



Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt
Regierungsgebäude
Peter Kaiser Platz 1
9490 Vaduz

Schaan, am 6.3.2023

Stellungnahme zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme zum o.g. Vernehmlassungsbericht, die wir gerne wahrnehmen.

1. Vorzüge des Regierungsvorschlags

Der Vorschlag der Regierung bringt wesentliche Verbesserungen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Vergleich zur IST-Situation. Wir begrüßen und unterstützen insbesondere

- die Einführung einer bezahlten Elternzeit¹ von je zwei Monaten für Mutter und Vater (plus weitere zwei unbezahlte Monate Elternzeit pro Elternteil) einschliesslich der Sicherstellung des Versicherungsschutzes bei Bezug der Elternzeit.
- die Einführung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs von zwei Wochen.
- die Ausrichtung eines um bis zu acht Wochen längeren Mutterschaftstaggeldes bei längerem Spitalaufenthalt des Kindes nach der Geburt. Für Eltern, deren Kinder von Geburtskomplikationen betroffen sind, ist dies eine wichtige und wertvolle Verbesserung.

¹ Wir ersuchen um eine Umbenennung des „Elternurlaubs“ in „Elternzeit“ in den Gesetzestexten, da der Begriff „Elternurlaub“ zu falschen Assoziationen führt und aus Sicht belasteter Eltern ironisch klingt. Die Hauptzuständigkeit für die Pflege und Betreuung eines Kleinkindes hat eher Arbeits- als Urlaubscharakter.

2. Konstruktion des Elterngeldes

Die vorgeschlagene Höhe des Elterngeldes ist als 50%-Anteil vom massgebenden Monatslohn mit einer Obergrenze von CHF 2.380.- konstruiert. Da ein Teil der Beschäftigten, vor allem Mütter mit Teilzeitpensen, weniger als CHF 4.760.- verdient, wird dies dazu führen, dass der Staat unterschiedlich hohe Unterstützungen pro Kind, teilweise deutlich weniger als CHF 2.380.-, leisten wird. Dies ist zu hinterfragen. Muss dem Staat beim Elterngeld nicht jedes Kind gleich viel wert sein, so wie dies bei der Kinderzulage, bei der Geburtszulage und der Mutterschaftszulage der Fall ist?

Zudem: es sind vor allem die Mütter von Kleinkindern, die aus finanziellen Gründen mit einem Teilzeitpensum arbeiten. Gerade sie bräuchten ein höheres Elterngeld, um eine Elternzeit überhaupt in Anspruch nehmen zu können. Ein Fixbetrag würde generell sozial schwächeren Familien die Inanspruchnahme der Elternzeit eher ermöglichen als die einkommensabhängige Bemessung des Elterngeldes. Wir teilen diesbezüglich die Position der Wirtschaftsverbände, die mit Blick auf die Geringverdienenden eine Grundsicherung anstatt eines prozentualen Anteils des Lohnes fordern.² Nebeneffekt: ein Fixbetrag ist deutlich einfacher zu administrieren als ein einkommensabhängiges Elterngeld.

Wir schlagen daher einen für alle Eltern gleich hohen, wertgesicherten Fixbetrag vor.

3. Höhe und Anreizwirkung des Elterngeldes

Bezüglich der Höhe und der Anreizwirkung des Elterngeldes zeigt der Blick auf die langjährigen österreichischen und deutschen Erfahrungen:

- Haben Eltern die Wahl zwischen kurzen Karenzzeiten mit hohem Elterngeld und langen Karenzzeiten mit geringerem Elterngeld, wählen 85-90% der Frauen lange Karenzzeiten mit geringerem Elterngeld. Ihnen ist eine längere Karenzzeit wichtiger als ein höheres Elterngeld. Anders formuliert: der Grossteil der Frauen nimmt die Elternzeit auch dann in Anspruch, wenn diese finanziell geringer unterstützt wird.
- Mehrheitlich nehmen Männer auch bei höherem Elterngeld keine Elternzeit in Anspruch.³ Dies hängt damit zusammen, dass der Einkommensverlust für die Familie bei einer Karenzierung des Mannes meist höher ist als bei einer Karenzierung der Frau, aber auch mit traditionellen Rollenbildern und erwarteten Nachteilen am Arbeitsplatz.

² Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, S. 16

³ Österreich: 8% der Väter nehmen Elternzeit in Anspruch; Deutschland: 40% der Väter nehmen Elternzeit in Anspruch, wobei der Lohnersatz bei den unteren Einkommen bis zu 100% beträgt.

Aufgrund der Ergebnisse der Familienbefragung 2018 sind bei liechtensteinischen Eltern ähnliche Präferenzen und Entscheidungen zu erwarten. Daher gehen wir davon aus, dass ein höheres Elterngeld als die vorgeschlagenen CHF 2.380.- zwar zu einer wichtigen finanziellen Entlastung für die unteren Familieneinkommen führen würde, jedoch kaum zu einer höheren Inanspruchnahme der Elternzeit durch Frauen. Auf der anderen Seite würden nur dann mehr als 10% der Männer eine bezahlte Elternzeit in Anspruch nehmen, wenn die Höhe des Elterngeldes 80% oder mehr des massgebenden Einkommens (mit einer hohen Obergrenze) betragen würde.

Die von der Regierung vorgeschlagene Regelung wird daher unserer Einschätzung nach folgende Effekte haben:

- 5-10% der Männer werden eine bezahlte Elternzeit in Anspruch nehmen (zusätzlich zum neu geschaffenen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen).
- Ca. 90% der Frauen werden eine bezahlte Elternzeit in Anspruch nehmen. Ein Teil der Frauen will oder muss nach dem Mutterschaftsurlaub wieder arbeiten. Zahlen der Nicht-Inanspruchnahme des vollen Mutterschaftsurlaubs in der Schweiz legen nahe, dass jedenfalls ca. 10% aller Frauen nach dem Mutterschaftsurlaub an ihren Arbeitsplatz zurückkehren wollen und werden.
- Da die Elternzeit nicht zwischen Müttern und Vätern übertragbar ist, wird die faktische Dauer der bezahlten Elternzeit pro Kind in über 90% der Fälle nur zwei Monate betragen.
- Kinder aus Familien im unteren Einkommensdrittel werden zwei Monate länger als bisher, bis zum siebten Lebensmonat, innerfamiliär betreut werden: 4 ½ Monate Mutterschaftsurlaub plus 2 Monate bezahlte Elternzeit. Für Kinder aus finanziell besser gestellten Familien ergibt sich keine Veränderung in der Betreuung, da hier die Mehrheit der Mütter schon jetzt unbezahlten Elternurlaub nimmt oder das Dienstverhältnis nach dem Mutterschaftsurlaub beendet.

Dies ist in Summe eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Wenn jedoch alle Eltern ihre Kinder im ersten Lebensjahr selbst betreuen können sollen, wenn sie dies wollen, reicht die vorgeschlagene Regelung nicht aus. Die zeitliche Lücke bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird kleiner, aber nicht geschlossen.

4. Kosten des Elterngeldes

Nach unserer Einschätzung werden die jährlichen Kosten des Elterngeldes deutlich tiefer liegen als im Vernehmlassungsbericht mit CHF 6,7 Mio prognostiziert. Wir rechnen beim vorgeschlagenen Modell mit weniger als der Hälfte des genannten Betrages, ca. CHF 2,8 Mio.

