

Öffentliche Verwaltungen als attraktive Arbeitgeberinnen für Eltern:

Die Elternschaftsregelungen von Kantonen, Bundesverwaltung und Städten im Vergleich

Autorin: Gesine Fuchs, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin, Basel

Einleitung

Seit dem 1. Juli 1996 ist das Gleichstellungsgesetz (GlG) in Kraft. Es bezweckt die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben. Auch die Verfassung fordert von Bund, Kantonen und Gemeinden, dass sie die tatsächliche Gleichstellung zwischen Frauen und Männern fördern. Ein Schritt zur Gleichstellung im Erwerbsleben sind Massnahmen und Regelungen, welche die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit ermöglichen. Deshalb untersucht die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) die Elternschaftsregelungen für die Angestellten der Bundesverwaltung, der Kantone und einiger grosser Stadtverwaltungen. Ermöglichen und fördern sie damit die Gleichstellung von Vätern und Müttern, von Frauen und Männern? Wo besteht Handlungsbedarf?

Gleichstellungsfördernd sind alle Massnahmen, die eine Teilung der Erziehungs- und Erwerbsarbeit ermöglichen bzw. fördern und dabei den Eltern auch faktische Wahlmöglichkeiten bieten. Dazu zählen Gelegenheit zu Teilzeitarbeit und Elternurlaub, sowie ein bezahlter Mutterschaftsurlaub für die erste Zeit nach der Geburt. Solche Regelungen tragen zugleich dazu bei, dass Kinder ein geringeres Armutsrisiko darstellen.

Öffentliche ArbeitgeberInnen haben häufig eine Vorbild- bzw. VorreiterInnenfunktion, ihre Anstellungsbedingungen sind transparent und sie beschäftigen relativ viele Menschen – von wenigen Hundert bis zu vielen Tausend. Deswegen scheint ein Blick in die entsprechenden Arbeitsbedingungen besonders zweckmässig. Die vorliegende Studie zeigt, dass die Mehrheit der öffentlichen Verwaltungen Massnahmen ergreift, um attraktiv für junge Eltern zu sein. Viele bieten mehr oder weniger verbindliche Arrangements, damit Mütter und Väter nach einer Auszeit wegen der Geburt eines Kindes ihre Arbeit wieder aufnehmen können oder ihre Arbeitszeit reduzieren können. So halten sie qualifizierte Arbeitskräfte und sparen Kosten, die durch eine Kündigung der Mutter und durch die Rekrutierung und Einarbeitung neuer Arbeitskräfte entstehen¹.

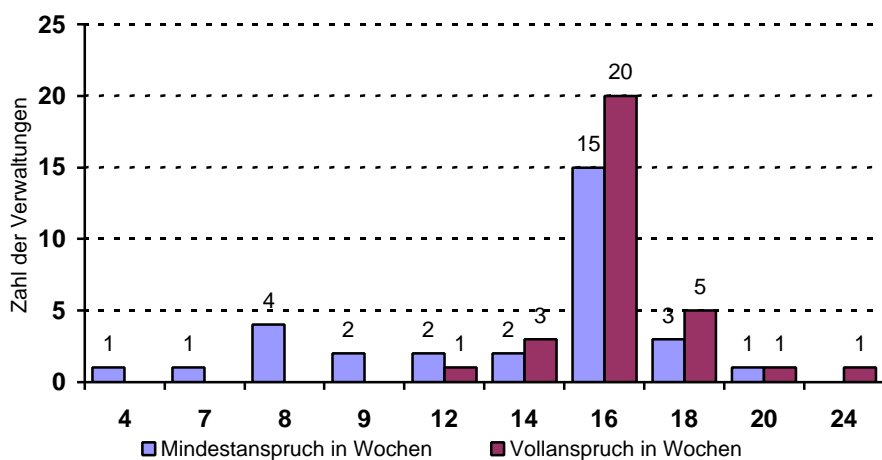
¹ Eine Studie von Prognos im Auftrag des bundesdeutschen Familienministeriums hat das Einsparpotenzial von familienfreundlichen Massnahmen für Unternehmen errechnet. Auf Grundlage von Controllingdaten von 10 Unternehmen wurde in Modellrechnungen eine Kostenersparnis von mehreren 100.000€ errechnet. Die Kosten für familienfreundliche Massnahmen wie Beratung,

Im Folgenden werden Leistungen und Regelungen rund um die Elternschaft im Einzelnen vorgestellt, sowie Errungenschaften und Handlungsbedarf aufgezeigt. Einbezogen werden 26 Kantone, der Bund und 4 Städte, zusammen also 31 Verwaltungen. Es wird ein "Familienfreundlichkeits-Index", FFI, errechnet. Grundlage für diesen Bericht sind die Daten, die das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten für die Kantone zusammengestellt hat. Für die Bundesverwaltung und die Städte Bern, Lausanne, Winterthur und Zürich lieferten die dortigen Gleichstellungsbeauftragten die entsprechenden Daten. Allen Beteiligten sei hier für ihre sorgfältige Arbeit herzlich gedankt².

1. Bezahlter Urlaub bei Schwangerschaft und Geburt

Alle hier untersuchten Verwaltungen kennen für ihre weiblichen Angestellten einen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Der Mindestanspruch bei unbefristeten Anstellungen schwankt dabei zwischen 4 und 20 Wochen, abhängig davon wie lange das Arbeitsverhältnis schon besteht. Der Vollanspruch beträgt zwischen 12 und 24 Wochen.

