



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstr. 11, 10969 Berlin
Telefon: 030 25 92 72 8-20, Telefax: -60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

Stellungnahme

des Zukunftsforum Familie e.V.
zum

Achten Familienbericht „ZEIT FÜR FAMILIE“

22. JUNI 2012

**Überblick über die Positionen des ZFF
zu zentralen Empfehlungen des Achten Familienberichts**

Empfehlung des Berichts	Position des ZFF	Seite
Flexibilisierung der Elternzeit	Wir begrüßen den Vorschlag eines flexiblen Elternzeitkontingents. Positiv werten wir auch den Vorschlag, den Festlegungszeitraum für die Inanspruchnahme der Elternzeit über zwei Jahre zu verkürzen. Auf unsere klare Ablehnung stößt der Vorschlag, eine Verkürzung der Elternzeit auf zwei Jahre zu „erwägen“.	siehe Seite 7
Großelternzeit	Das ZFF steht einer Ausdehnung der (gar unbezahlten) Großelternzeit skeptisch gegenüber.	siehe Seite 9
Änderungen Teilzeit- und Befristungsgesetz: Weiterentwicklung des § 8 TzBfG: Mitsprache bei der Lage der Arbeitszeit	Das ZFF begrüßt das Anliegen, Beschäftigten mehr Mitsprache bei der Lage ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen. Allerdings stehen wir Verbesserungen für Familien auf Kosten anderer Beschäftigtengruppen, die an mehreren Stellen des Berichts (z.B. auch beim Kündigungsschutz) durchklingen, ablehnend gegenüber.	siehe Seite 9
Änderung § 9 TzBfG: Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast	Eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast erscheint uns zwar besser als nichts, wir wollen allerdings ein gesetzliches Rückkehrrecht auf das frühere Arbeitszeitvolumen verankert wissen.	siehe Seite 10
Ausbau Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur	Nach Meinung des ZFF gehört der qualitative und quantitative Ausbau der Infrastruktur für Kinder und auch für ältere Menschen zu den notwendigen Rahmenbedingungen, um die Zeitsouveränität von Familien zu erhöhen.	siehe Seite 10

<p>familienunterstützende Dienstleistungen</p>	<p>Auch das ZFF hält die Schaffung eines transparenten und bezahlbaren Angebots an solchen Leistungen für wünschenswert und sinnvoll. Damit die Leistungen auch von ärmeren Familien in Anspruch genommen werden können, ist über eine staatliche Subventionierung nachzudenken.</p>	<p>siehe Seite 11</p>
<p>Förderung des freiwilligen Engagements Älterer</p>	<p>Das ZFF begrüßt die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements. Allerdings darf es aus unserer Sicht keine moralische oder gar faktische Verpflichtung zu freiwilligem Engagement im Alter oder bei Arbeitslosigkeit als Strategie zur Bewältigung des „Pflegeproblems“ und des demografischen Wandels geben.</p>	<p>siehe Seite 11</p>

Gliederung

1. Anlass
2. Grundsätzliches
3. Bewertung einzelner Prüfaufträge und Empfehlungen des Berichts
 - 3.1 Flexibilisierung der Elternzeit
 - 3.2 Großelternzeit
 - 3.3 Änderungen Teilzeit- und Befristungsgesetz
 - 3.4 Ausbau Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur
 - 3.5 Familienunterstützende Dienstleistungen
 - 3.6 Förderung des freiwilligen Engagements Älterer
4. Die Stellungnahme der Bundesregierung
5. Unsere Vorschläge zum zeitpolitischen Änderungsbedarf

1. Anlass

Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) nimmt die Gelegenheit wahr, zum Achten Familienbericht (DS 17/9000) Stellung zu nehmen.

2. Grundsätzliches

Bereits der 2006 veröffentlichte Siebte Familienbericht hat den notwendigen Dreiklang aus Zeit-, Geld- und Infrastrukturpolitik formuliert und damit Zeitpolitik als eigenständiges Feld der Familienpolitik konstituiert. Wir begrüßen ausdrücklich, dass Zeitpolitik für Familien im Fokus eines eigenen Familienberichts steht. Damit ist die Chance verbunden, die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema zu erhöhen und zudem Zeitpolitik für Familien inhaltlich deutlicher auszuarbeiten.