Basierend auf der Interpellationsbeantwortung Nr. 121/2020 geht der Vernehmlassungsbericht von einer 100%-igen Inanspruchnahme aller 1.400 anspruchsberechtigten Personen aus. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen aus unserer Sicht nicht realistisch:

- Die Interpellationsbeantwortung ging von einem Elterngeld in der Höhe von 80% des Medianlohnes aus. Die Regierungsvorlage schlägt jedoch eine Höhe von 50% des Medianlohnes vor. Damit ist der Anreiz, Elternzeit in Anspruch zu nehmen, geringer.
- Der Vernehmlassungsbericht geht davon aus, dass 100% der Väter die Elternzeit in Anspruch nehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur ca. 5-10% aller Väter eine bezahlte Elternzeit in Anspruch nehmen werden.
- Es werden nicht 100% aller Mütter nach der Mutterschaftsurlaub eine bezahlte Elternzeit in Anspruch nehmen, sondern nur ca. 90%.
- Die Interpellationsbeantwortung ging von 753 ausländischen Geburten⁴ und damit von 753 ausländischen Bezüger:innen des Elterngeldes aus. Laut Beschäftigungsstatistik des Landes sind jedoch 64% der Beschäftigten mit Wohnsitz im Ausland Männer und 36% Frauen. Aufgrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Elternzeit von Männern und Frauen (10% bzw. 90%), gehen wir von nur rund 300 ausländischen Bezüger:innen des Elterngeldes aus.

Wir kalkulieren daher die Kosten des Regierungsvorschlages für die bezahlte Elternzeit auf der Basis der Geburtenzahlen 2018 wie folgt:

	in %	abs.
Anzahl Geburten Inland	100%	378
Anteil Erwerbstätige Frauen (nur sie haben Anspruch)	78%	295
Quote der Inanspruchnahme Frauen	90%	265
Anteil Erwerbstätige Männer	100%	378
Quote der Inanspruchnahme Männer	10%	38
Anzahl Bezüger:innen Inland		303
Anzahl Geburten Ausland	100%	753
Anteil Frauen	36%	271
Quote der Inanspruchnahme Frauen	90%	244
Anteil Männer	64%	482
Quote der Inanspruchnahme Männer	10%	48
Anzahl Bezüger:innen Ausland		292
Gesamtzahl Bezüger:innen	595	
Bezugsdauer pro Bezüger in Monaten	2	
Elterngeld Höchstbetrag	2.380	
Kosten Elterngeld gesamt p.a.	2.832.200	

⁴ Geburten von Beschäftigten in Liechtenstein mit Wohnsitz im Ausland

Zudem kalkuliert der Vernehmlassungsbericht mit dem Höchstbetrag von CHF 2.380.- für alle Bezüger:innen. Da ein Teil der Eltern weniger als CHF 4.760.- verdient, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Eltern weniger als den Höchstbetrag erhält. Durch diesen Effekt reduzieren sich die Gesamtkosten des Elterngeldes zusätzlich. Nicht berücksichtigt ist weiters der Effekt, dass durch die Einführung der bezahlten Elternzeit Subventionen für KITA-Plätze von Säuglingen um zwei Monate pro Kind verkürzt werden, weil diese zwei Monate länger innerfamiliär betreut werden. Der entsprechende Anteil an öffentlichen Subventionen entfällt.

5. Grundsätzliches zur Vereinbarkeitsstrategie

Die Chancen einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Unternehmungen sind allgemein bewusst. Zu ihnen zählen vor allem Vorteile im Recruiting und die Reduktion des Verlustes von Mitarbeiterinnen nach der Geburt eines Kindes. Dass Unternehmungen Mitarbeiterinnen nach der Geburt eines Kindes durch eine bezahlte Elternzeit, Teilzeitangebote und Kinderbetreuungsmöglichkeiten besser halten können, ist angesichts des herrschenden Fachkräftemangels als Notwendigkeit erkannt.