Abbildung 1: Mutterschaftsurlaub: Mindest- und Vollanspruch in Wochen



Median Mindest- und Vollanspruch: 16 Wochen

Zwischen Bund, Kantonen und Städten unterscheidet sich die Dauer des Mutterschaftsurlaubs nicht wesentlich.

Über die Hälfte der Kantone und 3 Städte gehen beim Mindestanspruch über die 14 Wochen hinaus, welche die EU in ihrer Richtlinie 92/85/EWG als Mindeststandard

Telearbeit, Arbeitszeitmodelle und Kinderbetreuung waren geringer als der Aufwand für Fluktuationen und längere Betriebsabwesenheiten. Vgl. Bundesministerium 2003.

² Stichtag für die Regelungen ist der 1. November 2003. Berechnungen wurden mit SPSS durchgeführt.

festgesetzt hat. Beim Höchstanspruch liegen gar nur vier Kantone unter 16 Wochen Anspruch, dies sind BE, GL, GR und UR.

Ohne jegliche Fristen sind Mütter nur in den Kantonen JU, NE, SO, TI, UR, VS und ZH, sowie in den Städten Bern, Winterthur und Zürich abgesichert. Viele Kantone kennen komplizierte Regeln, die den Anspruch reduzieren, wenn die Verträge befristet sind und/oder wenn die Schwangerschaft bereits bei Stellenantritt bestanden hat (z.B. Bund, BL, BS). 1 Jahr Mindestanstellung fordern GL, SG und die Stadt Lausanne, 2 Jahre hingegen AR, BE, LU, NW und ZG. Lediglich beim Kanton Appenzell-Innerrhoden muss Frau 10 Jahre beschäftigt sein, um 24 Wochen bezahlten Urlaub zu erhalten.

Häufig ist es so, dass Krankheit oder Unfall im Mutterschaftsurlaub diesen Urlaub nicht verlängern, ganz anders als bei bezahlten Ferien. Manchmal wird gar der Ferienanspruch durch den Mutterschaftsurlaub verringert. Bei Pensenreduktionen bzw. –veränderungen nach dem Mutterschaftsurlaub sehen 7 Kantone eine anteilmässige Reduktion der Lohnfortzahlung vor (AI, BL, BS, GR, LU, NE, OW), 18 Kantone bestimmen dazu nichts. Wird das Arbeitsverhältnis auf den Zeitpunkt der Geburt hin aufgelöst, so gibt es in 12 Kantonen reduzierte Zahlungen:

Tabelle 1: Ansprüche bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses in Wochen

Ansprüche bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf den Zeitpunkt der Geburt	Kantone und Städte
Von 24 Wochen Vollanspruch auf 8 Wochen	AI
Von 16 auf 12 Wochen	BS
Von 16 auf 8 Wochen	BL, NW, OW, SG, TG, VS
Von 16 auf 4 Wochen	AG, AR
Von 16 auf 0 Wochen	Stadt Winterthur
Von 14 auf 8 Wochen	GR
Von 12 auf 8 Wochen	UR

2. Elternurlaub

Mutter und Vater zu werden und zu sein, ist zwar auch eine biologische Tatsache, doch bedeutet Elternschaft vor allem auch die Pflege einer sozialen und emotionalen Beziehung zu den Kindern.

Allerdings gewähren die meisten öffentlichen Verwaltungen bei der **Geburt** der eigenen Kinder nur einen bis zwei Tage bezahlten **Urlaub für Väter**. Das dürfte häufig nicht ausreichen, die Partnerin durch die gesamte Geburt zu begleiten.

Tabelle 2: Bezahlte Urlaubstage für Vater bei Geburt des eigenen Kindes

		Häufigkeit	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Tage	1	8 ³	26,7	26,7
Median	2	10	33,3	60,0
	3	6	20,0	80,0
	5	5	16,7	96,7
	15	1 (Stadt Bern)	3,3	100,0
Gesamt		30	100,0	
unklar		1		

Bestimmungen über weitere Urlaubstage für Väter nach der Geburt sind eher selten:

Tabelle 3: Vaterschaftsurlaub

BL	12 Wochen unbezahlt
Stadt Bern	3 Wochen bezahlt; zusätzlich bis zu 8 Wochen bezahlt, wenn der Vater die 2. Hälfte der 16 Wochen Mutterschaftsurlaub nimmt.
Städte Zürich und Winterthur	3 Wochen unbezahlt
NE	8 Wochen bezahlt, wenn der Vater die 2. Hälfte der 16 Wochen Mutterschaftsurlaub nimmt.

Nach dem Mutterschaftsurlaub gibt es in 12 Kantonen, beim Bund und in 3 Städten die Möglichkeit eines unbezahlten Elternurlaubs. Die Vorschriften dazu sind in einigen Fällen sehr allgemein gehalten. In 7 der 12 Kantonen ist kein Urlaub für Väter vorgesehen bzw. ein weniger langer als für die Mutter.

