



Ministerium für Wirtschaft
Frau Sabine Monauni
Regierungsgebäude
9490 Vaduz
Liechtenstein



Vaduz, 13. März 2023

Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches, des Familienzulagengesetzes, des Krankenversicherungsgesetzes sowie weitere Gesetze.(Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige)

Sehr geehrte Frau Regierungschef-Stellvertreterin

Gerne kommen der Verein für Menschenrechte (VMR) und die Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche (OSKJ) Ihrer Einladung nach, zum vorliegenden Vernehmlassungsbericht Stellung zu nehmen. In der Stellungnahme werden die Begriffe Elternzeit, Mutterschaftszeit, Vaterschaftszeit und Pflegezeit verwendet. Der Begriff «Urlaub» ist den Umständen nicht angemessen und sollte wenn möglich auch im Gesetz entsprechend ersetzt werden.

I BEZAHLTE ELTERNZEIT

Vorbemerkungen

Der VMR und die OSKJ begrüßen die Einführung einer fair bezahlten Elternzeit als eine wichtige familien-, gleichstellungs- und sozialpolitische Massnahme: Die bezahlte Elternzeit fördert das Kindeswohl, die Gleichstellung der Geschlechter und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie erhöht die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und die Chancengerechtigkeit, insbesondere für Familien mit geringem Einkommen oder belastete Familien.

Dies ist aber nur der Fall, wenn die Elternzeit ausreichend vergütet wird. Die EU-Richtlinie 2019/1158 schreibt vor, dass die bezahlte Elternzeit in einer Weise vergütet wird, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleistet. VMR und OSKJ sind der Ansicht, dass dies durch die vorgeschlagene

Finanzierung nicht gegeben ist. Die Entschädigung in der Höhe von 50 Prozent des durchschnittlich massgebenden Monatslohns, gedeckelt bei der monatlichen Maximalrente der AHV von aktuell 2'380 CHF ermöglicht keinen angemessenen Lebensstandard. Ausserdem werden im Vorschlag der Regierung lediglich zwei der vier Monate Elternzeit vergütet. Laut Art. 31 der EU-Richtlinie ist jedoch die gesamte nicht übertragbare Elternzeit finanziell zu entschädigen – d.h. also vier und nicht zwei Monate. Damit sehen VMR und OSKJ die Minimalanforderungen der EU-Richtlinie nicht als erfüllt an.

Mit diesem Umsetzungsvorschlag werden die gering verdienenden oder wenig vermögenden Eltern dazu gezwungen sein, auf die bezahlte Elternzeit zu verzichten, weil sie nicht kostendeckend ist. Dadurch werden gerade jene Familien, die besonders auf die bezahlte Elternzeit angewiesen sind, weil z.B. ausserhäusliche Kinderbetreuung teuer ist, nicht erreicht. Die Massnahme wirkt dadurch diskriminierend für gering verdienende oder wenig vermögende Eltern. Gleichzeitig werden gutverdienende Eltern die finanziell gering ausgestattete Elternzeit ebenfalls nicht beziehen, da sie ihren Lebensstandard nicht aufrechterhalten können.

Auch die angestrebte gerechtere Aufteilung der Familienarbeit zwischen den Geschlechtern kann in dieser Weise nicht erreicht werden. Wenn die Elternzeit nicht ausreichend vergütet wird, werden es - wie bisher - in erster Linie die Frauen sein, welche aus dem Erwerbsleben aussteigen, um die Familienarbeit zu übernehmen bzw. sie werden hauptsächlich die Doppelbelastung von Teilzeiterwerb und Familienarbeit tragen.

Schliesslich trägt die vorgeschlagene Umsetzung der bezahlten Elternzeit nicht dazu bei, den Arbeitskräftemangel, eine der aktuell grössten Herausforderungen der liechtensteinischen Wirtschaft, zu entschärfen. Damit stellt die Regierung nicht den «Beibehalt attraktiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ins Zentrum», wie dies im Bericht postuliert wird.