Noch nicht zum Allgemeingut zählen übereinstimmende Ergebnisse der medizinischen und psychologischen Forschung, die darauf hinweisen, dass elterlicher und kindlicher Stress in der frühen Kindheit lebenslange negative Auswirkungen auf die körperliche und psychische Gesundheit des Menschen haben kann und hat. Die mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie setzt besonders die Familien im unteren Einkommensdrittel unter erheblichen Stress, der sich negativ auf die Bindungssicherheit, auf die langfristige emotionale Stabilität und psychische Gesundheit der Kinder auswirkt. Betroffen sind vor allem jene Familien, die es sich aus finanziellen Gründen nicht leisten können, dass sich ein Elternteil nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs für eine gewisse Zeit der unbezahlten Kinderbetreuung widmet. Die Sophie von Liechtenstein Stiftung beobachtet seit Jahren eine Art „familiäre Klimaerwärmung“, zu deren Symptomen eine wachsende Zahl von verhaltensauffälligen und psychisch belasteten Kindern und Jugendlichen ebenso zählt, wie starkes Kostenwachstum im Bereich der Psychiatrie und Psychotherapie, der Kinder- und Jugenddienste und der Sozialdienste⁵.

⁵ Vgl. „The cost of love: financial consequences of insecure attachment in antisocial youth“, Journal of Child Psychology and Psychiatry, Vol. 60, Issue 12, Dec. 2019. Die Langzeitstudie nahm die finanziellen Folgen von Bindungsunsicherheit in den Blick und eruierte, welche Sozialkosten Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten verursachen. Damit sind Unterstützungsleistungen für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche gemeint. Die Spannweite reicht von Therapien über Heim- und Krankenhausaufenthalte, Schulförderung, Erziehungsberatung oder Suchthilfe bis hin zu Bewährungsprogrammen nach Straffälligkeit. Das zentrale Ergebnis der Studie lautete: Kinder und Jugendliche, die durch antisoziales Verhalten auffallen, verursachen höhere Kosten. Unerwartet war allerdings das zweite Resultat: Diese Kosten waren um ein Vielfaches höher, wenn ein Kind keine sichere Bindung an seine Mutter aufwies. Doch am höchsten waren die Kosten, wenn ein Kind über keine sichere Bindung an seinen Vater verfügte.

Es ist daher nicht nur ein wirtschaftspolitisches, sondern auch ein wesentliches gesundheitspolitisches Ziel, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie deutlich zu verbessern und damit die frühe Elternschaft zu „entstressen“.

Die in Liechtenstein beobachtbare Grundstrategie zur Lösung des bestehenden Vereinbarkeitsproblems besteht im Wesentlichen im Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und in der elternfreundlichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen (Teilzeitpensen etc.). Die Strategie besteht also darin, Kinderbetreuung möglichst zu externalisieren, vor allem um die Frauenerwerbsquote zu erhöhen und der Wirtschaft dringend benötigte Arbeitskräfte zuzuführen. Entsprechend investieren Land, Gemeinden und Unternehmungen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Wir unterstützen dieses Ziel grundsätzlich aus Gründen der Chancengleichheit von Mann und Frau im Erwerbsleben, aus sozialpolitischen Gründen (Frauenpensionen etc.) sowie aus bildungspolitischen Gründen (Integration und Spracherwerb fremdsprachiger Kinder) ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes.

Wir halten diese Grundstrategie jedoch, wissenschaftlich begründet, für das erste Lebensjahr der Kinder aus Kindeswohlgründen und aus langfristigen gesundheitspolitischen Gründen für nicht verantwortbar (Ausnahme: wenn Eltern nicht erziehungsfähig sind). Die Befunde der Forschung zu den Folgen der ausserhäuslichen Betreuung von Säuglingen sind in sich konsistent und weisen mehrheitlich in dieselbe Richtung: Kinder, die im ersten Lebensjahr ausserhäuslich betreut wurden, zeigen mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit in ihrer späteren Kindheitsphase sozial-emotionale Auffälligkeiten wie vermehrte Aggressionen, Problemverhalten, Hyperaktivität und Impulsivität und dies umso mehr, je mehr Stunden sie in der Krippe/Kita verbringen⁶.

Wir brauchen einen gesellschaftlichen Konsens, dass das erste Lebensjahr des Kindes ein geschützter Raum sein soll, indem es Vätern und Müttern ermöglicht werden soll, ihre Kinder selbst zu betreuen, wenn sie dies wollen. Dies ist nicht nur der breite Wunsch der Bevölkerung, wie die Familienbefragung 2018 zeigt. Dies ist eine wirksame und notwendige Präventionsstrategie, die im langfristigen Interesse einer gesunden Gesamtgesellschaft und in den meisten europäischen Ländern Standard ist.