Tabelle 4: Möglichkeiten des Elternurlaubs:

Kein Elternurlaub möglich	AG, AI, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, UR, VS, ZG
Elternurlaub möglich, aber nur für die Mutter	AR, TG (6 Monate) BS, GL (1 Jahr) FR (16 Wochen) GR (Dauer nicht bestimmt)
Elternurlaub möglich, aber zu unterschiedlichen Bedingungen für Vater und Mutter	BL (1 Jahr Mutter, 12 Wochen Vater)
Unbezahlter Urlaub in allgemeinen Bestimmungen erwähnt	Bund, ZH (Dauer nicht bestimmt) Städte Lausanne, Winterthur und Zürich (1 Jahr) Stadt Bern (bis 2 Jahre)
Elternurlaub zu gleichen Bedingungen für beide Elternteile	BE, VD (6 Monate) GE (2 Jahre) TI (9 Monate)

³ Basel-Stadt gewährt ab 1. Juli 2004 fünf bezahlte Urlaubstage.

Dem sozialen und emotionalen Aspekt von Elternschaft wird ausserdem Rechnung getragen, wenn ausdrücklich ein Urlaub für die Adoption eines Kindes vorgesehen ist. Das ist beim Bund, 3 Städten und 8 Kantonen der Fall (Graubünden mit drei freien Tagen sei hier ausgenommen⁴). Zwei Drittel der Kantone bestimmen dazu nichts.

Tabelle 5: Bedingungen von Adoptionsurlaub

Bezahlter Adoptionsurlaub, für Mütter und Väter zu gleichen Bedingungen	GE (20 Wochen) LU, NE, VD, Bund, Stadt Bern (8 Wochen) TI (8 Wochen, danach 9 Monate unbezahlt) Stadt Winterthur, Stadt Zürich (16 Wochen)
Unbezahlter Adoptionsurlaub	BL (12 Wochen)
Adoptionsurlaub, jedoch zu unterschiedlichen Bedingungen für Mütter und Väter	FR (12 Wochen Mutter, 4 Wochen Vater) ZH (16 Wochen Mutter, 2 Tage Vater)

Die meisten öffentlichen Verwaltungen kennen eine bezahlte Freistellung ihrer Mitarbeitenden, wenn ein Kind erkrankt ist. Die Ausnahme bilden hier NE, NW und SO. Die Ausgestaltung ist jedoch unterschiedlich. 18 Kantone kennen feste Höchstgrenzen pro Jahr und immerhin sechs Kantone und Städte geben eine Zahl von Tagen pro Ereignis an, kennen also keine absolute Höchstgrenze. Diese letzte Regelung dürfte der Lebensrealität von Eltern und Kindern besonders entgegenkommen.

Tabelle 6: Maximaler Kurzurlaubsanspruch für erkrankte Kinder und andere Notfälle pro Jahr

	Häufigkeit	Prozente	Bund/Kantone/Städte
keine bezahlten Tage	3	9,7	NE, NW, SO
allg. Umschreibung	4	12,9	AR, AI, GL, Stadt Bern
2 Tage	2	6,5	BS, SG
3 Tage	6	19,2	FR, GR, JU, LU, SH, SZ
4 Tage	1	3,2	BE
5 Tage	4	12,9	AG, BL, VD, ZG
10 Tage	4	12,9	OW, TI, UR, Lausanne
15 Tage	1	3,2	GE
einige Tage, gerechnet pro Ereignis	6	19,2	TG, VS, ZH, Bund, Winterthur, Stadt Zürich
Gesamt	31	100	

3. Rückkehr an den Arbeitsplatz und Teilzeit

Generell gibt es in den öffentlichen Verwaltungen mit einem unbezahlten Elternurlaub keine speziellen Regeln über die Rückkehr an den Arbeitsplatz. Lediglich der Kanton Genf garantiert den gleichen Arbeitsplatz. In BS und BL wird, je nach betrieblichen

⁴ Basel-Stadt gewährt ab 1. Juli 2004 fünf bezahlte Urlaubstage.

Erfordernissen, die Rückkehr an den gleichen oder einen ähnlichen Arbeitsplatz zugesichert. In der Stadt Bern "bleibt das Dienstverhältnis weiter bestehen"; Lausanne garantiert einen Arbeitsplatz. Vermutlich gelten häufig implizite Regeln.

In 16 Kantonen fehlen Hinweise oder Regeln für Teilzeitarbeit nach der Geburt eines Kindes. Immerhin in zehn Kantonen ist Teilzeitarbeit ausdrücklich als Möglichkeit erwähnt – allerdings in der Hälfte davon nur für die Mutter, nicht für den Vater. In einigen Verordnungen ist allgemein die Reduktion der Arbeitszeit vorgesehen, ohne dass Kinder ausdrücklich erwähnt wären. Einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit wegen Betreuungsaufgaben gibt es nirgendwo. Dies lässt Eltern in einer relativ schwachen Position.

Tabelle 7: Möglichkeiten für Teilzeitarbeit

	Häufigkeit	Prozent	
Nicht möglich bzw. nicht ausdrücklich erwähnt	17	54,8	AG, AI, BE, GL, JU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG Lausanne
TZ möglich, aber nur für Mutter	6	19,4	AR, BS, BL, GR, LU, ZH
TZ für beide möglich	4	12,9	FR, GE, NE, TI
TZ für beide als allgemeine, unverbindliche Möglichkeit erwähnt	4	12,9	Bund Städte Bern, Zürich, Winterthur
Gesamt	31	100	

Abschliessend fällt auf, dass es kaum ausdrücklich erwähnte Massnahmen für den beruflichen Wiedereinstieg bei einer familienbedingten Unterbrechung gibt. Auch wird selten bestimmt, wie die eigene Kinderbetreuung bzw. der Elternurlaub sich auf die Dienstjahre auswirken. Nur vereinzelt gibt es unverbindliche Leitlinien, wie die durch Betreuungsarbeit erworbenen Kompetenzen beim Lohn angerechnet werden.

