



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 geschlechterequalitärste. 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 Ersatzehelohns 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).