Im Kontrast dazu besteht in Liechtenstein derzeit eine extrem hohe Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Säuglinge. Nach unserer Kenntnis übersteigt die Zahl von Unter-Einjährigen, die derzeit in Kitas betreut werden oder auf der Warteliste stehen, die Zahl 100 deutlich. Die Kitas sind jedoch wegen Personalmangel bei weitem nicht in der Lage die Nachfrage zu decken. Es wird sogar eine Kürzung von Öffnungszeiten überlegt, um den

⁶ Vgl. Haug-Schnabel/Bendel: Aussagen der Forschung zu den Effekten institutioneller Betreuung in den ersten Lebensjahren auf die Entwicklung des Kindes, Schaan 2018; Expertise im Auftrag der Sophie von Liechtenstein Stiftung, Download: <https://www.svl-stiftung.li/#download>

Betrieb überhaupt aufrecht erhalten zu können. Auch auf Plätze bei Tagesfamilien muss mehrere Monate gewartet werden. Die Strategie, die Kinderbetreuung zu externalisieren, stösst also aufgrund des Fachkräftemangels jetzt schon an ihre praktischen Grenzen.

Aus den genannten Gründen ersuchen wir die Regierung und Landtag, ihre Grundstrategie zur Lösung des Vereinbarkeitsproblems überdenken. Nach unserer Überzeugung wäre folgende Strategie im langfristigen Gesamtinteresse des Landes einschliesslich der Wirtschaft, wobei Eltern natürlich weiterhin die Wahlfreiheit haben sollten:

- 1. Lebensjahr des Kindes: die elterliche Betreuung der Kinder arbeitsrechtlich und finanziell ermöglichen (Karenzierung, bezahlte Elternzeit)
- 2. Lebensjahr: familienergänzende Kinderbetreuung fördern (Kitas, Tagesfamilien, Teilzeitpensen etc.)
- Ab dem 3. Lebensjahr: die ganztägige familienexterne Kinderbetreuung fördern und flächendeckend ermöglichen

Positive Nebeneffekte: Diese Strategie würde den Bedarf an Kitas und Tagesfamilien sowie die erheblichen Kosten der öffentlichen Hand für ausserfamiliäre Kinderbetreuung deutlich reduzieren und würde gleichzeitig das Problem des Fachkräftemangels in diesem Bereich weitgehend lösen. Zudem würde diese Strategie langfristig dazu führen, dass sich Paare leichter für Kinder entscheiden können und somit die Geburtenrate steigen würde.

Wir schlagen daher eine offensive Strategie vor, die es Eltern zu ermöglicht, ihre Kinder bis zum 1. Geburtstag selbst zu betreuen, wenn sie dies wollen. Dies bedeutet:

- **die Dauer der bezahlten Elternzeit auf je vier Monate für Vater und Mutter zu verlängern**, also den gesamten arbeitsrechtlich bereits bestehenden Elternurlaub finanziell zu unterstützen.
- **Gleichzeitig sollten, EWR-rechtskonform, zumindest zwei Monate Elternzeit zwischen Mutter und Vater übertragbar sein.** Dies entspräche der politischen Zielsetzung, es den Eltern selbst zu überlassen, welches Betreuungsmodell sie wählen.

In Summe würde dies im unteren Einkommensdrittel in den meisten Fällen zu einer faktischen Verlängerung der innerfamiliären Kinderbetreuung um 6 Monate, also bis zum 11. Lebensmonat des Kindes, führen: 4 ½ Monate Mutterschaftsurlaub plus 4 Monate bezahlte Elternzeit der Mutter plus zwei vom Vater auf die Mutter übertragene Monate. In ca. 10% der Fälle würden zusätzlich auch die Väter zwei Monate Elternzeit in Anspruch nehmen. Damit wäre die innerfamiliäre Betreuung im ersten Lebensjahr des Kindes erreicht und das Vereinbarkeitsproblem weitgehend gelöst.

