das Elterngeld weniger weit. Dafür ist die Elternzeit, in der ein Kündigungsschutz besteht, sehr grosszügig geregelt. In Österreich beträgt die Dauer der Elternzeit 24 Monate, in Frankreich sogar 36 Monate.

Der Rat der Europäischen Union hat 2010 eine Richtlinie zum Elternurlaub erlassen, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Nach dieser Vereinbarung haben erwerbstätige Frauen und Männer im Fall der Geburt oder Adoption eines Kindes ein individuelles Recht auf Elternurlaub im Alter von bis zu acht Jahren. Der Elternurlaub wird für eine Dauer von mindestens vier Monaten gewährt.

Bei einer Beurteilung der Kostenfolgen des EKFF-Modells ist auch zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für die Familien in der Schweiz unter dem europäischen Durchschnitt liegen (Bundesamt für Statistik 2008). In der Schweiz beliefen sich die gesamten Sozialleistungen für Familien und Kinder im Jahr 2008 auf einen Betrag, der 1,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts entspricht. Vergleichbar tiefe Werte kennen nur noch die Niederlande, Italien, Spanien und Polen. An der Spitze stehen die skandinavischen Staaten, die bis zu drei Mal mehr für die Familien ausgeben. Aber auch in Deutschland, Österreich und Frankreich sind die Sozialausgaben für die Familien deutlich höher als in unserem Land.

## Elternzeit und Elterngeld als Teil einer wirtschaftspolitischen Strategie

In ihrem «Employment Outlook 2006» stellte die OECD eine Job Strategy vor, die helfen soll, im Kontext der Globalisierung mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dabei ein zentraler Faktor. Es ist heute aus wirtschaftlicher Sicht weitgehend unbestritten, dass über eine bessere Arbeitsmarktintegration der Frauen die vorhandenen Humankapitalinvestitionen besser genutzt und die gesamtwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden kann. Das zusätzliche Potenzial liegt hier in erster Linie bei den Müttern. Damit wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur zu einem privaten, sondern auch zu einem gesellschaftlich relevanten Thema.

Verschiedene Studien belegen, dass sich mit einer Einführung von Elternzeit und Elterngeld die Erwerbsunterbrüche der Mütter verkürzen. Dadurch stabilisieren sich auch die Löhne der Mütter, die in vielen Ländern unter jenen der übrigen Frauen liegen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist aber auch zu einem wichtigen Standortfaktor geworden. Die OECD spricht von einem weltweiten «Wettbewerb um Talente». Viele europäische Länder wie auch die Schweiz haben selbst in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Mühe, die Nachfrage nach gut qualifizierten Fachkräften zu decken. Die gesuchten



Fachkräfte können ihren Arbeitsort oft frei wählen. Immer mehr Berufstätige suchen sich ihren Arbeitsplatz danach aus, ob sie Familie und Beruf vereinbaren können.

Die Schweiz fällt hier gegenüber dem europäischen Umfeld deutlich ab und läuft Gefahr, im Wettbewerb um Talente zurückzufallen. Denn in den meisten Herkunftsländern der zugewanderten Fachkräfte sind Elternzeit und Elterngeld ebenso längst Selbstverständlichkeiten wie für die Eltern erschwingliche ausserfamiliäre Kinderbetreuungsangebote.

---

## **Elternzeit und Elterngeld - Zentrale Elemente einer nachhaltigen Familienpolitik**

In seiner Rede anlässlich der Präsentation des «Familienberichts 2004» am 31. August 2004 auf der Petersinsel hat Bundesrat Pascal Couchepin für eine «nachhaltige Familienpolitik» plädiert. Priorität müsse dabei die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben. In seiner Begründung wies der Bundesrat darauf hin, dass in der Schweiz immer weniger Kinder geboren würden. Heute werden halb so viele Kinder geboren wie Mitte der 60er-Jahre. Das hängt allerdings nicht damit zusammen, dass Kinder zunehmend unerwünscht wären. Im Gegenteil: Über alle Bildungsstände hinweg ist der Kinderwunsch grösser als die Zahl der wirklich geborenen Kinder. Der Grund für die Diskrepanz zwischen Kinderwünschen und der Realität liege darin, so Bundesrat Couchepin, dass es bei der Familiengründung oder beim Entscheid für weitere Kinder zu hohe Hindernisse gebe.