Demzufolge erachten VMR und OSKJ den Vorschlag der Regierung für die Umsetzung der bezahlten Elternzeit insgesamt nicht als zielführend hinsichtlich der Vorgaben

- 1) des Regierungsprogramms (S. 6) zur Sicherstellung der Betreuung von Kindern im ersten Lebensjahr durch die Eltern und zur Erleichterung der Inanspruchnahme des Elternurlaubs im ersten Lebensjahr nach der Geburt des Kindes
- 2) der Kinderrechtskonvention – namentlich des besten Interesses des Kindes (Art. 3 UNKRK) und der Unterstützung der Eltern in der Familienarbeit (Art. 18 UNKRK);
- 3) des Gleichstellungsgesetzes und der Frauenrechtskonvention – namentlich der aktiven Förderung der Gleichberechtigung (Art. 3 CEDAW), der Gleichberechtigung im Berufsleben (Art. 11 CEDAW) und der Gleichberechtigung in Ehe und Familie (Art. 16 CEDAW);
- 4) der Integrationsstrategie – namentlich dem Handlungsfeld 3 «Bildung und Arbeit»;

- 5) der UNO-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) – namentlich für Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5), für weniger Ungleichheit (SDG 10) und für Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen (SDG 16).

Mit dieser Vorlage unterlässt es die Regierung bedauerlicherweise, eine wegweisende Massnahme zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu setzen, welche beispielhaft und wegbereitend für weitere notwendige Massnahmen wirken kann. Ausserdem werden mit der derzeitigen Vorlage auch konkrete Artikel aus zwei Menschenrechtskonventionen der UNO nicht angemessen umgesetzt und die UNO-Nachhaltigkeitsziele geschwächt.

Schliesslich wird der Vorschlag auch nicht als zielführend für die Vorgabe des Regierungsprogramms (S.14-15) zur Erhaltung attraktiver Rahmenbedingungen und hochqualifizierter Mitarbeitender für die Wirtschaft angesehen.

Kinderrechte - Eigenbetreuung im ersten Lebensjahr durch Elternzeit ermöglichen

Aus der Familienstudie 2018 geht deutlich hervor, dass Eltern sich Freiheit in der Wahl des Familienmodells wünschen. Dabei wird die Familie als zentrales Element der Kinderbetreuung gesehen. 76% aller befragten Eltern sprachen sich für die Einführung einer bezahlten Elternzeit aus. Besonders deutlich zeigte sich dieser Wunsch bei der Gruppe der Mütter, deren jüngstes Kind noch kein Jahr alt war (knapp 95%).

Im Regierungsprogramm sowie in der Familienstudie 2018 und in der Studie der Sophie von Liechtenstein von 2018 zu den Effekten institutioneller Betreuung in den ersten Lebensjahren auf die Entwicklung des Kindes ist das Ziel formuliert, dass Eltern ihre Kinder während des gesamten ersten Lebensjahres selbst betreuen können. Mit dem von der Regierung vorgeschlagenen Anspruch auf je vier nicht übertragbare Monate Elternzeit, von denen lediglich zwei bezahlt sind, kann dieses Ziel nicht erreicht werden.

Aus entwicklungspsychologischer Sicht ist der Aufbau von tragfähigen Beziehungen zu den engsten Bezugspersonen in der frühen Kindheit (Bindungstheorie) entscheidend für eine gesunde Persönlichkeitsentwicklung. Besonders wichtig ist dabei das erste Lebensjahr. Dies stellt u.a. die Studie der Sophie von Liechtenstein Stiftung von 2018 zu den Effekten institutioneller Betreuung in den ersten Lebensjahren auf die Entwicklung des Kindes fest. Nebst dem (überlebenswichtigen) Bedürfnis des Neugeborenen nach Bindung haben auch dessen Eltern in der Regel ein natürliches Bedürfnis, eine tragfähige Beziehung zu ihrem Kind aufzubauen. Das braucht Zeit, und setzt materielle Sicherheiten voraus. Viele Eltern kommen in ein ernsthaftes organisatorisches und/oder psychisches Dilemma, wenn sie ihr Kind schon nach vier Monaten in eine externe Betreuung geben müssen, sei es aus finanzieller Notwendigkeit oder weil sie ihre Arbeitsstelle nicht verlieren wollen.

Es ist höchste Zeit, dass Liechtenstein es allen Eltern, die dies wünschen, ermöglicht, ihr Kind in seinem ersten Lebensjahr selbst zu betreuen.