Die jährlichen Kosten dieses Modells kalkulieren wir unter den getroffenen Annahmen (Seite 4) bei einem monatlichen Elterngeld von CHF 2.380.- mit ca. 6,75 Mio CHF:

	Anzahl Bezüger⁷	Bezugsdauer in Monaten	Elterngeld pro Monat	Kosten
Bezüger Frauen Inland	265	6 ⁸	2.380	3.789.284
Bezüger Frauen Ausland	244	4 ⁹	2.380	2.322.613
Bezüger Männer Inland	38	2 ¹⁰	2.380	179.928
Bezüger Männer Ausland	48	4 ¹¹	2.380	458.788
Gesamtkosten				6.750.613

Uns ist bewusst, dass unser Vorschlag dem kurzfristigen Interesse der Wirtschaft nach mehr verfügbaren Arbeitskräften entgegensteht. Langfristig würde die Wirtschaft jedoch durch mehr und vor allem gesünderen, psychisch stabileren Nachwuchs profitieren. Gleichzeitig hätte diese Strategie langfristig einen kostendämpfenden Effekt im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen und würde die öffentlichen Haushalte entlasten.

5. Zusammenfassung

Die Sophie von Liechtenstein Stiftung ersucht die Regierung und den Landtag folgende Vorschläge zu prüfen:

- Umbenennung „Elternurlaub“ in „Elternzeit“
- Einheitliche Höhe des Elterngeldes von CHF 2.380.- für alle Bezügerinnen und Bezüger, mit jährlicher Valorisierung.
- Je vier Monate bezahlte Elternzeit für Mütter und Väter, davon zwei Monate zwischen den Eltern übertragbar (Aus Kindeswohlsicht ist eine längere Elternzeit wichtiger als ein höheres Elterngeld).
- Neuerliche Prüfung der Gesamtkosten des Paketes unter Berücksichtigung
 - realistischer Quoten der Inanspruchnahme durch Väter und Mütter

⁷ Berechnung Anzahl Bezüger: siehe Seite 4

⁸ Vier eigene Monate + 2 vom Partner übertragene Monate

⁹ Wie die Interpellationsbeantwortung Nr. 121/2020 gehen wir davon aus, dass die Partner:innen der ausländischen Arbeitskräfte nicht in Liechtenstein beschäftigt sind. Daher können im Ausland wohnende Frauen nur ihr eigene Elternzeit von 4 Monaten in Anspruch nehmen, jedoch keine vom Partner übertragene Elternzeit.

¹⁰ Sollten inländische Männer 4 Monate Elternzeit in Anspruch nehmen, haben ihre Partnerinnen nur 4 statt 6 Monate Elternzeit. Dies ist daher kostenmässig ein Nullsummenspiel.

¹¹ Annahme: Jene 10% der ausländischen Männer, die Elternzeit in Anspruch nehmen, nehmen die volle Elternzeit von 4 Monaten in Anspruch. Sie können keine Elternzeit an ihre Partnerinnen übertragen, da diese nicht in Liechtenstein arbeiten.

- erheblicher Einsparungspotentiale im Bereich der öffentlichen Subventionen für die ausserhäusliche Kinderbetreuung (Substitutionseffekt im ersten Lebensjahr der Kinder durch Reintegration der Kinderbetreuung in die Familie).
- Wir kalkulieren die Kosten des Elterngeldes in unserem Vorschlag mit ca. CHF 6,75 Mio. Berücksichtigt man den beschriebenen Substitutionseffekt (Reduzierung der Kosten für die ausserhäusliche Kinderbetreuung), liegen die Gesamtkosten für die öffentliche Hand noch deutlich darunter.

Mit freundlichen Grüssen



Christoph Jochum
Geschäftsführer
Sophie von Liechtenstein Stiftung