Denn gleichzeitig möchten die Mütter mehr arbeiten. Der Bundesrat hat deshalb gefordert, dass der Staat die Hindernisse abbauen müsse, damit gewünschte Kinder auch geboren werden. Und er müsse die Hürden beseitigen, die dafür sorgen, dass Mütter auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden. Die Schweiz könne es sich nicht leisten, dass sie immer weniger Kinder habe. Denn mehr Kinder bedeuten auch weniger demografiebedingte Probleme, standfestere Sozialwerke, vor allem aber mehr Innovations- oder Zukunftsfähigkeit. Die Schweiz könne es sich aber auch nicht leisten, auf die vielen Kompetenzen, die sie ausbildet, im Arbeitsleben zu verzichten. Für die Schweiz sei es volkswirtschaftlich vorteilhaft, wenn die Frauen, die heute genauso gut ausgebildet sind wie die Männer, ihre erworbenen Kompetenzen im Erwerbsleben einsetzen. Ihre Beitragszahlungen hätten auch einen stabilisierenden Einfluss auf die Sozialwerke.

Die Einführung einer Elternzeit und eines Elterngelds ist ein wichtiger Bestandteil zum Abbau der von Bundesrat Couchepin genannten Hürden und Hindernisse. Länder, die wie die skandinavischen Länder oder Frankreich eine aktive Familienpolitik verfolgen, mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, weisen in der Regel eine hö-

here Geburtenrate auf als die anderen Länder. Auch ist in diesen Ländern die Zahl der Mütter, die nicht erwerbstätig sind oder mit kleinen Pensen arbeiten, geringer.

Die EKFF ist davon überzeugt, dass die Einführung von Elternzeit und Elterngeld dem Rückzug der Frauen auf Minimalpensen oder gar einem (vorübergehenden) Berufsausstieg entgegenwirkt und damit auch die beruflichen Perspektiven der Frauen verbessert. Das wirkt sich auch volkswirtschaftlich aus. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen führt nämlich auch zu einem höheren Erwerbseinkommen der Haushalte und damit auch zu höheren Steuereinnahmen und zu höheren Abgaben an die Sozialversicherungen.

Elternzeit und Elterngeld sind aber vor allem auch von grosser Bedeutung für die gesunde Entwicklung von Kind und Familie. Elternzeit und Elterngeld führen in den ersten Lebensjahren eines Kindes, die mit grossen Belastungen verbunden sind, zu einer Entlastung der Eltern und ermöglichen den Familien so eine Wahl- und Gestaltungsfreiheit bezüglich der Betreuung ihrer Kinder. Elternzeit und Elterngeld tragen damit zu optimalen Startbedingungen der Kinder und zu mehr Chancengleichheit bei. Die Ausgaben dafür sind darum auch nicht einfach Kosten, sondern soziale Investitionen, die sich in Form besserer Jobchancen im Erwachsenenalter und geringerer Unterstützungsbedürfnisse auszahlen werden.

Kinder sind keineswegs nur Privatsache. Ihr Wohl und das Wohl ihrer Eltern sind von privatem und öffentlichem Interesse und obliegen einer gemeinsamen familialen und gesellschaftlichen Verantwortung. Elternzeit und Elterngeld sind damit neben anderen Massnahmen wie dem Ausbau der familienergänzenden Betreuungsangebote oder Massnahmen gegen die Familienarmut ein zentrales Element einer kohärenten und nachhaltigen Familienpolitik.