4. Zulagen für Eltern

Wer in der Schweiz Kinder hat und unselbstständig erwerbstätig ist, hat Anspruch auf Kinderzulagen, deren Höhe von Kanton zu Kanton variiert. Die Zulage wird jedoch nur einmal gezahlt. Wenn beide Eltern erwerbstätig sind, entsteht eine Anspruchskonkurrenz. Das Gesetz von 8 Kantonen sieht immer noch vor, dass bei einer Anspruchskonkurrenz automatisch dem Vater bzw. dem Ehemann die Kinderzulagen ausbezahlt werden (AI, AR, GL, GR, SO, VD, VS, ZG). Ein Bundesgerichtsurteil für den Kanton Freiburg (BGE 129 I 265) hatte diese Praxis als diskriminierend beurteilt. AG und FR haben ihre Gesetze bereits angepasst, einige andere Kantone haben eine Revision in Angriff genommen.

Kantonale Angestellte bekommen in der Regel weitere Zulagen über die Kinderzulagen hinaus, wenn sie Kinder haben. In nur vier Kantonen gibt es keine weiteren

Zulagen (AR, SH, SO, ZH), ebenso wie in den Städten Lausanne, Winterthur und Zürich. Mehrere Studien in der Schweiz haben einen grossen Bedarf an bezahlbarer familienexterner Kinderbetreuung nachgewiesen, gerade vor dem Kindergartenalter⁵. Es ist darum besonders erfreulich, dass eine Reihe von Kantonen Zuschüsse für familienexterne Kinderbetreuung zahlt.

Die hier erhobenen Zulagen heissen in den Kantonen jeweils anders, werden aus unterschiedlichen Fonds gespeist und verschiedenartig berechnet. In 23 Kantonen sind Beiträge meistens an bestimmte Bedingungen geknüpft. Beispielsweise gibt es nur Beiträge für verheiratete Eltern, oder nur bis die Kinder 2 Jahre alt sind, in anderen Kantonen 12 Jahre alt sind. In Baselland sinken mit steigendem Einkommen die Zulagen für Eltern. In elf Kantonen gibt es Geburtszulagen zwischen 300 und 1600 Franken. Kantone mit Geburtszulage zahlen auch weitere Zulagen, die Ausnahme hier ist Solothurn. Ein Vergleich der finanziellen Wirkungen oder der Familienfreundlichkeit bei den weiteren Zulagen ist im Rahmen dieser Untersuchung leider nicht möglich, da aufwändige Modellrechnungen vorgenommen werden müssten⁶.

Tabelle 8: Das Zulagenwesen im Überblick

Keine weiteren Zulagen	AR, SH, SO (nur Geburtszulage von 600 Franken), ZH Lausanne, Winterthur, Stadt Zürich
Geburtszulagen	GE, NW, JU, SO, LU, SZ, NE, UR, SG, VS, FR, VD (aufsteigend aufgeführt von 300 Franken bis 1600 Franken)
Zulagen nur für familienexterne Kinderbetreuung	AG, AI, TI, TG
Zulagen mit verschiedenen Bedingungen bzw. Abstufungen	BE, BS, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, Bund, Stadt Bern Bedingungen sind z. B.: Zivilstand, Alter der Kinder, Gesamt-Einkommen, Sozial-Zuschüsse für externe Kinderbetreuung bei niedrigem Einkommen
Zulagen zu gleichen Bedingungen wie Kinderzulagen	BL, BS, GR, NW, OW

(Ein Kanton kann in mehreren Kategorien auftauchen, so bekommen in BL alle mit Anspruch auf Kinderzulagen eine Familienzulage, die je nach Einkommen aber degressiv ausgestaltet ist).