Mit einer angemessen ausgestalteten und fair bezahlten Elternzeit schafft der Staat einen Schonraum für Familien, welcher Kindern einen guten Start ins Leben ermöglicht und Eltern darin unterstützt, entspannt in ihre neuen Rollen hineinzufinden und die organisatorischen und finanziellen Regelungen zu treffen, die für eine langfristige Vereinbarkeit von Familie und Beruf nötig sind.

VMR und OSKJ fordern, dass nebst den 20 Wochen Mutterschafts- und den zwei Wochen Vaterschaftszeit eine genügend lange Elternzeit pro Elternteil finanziert wird, sodass eine Eigenbetreuung im ersten Jahr für alle Familien ohne einschneidende finanzielle Einbussen möglich ist.

Soziale Nachhaltigkeit und Geschlechtergerechtigkeit

Die Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf innerhalb der Bereiche Staat, Gemeinden und Wirtschaft zu koordinieren und zu optimieren. Dies wurde im aktuellen Regierungsprogramm verankert. Als eine der Massnahmen nennt die Regierung die Erleichterung der Inanspruchnahme eines Elternurlaubs im ersten Lebensjahr nach der Geburt des Kindes.

Die vorgeschlagene Umsetzung wird die Inanspruchnahme einer Elternzeit kaum erleichtern. Da sich eine so gering vergütete Elternzeit nur Familien mit genügend Einkommen oder Vermögen leisten können, wirkt sie diskriminierend für wenig vermögende oder geringverdienende Familien und vergrössert die Ungleichheit, statt sie zu verringern. Damit die bezahlte Elternzeit auch von Familien mit geringem Einkommen oder Vermögen in Anspruch genommen werden kann, ist eine Finanzierung in Form von 80% des AHV-pflichtigen Lohns mit Deckelung beim Medianlohn unbedingt nötig.

Die Familienumfrage der Regierung (Familienstudie 2018) ergab, dass die meisten Frauen vor der Geburt des ersten Kindes erwerbstätig sind, ihr Pensum danach reduzieren oder die Erwerbstätigkeit ganz beenden. Männer nehmen bei einer Geburt in der Regel nur wenige Tage frei und arbeiten weiterhin Vollzeit oder mit einem sehr hohen Stellenpensum. Mit der bezahlten Elternzeit wird es Eltern ermöglicht, die Familien- und Erwerbsarbeit gerechter und flexibler untereinander aufzuteilen. Die Elternzeit ist daher eine wichtige gleichstellungspolitische Massnahme.

VMR und OSKJ fordern in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Vorschlägen des LANV und der IG-Elternzeit eine Vergütung in der Höhe von 80% des AHV-pflichtigen Lohnes mit Deckelung beim Medianlohn. Die Finanzierung sollte zudem nicht allein auf die Arbeitgeberbeiträge zur FAK

beschränken, sondern durch einen neu einzuführenden Lohnabzug bei Arbeitnehmenden (Solidarbeitrag im Vorschlag des LANV) oder aus einer Form der Steuerabgabe generiert werden. Im Sinn der Gleichstellungspolitik sollen Mutterschaftszeit, Elternzeit und Vaterschaftszeit in gleicher Höhe und auf gleiche Weise vergütet werden.

Wirtschaft – Familienfreundlichkeit ist ein Standortvorteil

Gemäss Vernehmlassungsbericht stellte die von der Regierung eingesetzte Arbeitsgruppe, die sich aus VertreterInnen des Ministeriums für Inneres, Wirtschaft und Umwelt, des Ministeriums für Gesellschaft, des Amtes für Volkswirtschaft, des Amtes für Soziale Dienste, des Amtes für Gesundheit und der AHV-IV-FAK Anstalten und der Stabstelle EWR zusammensetzte, in der Erarbeitung von Umsetzungsmassnahmen der EU Richtlinie 2019/1158 bei der Frage der Finanzierung vor allem den Beibehalt attraktiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ins Zentrum (Bericht S. 17).