## Literaturverzeichnis

- Ahnert, L. (2005): Entwicklungspsychologische Erfordernisse bei der Gestaltung von Betreuungs- und Bildungsangeboten im Kleinkind- und Vorschulalter, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, Band 1, (S. 9-53), München.
- Ahnert, L. (2010): Wieviel Mutter braucht ein Kind? Bindung - Bildung - Betreuung: öffentlich und privat, Heidelberg.
- Bauer, T. (2000): Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt - eine ökonomische Analyse, Chur/Zürich.
- Belsky, J.; Vandell, D.L.; Burchinal, M.; Clarke-Stewart, K.A.; McCartney, K.; Owen, M.T. (2007): Are there long-term effects of early child care?, in: Child Development 2007, 78, S. 681-701.
- Borchard, M.; Henry-Huthmacher, Ch.; Merkle, T.; Wippermann, C. (2008): Eltern unter Druck - Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin.
- Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2008): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik BFS (2009): Veränderungen beim Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit: 1997-2007, BFS Aktuell, 18. August 2009, Neuenburg.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Berlin.
- CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (2006): Positionspapier Mann, Vater und Sohn, Bern.
- Eidg. Departement des Innern (2004): Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern.
- Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008): Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. Eine Bestandaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern.
- Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2009): Die Leistungen der Familien anerkennen und fördern. Strategische Leitlinien 2015, Bern.
- EUROSTAT/European Commission (2009): Reconciliation between work, private and family life in the European Union. 2009 edition, Luxembourg.
- FDP. Die Liberalen (2001): Positionspapier FDP 18.8.2001, Bern.
- Fuchs, G. (2008): Bericht zur Ist-Situation in der Bundesverwaltung, den Kantonen und Städten bezüglich Mutterschaftsentschädigung und parlamentarischen Vorstössen zu Vaterschaft und Elternschaft (inkl. Adoption), im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Basel.
- Galtry, J.; Callister, P. (2005): Assessing the optimal length of parental leave for child and parental well-being: How can research inform policy?, in: Journal of Family Issues, 2005, 26, S. 219-246, University of Florida, Gainesville.
- Gíslason, I. V. (2007): Parental Leave in Iceland. Bringing the Fathers in. Developments in the Wake of New Legislation in 2000, Ásprent, Akureyri.
- GPS Grüne Partei der Schweiz (1999): Grüne Position zu Frauen und Männern, verabschiedet an der Delegiertenversammlung vom 20. März 1999, aktualisiert von Heidi Rebsamen im April 2002, Bern.
- Gray, H. (2002): Family-friendly working: What a performance! An analysis of the relationship between the availability of family-friendly policies and establishment performance. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.
- INFRAS; Mecop Università della Svizzera italiana; Tassinari Beratungen (2005): Wie viel Krippen- und Tagesfamilien braucht die Schweiz? Kurzfassung der NFP52-Studie «Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale», Zürich.
- Kutzner, S.; Streuli, E. (2005): Traditionalistische Geschlechterarrangements in Working Poor Haushalten: Persistenz jenseits der ökonomischen Logik, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 31 (2), S. 295-320, Zürich.
- Lalive, R.; Zweimüller, J. (2005): Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a «True Natural Experiment», IZA Discussion Paper Series 1613, Bonn.