5. Bund, Kantone und Städte im Vergleich

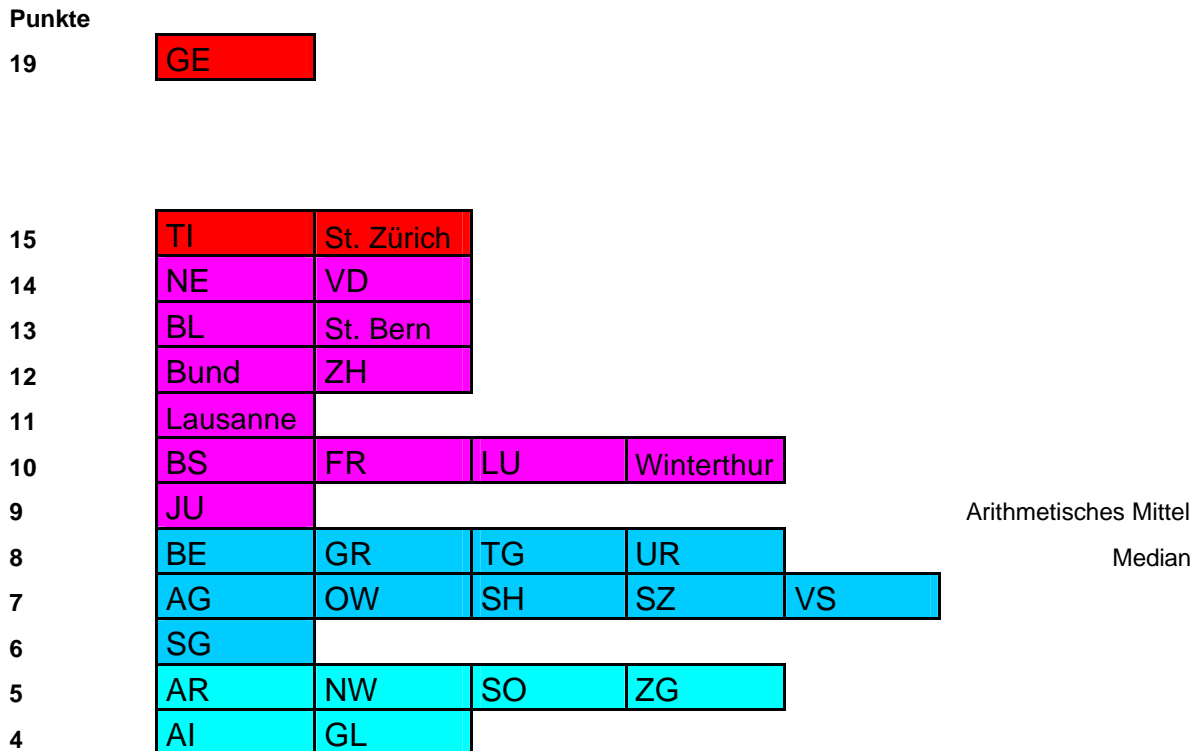
Um die öffentlichen Verwaltungen untereinander vergleichbar zu machen, wurde aus den verschiedenen Regelungen ein Familienfreundlichkeits-Index FFI errechnet. Als familienfreundlich gelten grundsätzlich ein bezahlter Mutterschaftsurlaub und alle Regelungen, die es Müttern und Vätern ermöglichen, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu verbinden. Ebenso zählen finanzielle Leistungen dazu sowie die diskri-

⁵ Vgl. BfG Stadt Zürich 2003, Frauenrat und FfG Basel-Landschaft 2000.

⁶ Für die Wirkungen finanzieller Transfers in der Sozialpolitik auf Familien vgl. Bauer/Strub/Stutz 2004.

minierungsfreie Ausgestaltung dieser Massnahmen⁷. Je besser in diesem Sinne die Regelungen sind, desto höher die Punktzahl. Daraus ergibt sich folgende Rangfolge (vgl. auch die Übersichtstabelle im Anhang):

Abbildung 2: Der Familienfreundlichkeits-Index FFI für Bund, Kantone und Städte



Die Spannweite des Indexes ist enorm. Das arithmetische Mittel liegt bei 9,3 Punkten; die Hälfte der öffentlichen Verwaltungen hat 8 oder weniger Punkte. Um die verschiedenen Bedingungen für junge Eltern zu verdeutlichen, seien hier drei Kantone mit unterschiedlicher Punktzahl beschrieben. Im Kanton **Glarus** (4 Punkte) gibt es nach einem Jahr Anstellung 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub und für den werdenden Vater einen Tag zur Geburt frei. Danach kann nur die Mutter einen unbezahlten Urlaub von einem Jahr nehmen, doch zur Anstellung nach dem Urlaub fehlen rechtliche Angaben. Teilzeit ist weder für Vater noch Mutter vorgesehen, ebenso fehlen bezahlter Kurzurlaub für wichtige Arztbesuche oder kranke Kinder. Bei den Kinderzulagen ist noch der Vorrang des Mannes vorgeschrieben, aber immerhin wird eine weitere Familienzulage gezahlt. Im Kanton **Freiburg** (10 Punkte) hat eine Mutter ohne Anstellungsfristen 16 Wochen bezahlten Urlaub, der Vater bekommt zur Geburt 2 Tage frei. Es gibt keinen Elternurlaub, aber Teilzeit ist für beide möglich. Für kranke Kinder gibt es im Jahr bis zu drei Tagen bezahlten Urlaub. Im Kanton **Genf** (19 Punkte) hingegen gibt es 20 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub und zur Geburt des eigenen Kindes bekommt der Vater 5 Tage frei. Vater und Mutter können sich entscheiden, ob sie in unbezahlten Elternurlaub gehen wollen, der höchstens zwei Jahre dauert. Während dieser Zeit ist der Arbeitsplatz garantiert. Insgesamt 15 Tage

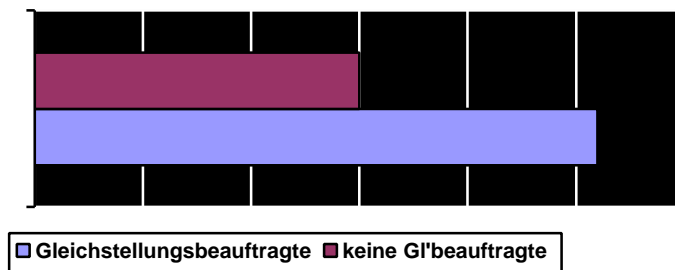
⁷ Vgl. dazu die Erläuterungen im Anhang. Maximal waren 20 Punkte möglich.

bezahlten Kurzurlaub gibt es zur Betreuung kranker Kinder. Neben Familienzulagen zahlt Genf auch noch 300 Franken Geburtszulage.