Die gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist erwiesenermassen ein zentraler Standortvorteil für Unternehmen. Das Schweizerische Institut für Empirische Wirtschaftsforschung z.B. kommt in einer wissenschaftlichen Untersuchung von 2017 zum Schluss: «Durch die Summe der Humankapitaleffekte bei Müttern und Kindern stärkt die Politik der frühen Kindheit die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität der Wirtschaft. Zudem tragen die untersuchten Massnahmen zu einer gerechteren Verteilung von Bildung und Einkommen und damit zur Armutsprävention bei. [...] Die Kosten-Nutzen-Bilanz zeigt, dass die Politik der frühen Kindheit beträchtliche Investitionen erfordert, die aber mittel- und langfristig amortisiert werden. Die hohe finanzielle Belastung der Haushalte schränkt den Zugang für Familien mit geringem Einkommen zu den Betreuungsangeboten ein und stellt insbesondere ein Hindernis für die Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt dar.» (Aus: Zeitschrift «Die Wirtschaft» des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; 217: «Ein Ausbau der familienpolitischen Massnahmen lohnt sich»)

VMR und OSKJ fordern, dass das im Regierungsprogramm formulierte Ziel des «Beibehalts attraktiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft» mittels einer grosszügig ausgestalteten und finanzierten Elternzeit umgesetzt wird. Diese ermöglicht es der Wirtschaft, ihre Arbeitnehmenden mit Kindern längerfristig im Arbeitsmarkt zu behalten und ihnen eine optimale Vereinbarkeit von Erwerb und Familie zu bieten. Damit liegen die kinderrechtlichen, gleichstellungs- und familienpolitischen Interessen in einer Linie mit den langfristigen Wirtschaftlichen Interessen Liechtensteins.

II VATERSCHAFTSZEIT

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Einführung einer bezahlten Vaterschaftszeit werden vom VMR und der OSKJ sehr begrüsst. Um es Vätern zu erleichtern, möglichst früh eine Bindung zum Kind aufzubauen und die Partnerin nach der Geburt zu entlasten, soll die Vaterschaftszeit zeitnah zur Geburt des Kindes bezogen werden, so wie im Regierungsvorschlag verankert. VMR und OSKJ begrüssen ausserdem, dass die Vaterschaftszeit nicht nur dem rechtlichen Vater, sondern auch Pflege- und Adoptivvätern zustehen soll und er nicht davon abhängig ist, ob der Vater im selben Haushalt wie die Mutter und das Kind lebt.

VMR und OSKJ sprechen sich dafür aus, dass sowohl die Vaterschaftszeit als auch die Mutterschaftszeit über die FAK finanziert werden.

III MUTTERSCHAFTSZEIT, MUTTERSCHAFTSTAGGELD

VMR und OSKJ begrüssen den Beibehalt des Mutterschaftsurlaubs von 20 Wochen und die Aufnahme des „Mutterschaftsurlaubs als Freistellung aus familiären Gründen“ in das Arbeitsrecht. Es wird ebenfalls begrüsst, dass gemäss der Motion vom 23. September 2022 der Anspruch auf Mutterschaftstaggeld verlängert wird, wenn Kinder berufstätiger Mütter nach der Geburt für eine längere Zeit im Spital bleiben müssen. Der Regierungsvorschlag, dass in solchen Fällen der Anspruch auf Mutterschaftstaggeld um acht Wochen verlängert werden kann, erscheint angemessen.

VMR und OSKJ sprechen sich für eine Neuregelung der Finanzierung des Krankengeldes bei Mutterschaft gemäss Motion vom 8. April 2019 aus. Wie die Elternzeit – und möglichst auch die Vaterschaftszeit - soll das Mutterschaftsrisiko aus der Krankengeldprämie herausgelöst und über die FAK beglichen werden. Damit wird die Mutterschaft nicht als Risiko für Arbeitgebende bewertet und der Grundsatz erfüllt, dass Elternschaft nicht zu Diskriminierung führen darf.

IV FREISTELLUNG FÜR PFLEGENDE ANGEHÖRIGE

Die gesetzliche Festschreibung der Lohnfortzahlung für drei Tage für pflegende Angehörige wird begrüsst. Damit wird die Rechtssicherheit gewährleistet.

Die gesetzliche Festschreibung des Rechts auf (unbezahlten) Pflegeurlaub bis zu fünf Tagen wird ebenfalls begrüsst. Allerdings sprechen sich VMR und OSKJ in Übereinstimmung mit Art. 32 der EU-Richtlinie für eine Bezahlung oder Vergütung der Pflegezeit aus, damit sichergestellt ist, dass pflegende Angehörige – insbesondere Männer – ihr Recht tatsächlich in Anspruch nehmen.