- Magazin des Kölner Stadt-Anzeigers, Interview mit Prof. Dr. mult. Wassilios Fthenakis «Kinder wollen lernen. Der renommierte Frühpädagoge empfiehlt den Kindergartenbesuch ab zwölf Monaten», 22.01.2007, Nr. 18, S.5, Köln.
- Mecop Università della Svizzera italiana; INFRAS (2007): Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht, Seco-Reihe «Vereinbarkeit von Beruf und Familie», Nr. 3, Bern.
- Millioud, P.; Sottas, G. (2008): Erwerbsersatz bei Mutterschaft - eine erste Bilanz, in: Soziale Sicherheit CHSS, 2008/5, S. 304-307, Bern.
- Neyer, G. (2006): Family policies and fertility in Europe: Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies, MPIDR Working Paper 2006-010, Rostock.
- NICHD-Study of Early Child Care and Youth Development, The Eunice Kennedy Shriver National Institute of Child Health and Human Development (NICHD). Die Publikationen die bisher im Rahmen der Studie erschienen sind, sind auf der Website <https://secc.rti.org/> zu finden.
- OECD (2007): OECD Employment Outlook 2007, Paris.
- OECD (2008): The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled, Paris.
- Oláh, L. (2001): Gendering family dynamics: the case of Sweden and Hungary. Demography Unit Dissertation Series 3, Stockholm University, Stockholm.
- Ondrich, J. et al. (1996): Barefoot and in a German kitchen: Federal parental leave and benefit policy and the return to work after childbirth in Germany, in: Journal of Population Economics, 9, S. 247-266, Bonn.
- Papastefanou, C.; Hofer, M. (2002): Familienbildung und elterliche Kompetenzen, in: Hofer, M.; Wild, E.; Noack, P. (2002): Lehrbuch Familienbeziehungen. Eltern und Kinder in der Entwicklung, S.168-191, Göttingen.
- Pfaffinger, M. (2010): Internes Gutachten zuhanden der EKFF: Verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung bzgl. Einführung eines Eltern- resp. Vaterschaftsurlaubs. Luzern. Das Gutachten kann von der Website der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF heruntergeladen werden ([www.ekff.admin.ch](http://www.ekff.admin.ch)).
- Prognos AG (2005): Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen, Basel.
- Robert Bosch Stiftung (2006): Unternehmen Familie, Stuttgart.
- Roszbach, H.-G. (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, Band 1, S. 55-174, München.
- Ruhm, Ch. (1998): The economic consequences of parental leave mandates: lessons from Europe, in: The Quarterly Journal of Economics, 113/1, S. 285-317, Cambridge.
- Schlack, H. (2008): Wie (un)gesund sind Kinder in Deutschland? Fakten, Einschätzungen, Handlungsbedarf, in: Frühförderung interdisziplinär, 4/08, S. 147-154, München.
- Schubert, R. (1993): Ökonomische Diskriminierung von Frauen: Eine volkswirtschaftliche Verschwendung, Frankfurt/M.
- SP Sozialdemokratische Partei der Schweiz (2002): Familienpolitisches Konzept der SP «Mit Kindern rechnen», Bern.
- SP Sozialdemokratische Partei der Schweiz (2006): Wirtschaftskonzept der SP Schweiz 2006-2015 (24. Juni 2006), Bern.
- Spieß, C.; Wrohlich, K. (2008): The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model, in: Population Research and Policy Review 27, S. 575-591, Dordrecht.
- Statistisches Bundesamt (2010): Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge. Jahr 2009, Wiesbaden.
- Viernickel, S.; Simoni H. (2008): Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (Hrsg.), Familien - Erziehung - Bildung, S. 22-33, Bern.
- Waldfogel, J. (1998): Understanding the family gap in pay for women with children, in: Journal of Economic Perspectives, 1998/12, S. 137-156, Pittsburgh.
- Widmer, F.; Gabriel, T.; Brubenmann, B. (2009): Säuglinge und Kleinstkinder in Kindertagesstätten in der Stadt Zürich, Zürich. *Erhältlich beim Sozialdepartement, [www.stadt-zuerich.ch/sd](http://www.stadt-zuerich.ch/sd)*.