In den Kantonen, die 6 oder weniger Punkte im Index erreichen, findet sich auch immer mindestens eine diskriminierende Regelung. Appenzell-Ausserrhoden sticht hierbei heraus: Dort gibt es einen automatischen Vorrang des Vaters bei den Kinderzulagen, Anstellungsfristen und unbezahlten Urlaub wie Teilzeit nur für Mütter. Das obere Drittel setzt sich aus den lateinischen Kantonen Genf, Tessin, Neuenburg und Waadt zusammen sowie aus den beiden Basel, Zürich, der Bundesverwaltung sowie den Städten Bern und Zürich.

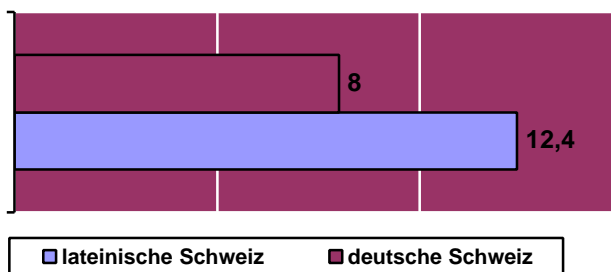
Auf welche Faktoren könnten diese grossen Unterschiede zurückzuführen sein?

Abbildung 3: Durchschnittlicher FFI nach Existenz von Gleichstellungsbeauftragten



In Kantonen und Städten mit Gleichstellungsstellen liegt der durchschnittliche Indexwert wesentlich höher, nämlich 10,4 zu 6 Punkten. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant, allerdings kann man über den Zusammenhang von Ursache und Wirkung nichts aussagen. Es ist nur offensichtlich, dass staatliches Engagement für Gleichstellung mit familienfreundlichen Regelungen in den öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen einhergeht.

Abbildung 4: Durchschnittlicher FFI nach Sprachregion



In der lateinischen Schweiz ist die durchschnittliche Punktzahl höher als in der Deutschschweiz, nämlich 12,4 Punkte gegenüber nur 8 Punkten. Auch dieser Unter-

schied ist statistisch signifikant. Er verweist auf die unterschiedlichen historischen und kulturellen Traditionen der Landesteile.

Zwischen der Finanzkraft der Kantone⁸ und dem Ausmass der Regelungen gibt es keinen signifikanten Zusammenhang. Kantone mit einer Finanzkraft von unter 100 haben durchschnittlich 8,3 Punkte im Index, solche mit einer Finanzkraft von über 100 nur leicht mehr, nämlich 9,8 Punkte. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Regelungen eher von politischen Entscheidungen und weniger von verfügbaren Finanzen abhängen.

Die untersuchten Städte weisen einen höheren durchschnittlichen FFI auf als die Kantone (12,3 Punkte zu 8,7 Punkte). Da aber nicht alle Städte untersucht wurden, können daraus keine Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die Kantone mit dem geringsten Familienfreundlichkeitsindex FFI zeichnen sich durch überwiegend liberale und konservative Wohlfahrtsregime im Bereich der sozialen Sicherung und der Erwerbsarbeit aus (zu den kantonalen Wohlfahrtsregimen vgl. Armingeon et al. 2004). Die Kantone mit dem höchsten FFI sind vor allem Kantone mit sozialdemokratischen und konservativen Wohlfahrtsregimen. So zeigt sich, dass die generelle sozialpolitische Ausrichtung der einzelnen Kantone sich auch in der Ausgestaltung der Elternschaftsregelungen für ihre Mitarbeitenden niederschlägt. Die genaueren Zusammenhänge sind komplex und sollten an anderer Stelle weiter untersucht werden.

Ausblick: Errungenschaften und Handlungsbedarf

Bund, Kantone und die untersuchten Städte bieten ihren Beschäftigten Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf. Damit leisten sie jeweils einen kleineren oder grösseren Beitrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Die öffentlichen Verwaltungen gewähren verschiedene Leistungen über die gesetzlichen Vorschriften hinaus, welche in der Schweiz im Vergleich mit anderen Industriestaaten ohnehin sehr bescheiden sind:

- Hier ist vor allem der **voll bezahlte Mutterschaftsurlaub** zu nennen, der überwiegend bei 14 und mehr Wochen liegt. Die Regelung der Erwerbsersatzordnung, die im Herbst zur Abstimmung kommen wird, geht weniger weit (80% Lohn während 14 Wochen).
- Während die Erwerbsersatzordnung auf die Überbrückung der Zeit des Arbeitsverbots ausgerichtet ist, gehen die Kantone hier weiter und bieten mit zahlreichen Möglichkeiten zu **unbezahlem Elternurlaub** und **Teilzeitarbeit** für die **längerfristige Vereinbarkeit** von Erwerbsarbeit und Betreuung kleinerer Kinder.

Ausgehend von diesen Errungenschaften sieht die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten auf folgenden Feldern Handlungsbedarf:

- Vor dem Hintergrund eines bezahlten Mutterschaftsurlaubs sollten die **Ansprüche vereinheitlicht** werden, so dass es **keine Anstellungsfristen** mehr

⁸ Wie sie für den Finanzausgleich 2004/05 festgelegt wurde, vgl. SR 613.11.

gibt. Anstellungsfristen bestrafen Frauen, die bald nach einem Stellenantritt ein Kind bekommen. Sie verunmöglichen die berufliche Mobilität junger Frauen.