Schliesslich ist auch nicht einsichtig, warum die Bezugsberechtigten so eng gefasst werden. Es sollte im Interesse des Staates liegen, dass Pflegebedürftige im Rahmen weniger Tage von Angehörigen betreut werden können. Geschwister, nicht eingetragene Partner:innen, enge Vertraute sollten die Freistellung ebenfalls nutzen können. Die wenigen Pflagetage können dazu genutzt werden, eine längerfristige Betreuung zu sichern. Auch soll für die Bezugsberechtigung nicht das Wohnen im gleichen Haushalt vorausgesetzt werden. Damit werden die Bezugsberechtigten weiter reduziert – so kann dadurch z.B. die vorübergehende Pflege von betagten Eltern durch ihre Kinder ausgeschlossen werden.

VMR und OSKJ fordern zusätzlich zur dreitägigen Lohnfortzahlung eine Vergütung der fünftägigen Pflegezeit. Zudem soll auf die Bedingung verzichtet werden, dass die zu pflegende Person im gleichen Haushalt leben muss. Die Freistellung soll auch für Angehörige aus unterschiedlichen Haushalten gelten. Ausserdem soll die Liste der Bezugsberechtigten auf Geschwister, nicht eingetragene Partner:innen und enge Vertraute erweitert werden bzw. zumindest eine Flexibilität bei der Definition von Bezugsberechtigten (keine abschliessende Liste) ermöglicht werden.

VI NICHTDISKRIMINIERUNG

VMR und OSKJ fordern, dass in Anlehnung an die EU-Richtlinie gesetzlich festgeschrieben wird, dass alle in der Gesetzesvorlage geregelten Massnahmen («Urlaubsformen» und flexible Arbeitsregelungen) so ausgestaltet werden, dass sie gleichgeschlechtliche Paare nicht diskriminieren und auch sonst keine diskriminierenden Auswirkungen haben. Es soll explizit – z.B. in Härtefallklauseln - rechtlich verankert werden, dass benachteiligte Eltern besonders berücksichtigt werden bzw. auf ihre Situation abgestimmte Massnahmen erhalten können.

Gemäss EU-Richtlinie fallen unter benachteiligte Eltern: alleinerziehende Eltern, Adoptiveltern, Eltern mit Behinderungen, Eltern von Kindern mit Behinderungen oder einer chronischen Erkrankung, Eltern in einer besonderen Lage z.B. nach Mehrlingsgeburt oder Frühgeburt.

VII SCHLUSSBEMERKUNGEN

Für viele Familien sind die finanziellen Einbussen bei der Familiengründung deutlich spürbar und können nicht durch staatliche Unterstützung kompensiert werden. Zusammen mit der Schwierigkeit, Familie und Beruf vereinbaren zu können, führt dies häufig zu der Auffassung, dass der Beitrag von Familien für die Gesellschaft zu wenig anerkannt und wertgeschätzt wird.

VMR und OSKJ verfolgen den Grundsatz, dass Elternschaft nicht diskriminierend sein darf. D.h. eine Familie zu gründen und Eltern zu werden, darf zu keinen gesellschaftlichen Benachteiligungen führen. Im Gegenteil sollte die Familienpolitik im Sinn der Nachhaltigkeit der Gesellschaft darauf abzielen, die Elternschaft wertzuschätzen und zu honorieren. Da Familien die Grundpfeiler unseres Staates sind, ist es in unser aller Interesse, sie zu fördern, zu stärken und zu schützen.

Die Notwendigkeit von Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist hinlänglich bekannt und wird von vielen Organisationen im Familien- und Gleichstellungskontext seit Jahren gefordert. Dazu gehört auch eine fair bezahlte Elternzeit. Der VMR und die OSKJ wünschen sich eine grosszügige und nichtdiskriminierende Umsetzung der bezahlten Elternzeit und aller weiteren Begleitmassnahmen als klares Bekenntnis zur Elternschaft und zur Familie, zu den Kinderrechten und zur Verwirklichung einer gleichberechtigten Rollenteilung zwischen den Geschlechtern.

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen



Alicia Längle
Geschäftsführerin VMR



Margot Sele
Ombudsperson für Kinder und Jugendliche