## Verzeichnis Grafiken

<b>1</b>	Erwerbsquote der Mütter und Väter (25-49 Jahre) nach Alter des jüngsten Kindes in der Schweiz und der EU, 2006.	Seite 11
<b>2</b>	Erwerbssituation von Eltern in Partnerschaft mit jüngstem Kind unter 7 Jahren, 1997-2007.	12
<b>3</b>	Erwerbssituation von alleinerziehenden Personen, 1997-2007.	12
<b>4</b>	Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit nach Familiensituation und Geschlecht, 2007.	13
<b>5</b>	Erwerbsmodelle in Paarhaushalten mit und ohne Kinder, 2007.	14
<b>6</b>	Armut- und Working Poor-Quote nach Haushaltstyp, 2006.	16
<b>7</b>	Sozialleistungen für Familie und Kinder in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im europäischen Vergleich, 2005.	17

## Verzeichnis Tabellen

<b>1</b>	Durchschnittliche direkte und indirekte Kosten pro Kind und Monat nach Haushaltstyp (in Franken)	Seite 15
<b>2</b>	Rangfolge der Kinder der verheirateten Mütter mit einem Kind unter einem Jahr (SAKE 2009) bzw. der Geburten (BEVNAT 2008), Anteile in %	36
<b>3</b>	Verteilung der Elternzeitberechtigten nach Geschlecht, Erwerbsstatus und Rangfolge der geborenen Kinder	37
<b>4</b>	Vergleich der geschätzten mit den effektiven Kosten der Mutterschaftsversicherung	38
<b>5</b>	Kosten EKFF-Modell, Variante Mutterschaftsversicherung (asymmetrisch)	40
<b>6</b>	Kosten EKFF-Modell, Variante Mutterschaftsversicherung (egalitär)	41
<b>7</b>	EKFF-Modell, Inanspruchnahme analog zu Deutschland	42
<b>8</b>	EKFF-Modell, Inanspruchnahme analog zu Island	42
<b>9</b>	Ursprüngliche und angepasste Einkommengrenzen im deutschen Modell	43
<b>10</b>	Ergebnisse für das deutsche Modell	44
<b>11</b>	Ergebnisse für das isländische Modell	44
<b>12</b>	Zusätzlich benötigte Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge für die Finanzierung des Elterngelds im Rahmen der EO (Basisjahr 2009)	45
<b>13</b>	Erhöhung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes zur Finanzierung des Elterngelds (Basisjahr 2009)	46

## Anhang I Politische Vorstösse auf Bundesebene zum Vaterschaftsurlaub

Stand: 8. Juni 2010

### Motion:

#### Vaterschaftsurlaub

R. Nordmann, NR (SP/VD)  
11.12.2006 (06.3662)

Änderungen des Obligationenrechtes und des Erwerbsersatzgesetzes: Im Anschluss an die Geburt eines Kindes soll der Vater Anrecht auf einige Wochen Vaterschaftsurlaub haben. Während dieser Zeit hat er Anspruch auf eine Erwerbsausfallentschädigung, die wie die Entschädigung während des Mutterschaftsurlaubs geregelt wird.

>> **abgelehnt**

### Postulat:

#### Modelle für einen Vaterschaftsurlaub

F. Teuscher, NR (Grüne/BE)  
19.12.2008 (08.3953)

Ausarbeitung verschiedener Modelle für einen Vaterschaftsurlaub, inklusive Kostenschätzung, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle sind aufzuzeigen und mögliche Finanzierungsvorschläge auszuarbeiten.

>> **Im Plenum noch nicht behandelt**

### Postulat:

#### Auswirkungen des Vaterschaftsurlaubes

R. Nordmann, NR (SP/VD)  
11.6.2008 (08.3315)

Vorlegen eines Berichts über die Auswirkungen der Einführung eines Vaterschaftsurlaubes als Instrument einer ganzheitlichen Familienpolitik. Dabei sollen insbesondere seine Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Mütter, auf die Paarbeziehungen, auf die Erziehung der Kinder sowie auf die Gleichstellung von Mann und Frau untersucht werden.

>> **Im Plenum noch nicht behandelt**

### Parlamentarische Initiative: Revision des Erwerbsersatzgesetzes. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Väter

F. Teuscher, NR (Grüne/BE)  
23.6.2006 (06.448)

Abänderung des Erwerbsersatzgesetzes:

- Der Kreis der entschädigungsberechtigten Personen ist auf Väter auszudehnen, die bei der Geburt eines Kindes als Arbeitnehmer oder als Selbstständigerwerbende versichert waren und Betreuungsaufgaben übernehmen.
- Anspruchsberechtigten Vätern ist während mindestens acht Wochen eine Erwerbsersatzentschädigung zu gewähren.
- Die Entschädigung beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, welches vor dem Erwerbsausfall erzielt wurde. Die weiteren Bestimmungen orientieren sich nach den Regelungen bei Mutterschaft (Plafonierung, Anspruchsberechtigung usw.).