- Die Durchsicht der Vielzahl unterschiedlicher Vorschriften hat interessante Lösungen zur Vereinbarkeit gezeigt, vor allem im Bereich von **Teilzeit und Elternurlaub**. Zwar kann aus den vorliegenden Gesetzen und Verordnungen nicht geschlossen werden, wie stark diese Mittel auch genutzt werden. Doch es ist wichtig, dass diese **Regelungen verbindlich** gemacht werden, damit es nicht von einzelnen Vorgesetzten abhängt, ob auch tatsächlich Teilzeit gearbeitet werden kann. Daraus folgt, dass die Verwaltungen, die bisher dazu nichts bestimmt haben, die **Möglichkeit** eines Elternurlaubs und von Teilzeitarbeit wegen Betreuungsaufgaben **einführen**.
- Die **Rückkehr an den Arbeitsplatz** muss folgerichtig **garantiert** werden, damit die Möglichkeiten ohne Besorgnis auch genutzt werden können.
- Schliesslich sollte **Elternschaft** vermehrt als **soziale Aufgabe** anerkannt werden. Das bedeutet, dass Leistungen nach dem eigentlich Mutterschaftsurlaub **beiden Elternteilen zugänglich** sein müssen und nicht, wie in vielen Fällen, nur der Mutter. Dadurch würde die stellenweise Benachteiligung der Väter aufgehoben.
- **Angebote familienexterner Betreuung** sollten **ausgebaut** werden. Der Bedarf ist nachgewiesen. Je besser diese Möglichkeiten sind, desto eher werden Mütter ihre Erwerbstätigkeit auch nach der Geburt fortsetzen.
- Schliesslich muss die automatische Bevorzugung des Vaters bzw. Ehemanns bei einer **Anspruchskonkurrenz von Kinderzulagen beseitigt** und dem Bundesgerichtsentscheid Genüge getan werden.

Als **Vorbild** für die nichtdiskriminierende und familienfreundliche Ausgestaltung von Elternschaftsregeln können Genf und das Tessin dienen.

Anhang: Wichtige Regeln im Überblick

	Mutterschaft: Zahl der Wochen Vollanspruch	Mindestanstellungs-dauer für Vollbezug in Monaten*	Weitere Fristen (Zeitverträge etc.)	Urlaubstage für Vater	Elternurlaub	Elternurlaub in Wochen	Adoptionsurlaub in Wochen	Garantie Anstellung oder Arbeitsplatz bei Elternurlaub	Möglichkeit für Teilzeit-Arbeit	Maximaler Kurzurlaubsanspruch für kranke Kinder in Tagen	Anspruchskonkurrenz Kinderzulagen	Zulagen-Index (keine, Geburt, weitere)	Gleichstellungs-Büro	Finanzkraft 2004/5*	Familien-freundlich-keits-Index
AG	16	6	ja	3	---	---	---	---	---	5	neutral	1	ja	105	7
AI	24	120	---	2	---	---	---	---	---	unbestimmt	Mann	1	---	66	4
AR	16	24	---	unklar	nur Mutter	26	---	---	TZ für Mutter möglich	unbestimmt	Mann	0	ja	61	5
BE	14	24	---	2	Beide	26	---	---	---	4	neutral	1	ja	58	8
BL	16	6	ja	1	Beide, Vater nur 12 Wo.	52	12	Garantie Anstellung	TZ für Mutter möglich	5	neutral	1	ja	116	13
BS	16	6	ja	1	nur Mutter	52	---	Garantie Anstellung	TZ für Mutter möglich	2	neutral	1	ja	166	10
FR	16	0	ja	2	nur Mutter	16	12 Mutter 4 Vater	---	TZ für beide möglich	3	Mann	1	ja	45	10
GE	20	0	---	5	Beide	104	20	Garantie Arbeitsplatz	TZ für beide möglich	15	neutral	2	ja	155	19
GL	14	12	---	1	nur Mutter	52	---	---	---	unbestimmt	Mann	1	---	77	4
GR	14	6	---	3	nur Mutter	unbestimmt	---	---	TZ für Mutter möglich	3	Mann	1	ja	63	8
JU	16	0	---	3	---	---	---	---	---	3	neutral	2	ja	33	9
LU	16	24	---	5	---	---	8	---	TZ für Mutter möglich	3	neutral	2	ja	63	10

	Mutterschaft: Zahl der Wochen Vollanspruch	Mindestanstellungs-dauer für Vollbezug in Monaten*	Weitere Fristen (Zeitverträge etc.)	Urlaubstage für Vater	Elternurlaub	Elternurlaub in Wochen	Adoptionsurlaub in Wochen	Garantie Anstellung oder Arbeitsplatz bei Elternurlaub	Möglichkeit für Teilzeit-Arbeit	Maximaler Kurzurlaubsanspruch für kranke Kinder in Tagen	Anspruchskonkurrenz Kinderzulagen	Zulagen-Index (keine, Geburt, weitere)	Gleichstellungs-Büro	Finanzkraft 2004/5*	Familien-freundlich-keits-Index
NE	18	0	---	1	Vater kann Rest nach Arbeitsverbot Mutter nehmen	---	16	---	TZ für beide möglich	---	neutral	2	ja	56	14
NW	16	24	ja	2	---	---	---	---	---	---	neutral	2	ja	129	5
OW	16	0	ja	1	---	---	---	---	---	10	neutral	1	ja	30	7
SG	16	12	ja	1	---	---	---	---	---	2	neutral	2	ja	80	6
SH	18	6	ja	3	---	---	---	---	---	3	neutral	0	---	98	7
SO	16	0	---	1	---	---	---	---	---	---	Mann	1	---	76	5
SZ	16	0	ja	2	---	---	---	---	---	3	neutral	2	---	117	7
TG	16	0	ja	1	nur Mutter	26	---	---	---	einige Tage pro Ereignis	neutral	1	---	80	8
TI	16	0	---	2	Beide	9 Monate	8 (bis 9 Monate unbezahlt)	---	TZ für beide möglich	10	neutral	1	ja	85	15
UR	12	0	ja	2	---	---	---	---	---	10	neutral	2	---	51	8

	Mutterschaft: Zahl der Wochen Vollanspruch	Mindestanstellungsdauer für Vollbezug in Monaten*	Weitere Fristen (Zeitverträge etc.)	Urlaubstage für Vater	Elternurlaub	Elternurlaub in Wochen	Adoptionsurlaub in Wochen	Garantie Anstellung oder Arbeitsplatz bei Elternurlaub	Möglichkeit für Teilzeit-Arbeit	Maximaler Kurzurlaubsanspruch für kranke Kinder in Tagen	Anspruchskonkurrenz Kinderzulagen	Zulagen-Index (keine, Geburt, weitere)	Gleichstellungs-Büro	Finanzkraft 2004/5*	Familien-freundlichkeits-Index
VD	18	0	ja	5	Beide	26	8	---	---	5	Mann	2	ja	95	14
VS	16	0	ja	2	---	---	---	---	---	einige Tage pro Ereignis	Mann	2	ja	30	7
ZG	16	24	---	2	---	---	---	---	---	5	Mann	1	---	227	5
ZH	16	0	---	3	allgemeine Formulierung		16 Mutter, 3 Tage unbez. Vater	---	TZ für Mutter möglich	einige Tage pro Ereignis	neutral	1	ja	157	12
Bund	18	6	---	2	allgemeine Formulierung		8	---	Teilzeit als unverbindliche Möglichkeit erwähnt	einige Tage pro Ereignis	neutral	1	ja	---	12
Stadt Bern	16	0	---	15	allgemeine Formulierung. Beide Eltern bis 104 Wochen		8	Dienstverhältnis bleibt bestehen	Teilzeit als unverbindliche Möglichkeit erwähnt	unbestimmt	neutral	1	ja	---	13
Lausanne	18	12	---	5	allgemeine Formulierung. Beide Eltern bis 52 Wochen		---	---	---	10	neutral	0	ja	---	11
Winterthur	16	0	---	3	allgemeine Formulierung		16	---	TZ für Mutter möglich, sonst unverbindliche Erwähnung	einige Tage pro Ereignis	neutral	0	ja	---	10
Stadt Zürich	16	0	---	5	allgemeine Formulierung. Beide Eltern bis 52 Wochen		16	---	Teilzeit als unverbindliche Möglichkeit erwähnt	einige Tage pro Ereignis	neutral	0	ja	---	15

* De Facto liegt auch eine Mindestanstellungsdauer vor, wenn sich Zahlungen reduzieren, weil die Schwangerschaft bei Stellenantritt schon bestanden hat.

Der Familienfreundlichkeitsindex FFI wurde aus folgenden Punkten errechnet (maximal 20 Punkte möglich): Länge des Mutterschaftsurlaubs (1 – 3 Pkt.), Anstellungsfristen für Vollbezug (0 – 2 Pkt.), freie Tage für Väter bei Geburt (0 – 1 Pkt.), Existenz und Ausgestaltung des Elternurlaubs (0 – 3 Pkt.), Adoptionsurlaub (0 – 2 Pkt.), Rückkehrgarantien (0 – 2 Pkt.), bezahlter Kurzurlaub (0 – 2 Pkt.), Familienzulagen (0 – 2 Pkt.), Gestaltung der Anspruchskonkurrenz (0 – 1 Pkt.) sowie Möglichkeit und Ausgestaltung von Teilzeit (0 – 2 Pkt.). Diskriminierende Regelungen sind grau unterlegt.

Literatur

- Armingeon, Klaus; Bertozzi, Fabio; Bonoli, Giuliano: Swiss worlds of welfare. - In: West European Politics 27, No. 1 (2004), 20-44.
- Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi: Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. - Zürich: Rüegger, 2004.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. - Berlin, 2003.
- Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 2004 und 2005 vom 5. November 2003 (SR 613.11), verfügbar unter www.gesetze.ch/sr/613.11/613.11_000.htm am 23. Mai 2004
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich/Statistik Stadt Zürich: Die Väter – und Mütterbefragung in der Stadt Zürich 2003 (Info 5/2003), Zürich 2003. Als PDF verfügbar unter www.bfgzh.ch.
- Frauenrat und Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Basel-Landschaft: GLÜCKLICHE Eltern - BETREUTE Kinder. Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Basel-Landschaft: Zahlen, Analysen, Argumente. Liestal 2000.