>> **abgelehnt**

**Parlamentarische Initiative:  
Einführung eines kantonalen  
Vaterschaftsurlaubs und  
dessen Finanzierung über die  
Erwerb ersatzordnung**

A. Hodgers, NR (Grüne/GE)  
2.6.2008 (08.430)

Bundesgesetze sollen so geändert werden, dass die Kantone die Möglichkeit haben, einen Vaterschaftsurlaub einzuführen und diesen durch die Erhebung von paritätischen Beiträgen auf der Grundlage einer kantonalen Regelung zu finanzieren.

**>> abgelehnt**

**Interpellation:  
Finanzierung des Vater-  
schaftsurlaubs. Kompetenzen  
der Kantone**

A. Hodgers, NR (Grüne/GE)  
19.12.2007 (07.3809)

Beantwortung von Fragen zur Gestaltungsfreiheit der Kantone im Bereich Vaterschaftsurlaub:

1. Dürfen die Kantone einen bezahlten Vaterschaftsurlaub einführen?
2. Wenn ja, dürfen sie auf der Basis der geltenden Gesetzgebung zur Finanzierung des Vaterschaftsurlaubes kantonale Lohnabzüge vornehmen, die je zur Hälfte von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und von den Arbeitgebern getragen werden?
3. Falls dies auf der Basis der geltenden Gesetzgebung nicht möglich ist, könnte ein solches Finanzierungsmodell mit einer Änderung von Artikel 16h des Erwerb ersatzgesetzes, welche die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes vorsehen würde, ermöglicht werden?

**>> Vom Bundesrat beantwortet**

## Anhang II Politische Vorstösse auf Bundesebene zum Vaterschaftsurlaub

Stand: 8. Juni 2010

### Motion:

#### Elternurlaub

H. Hiltbold, NR (FDP/GE)  
19.3.09 (09.3187)

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, die für die Einführung und die Finanzierung eines Elternurlaubs notwendig sind. Ein zweiwöchiger bezahlter Elternurlaub soll die heutige Regelung von 14 Wochen Mutterschaftsurlaub ergänzen. Anspruch auf den Urlaub haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Elternteil, der diese Leistung bezieht, ist von seiner Arbeitspflicht befreit. Der Vater und die Mutter können sich den Urlaub nach ihren Bedürfnissen aufteilen. Sie setzen auch den Zeitpunkt des Urlaubs innerhalb eines vom Gesetz vorgesehenen Zeitraums nach der Geburt selber fest. Anspruch auf den Elternurlaub haben auch alleinstehende Mütter eines Neugeborenen und Paare, die ein Kind adoptieren.

>> **abgelehnt**

### Motion:

#### Partieller Elternschaftsurlaub. Änderung des Erwerbsersatzgesetzes

B. Schmid-Federer, NR (CVP/ZH)  
23.9.2008 (08.3506)

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament das Modell eines partiellen Elternschaftsurlaubs vorzulegen. Den Eltern soll ermöglicht werden, einen Teil des Mutterschaftsurlaubs gemäss Artikel 329f OR unter sich aufzuteilen. Modell: Möglichkeit der freien Aufteilung des Urlaubs von 14 Wochen zwischen den beiden Elternteilen, wobei die Mutter mindestens das gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsverbot (vgl. Art. 35a Abs. 3 ArG) einhält.

>> **Im Plenum noch nicht behandelt**

### Motion:

#### Änderung des Erwerbsersatzgesetzes

O. Freysinger, NR (SVP/VS)  
22.3.07 (07.3156)

Änderung des Erwerbsersatzgesetzes, die den Eltern erlaubt, den Mutterschaftsurlaub von 98 Tagen (14 Wochen) frei unter sich aufzuteilen. Umwandlung des Mutterschaftsurlaubs in einen Elternurlaub, den die Eltern nach ihrem Belieben unter sich aufteilen könnten.

>> **abgeschrieben**

### Postulat:

#### Elternschaftsurlaub. Änderung des Erwerbsersatzgesetzes

B. Schmid-Federer, NR (CVP/ZH)  
23.9.08 (08.3507)

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament drei Modelle eines Elternschaftsurlaubs vorzulegen, die es den Eltern ermöglichen, einen Teil des Mutterschaftsurlaubs gemäss Artikel 329f OR unter sich aufzuteilen. Die Modelle sind auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten, die möglichen Folgen davon bzw. auf die Vor- und Nachteile zu überprüfen (Bsp. aus betriebswirtschaftlicher Sicht). Eine Kombination von Modell A oder B mit Modell C ist ebenfalls zu prüfen.

**Modell A:** Aufstockung des Mutterschaftsurlaubes auf 16 Wochen. Möglichkeit, den Urlaub nach dem gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsverbot (vgl. Art. 35a Abs. 3 ArG) frei unter den Eltern aufzuteilen.

**Modell B:** Möglichkeit der freien Aufteilung des Urlaubs von 14 Wochen zwischen den beiden Elternteilen, wobei die Mutter mindestens das gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsverbot (vgl. Art. 35a Abs. 3 ArG) einhält.

**Modell C:** Väter haben Anspruch auf eine unbezahlte Freistellung (unbezahlter Urlaub) während der Dauer von maximal 4 Wochen. Für diese Regelung bräuchte es eine Anpassung im Obligationenrecht (Art. 324a OR). Möglicher Zusatz: Väter sind während 12 Monaten nach der Geburt ihres Kindes von der Militärdienstpflicht befreit.

**>> Im Plenum noch nicht behandelt**

**Parlamentarische Initiative:  
Elternurlaub für erwerbstätige  
Mütter und Väter**

F. Teuscher, NR (Grüne/BE)  
22.6.2001, (01.438)

Schaffung eines Elternurlaubes für erwerbstätige Väter und Mütter. Bei der Ausgestaltung des Elternurlaubes sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Bei der Geburt des Kindes haben die Eltern Anspruch auf einen insgesamt viermonatigen Elternurlaub. Bei der Mutter ist der Elternurlaub zusätzlich zum Mutterschaftsurlaub zu gewähren.
- Bei Eltern, die gemeinsam für das Kind sorgen, haben der Vater beziehungsweise die Mutter Anspruch auf je zwei Monate Elternurlaub (der Anspruch ist individuell und nicht übertragbar).
- Bei alleinerziehenden Eltern hat der Elternteil, der für das Kind sorgt, Anspruch auf vier Monate Elternurlaub.
- Der Elternurlaub kann spätestens bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes bezogen werden.
- Teilzeitformen oder Pro-rata-Bezüge des Elternurlaubes sind möglich.
- Der Erwerbsausfall wird grundsätzlich zu 80 Prozent abgegolten, maximal aber bis zur Höhe des eineinhalbfachen durchschnittlichen Bruttogehaltes in der Schweiz.

**>> abgelehnt**

## Impressum

© 2010 Eidg. Koordinationskommission  
für Familienfragen (EKFF), Bern

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht;  
Belegexemplar an die EKFF

### Realisierung

Wissenschaftliches Sekretariat EKFF, Bern:  
Isabelle Villard, Viviane Marti

### Autorinnen und Autoren

Beat Baumann  
Marianne Bovay  
Claudia Ermer  
Caroline Knupfer  
Jürg Krummenacher  
Monika Pfaffinger  
Heidi Simoni  
Olivier Tamarcaz  
Isabelle Villard

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS:  
Matthias Gehrig  
Thomas Oesch  
Heidi Stutz

### Schlussredaktion

Susanna Bühler

### Gestaltung

Gisela Burkhalter, VischerVettiger,  
Kommunikation und Design AG, Basel

### Vertrieb

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern  
Tel. ++41 (0)31 325 50 50  
Fax ++41 (0)31 325 50 58  
verkauf.zivil@bbl.admin.ch  
Bestell-Nr.: 301.610 d

### Auskunft

Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20, 3003 Bern  
Tel. 031 324 06 56  
Fax 031 324 06 75  
www.ekff.admin.ch