Mit der Aussage von Bundesfamilienministerien Schröder, Zeit sei die Leitwährung moderner Familienpolitik, wird der Zeitpolitik nunmehr auch auf höchster politischer Ebene große Bedeutung zugeschrieben. Wir weisen allerdings darauf hin, dass Zeitpolitik nicht isoliert betrachtet werden darf. Sie ist kein – möglichst gar kostenlos zu habender – Ersatz für staatliche Geld- oder Infrastrukturleistungen. Familien brauchen Zeit, Geld und Unterstützung durch infrastrukturelle Angebote gleichermaßen. Insbesondere der **Zusammenhang zwischen Zeit und Geld** muss immer wieder deutlich gemacht werden. Die Inanspruchnahme von Freistellungsansprüchen oder (längerfristige) Teilzeitarbeit sind ohne finanziellen Ausgleich mit kurz- wie langfristigen Nachteilen verbunden. Es müssen Antworten darauf gegeben werden, wie (mehr) Zeit für Familie auch von Menschen mit geringem Einkommen gelebt werden kann. Ansonsten drohen zeitpolitische Debatten zum „Luxusproblem“ zu verkommen.

Aus unserer Sicht sollte es in einem Familienbericht zum Thema grundsätzlich sehr wohl um **mehr** Zeit für Familien gehen – in unterschiedlichen Ausprägungen je nach Lebensphase und familiärer Lebenssituation. Leider wurde insbesondere der letzte Aspekt von der Berichtskommission nicht genauer ausgeführt. Im Mittelpunkt muss vor allem eine Verbesserung der (zeitlichen) **Lebensqualität** von Familien in all ihrer Vielfalt stehen. An diesem Ziel sollten sich empfohlene zeitpolitische Maßnahmen ausrichten.

Wir hätten uns von der Kommission hier mehr Deutlichkeit z.B. bei der Verteidigung kollektiver zeitlicher Institutionen wie des Wochenendes, der Feiertage und des Feierabends gewünscht. Gerade der frühe Abend und die Wochenenden spielen für das familiäre Zusammenleben eine zentrale Rolle.

Neben der gemeinsamen Zeit in der Familie finden andere notwendige Dimensionen von „Familien-Zeit“ wie die gemeinsame Paar-Zeit, Eigen-Zeiten der Kinder und der Elternteile oder Zeit für die Pflege sozialer Beziehungen wenig Berücksichtigung. Auch die Geschlechterperspektive, die hinsichtlich der Zuständigkeits- und Zeitverteilung eine zentrale Rolle spielt, wird wenig in den Blick genommen.

Der empfohlene Ausbau der Infrastruktur für Bildung und Betreuung und der Aufbau einer kommunalen Zeitpolitik sind unstrittig. Beides fällt allerdings nicht in die Zuständigkeit des Bundes, der an anderer Stelle zeitpolitische Akzente setzen müsste, nämlich bei den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für familiäre Zeiten.

Wir begrüßen, dass der Bericht die zentrale Rolle der Erwerbsarbeitszeiten als Taktgeber für Familien klar benennt. Allerdings bleibt der Bericht bei seinen Empfehlungen zur Erhöhung der Zeitsouveränität von Familien wenig ambitioniert. Das mag seinen Grund in der grundsätzlichen Ausrichtung von Familienzeitpolitik haben, die nach Ansicht der Kommission „eher auf die Schaffung von geeigneten Anreizen als auf gesetzliche Regulierungen“ (S. 20) setzt. Es mag aber auch an der beschränkenden Wirkung der Feststellung liegen, „dass mehr Zeitsouveränität für Familien durchaus zu volkswirtschaftlich nachteiligen Effekten, etwa durch eine Arbeitszeitverkürzung oder eine Senkung der Arbeitsproduktivität, führen kann“ (ebd.). Damit bleiben manche Denkmöglichkeiten von vornherein außen vor.

Eine tatsächliche Stärkung der Zeitsouveränität setzt **rechtlich geregelte Zeitanprüche** voraus, die **mit finanziellen Mitteln abgesichert** werden. Diesbezüglich finden sich allerdings keine neuen Vorschläge der Kommission.

Im Bericht wird konstatiert, dass insbesondere Mütter sich mehr vollzeitnahe Teilzeitarbeitsverhältnisse von 30 Wochenstunden und mehr wünschen. Außer Appelle an die Tarifparteien bzw. Betriebe, mehr solche Arbeitsverhältnisse – auch in Führungspositionen – anzubieten, finden sich aber keine Vorschläge, was die Politik zur Beförderung solcher Arbeitszeitmodelle beitragen könnte. Auch zum Phänomen, dass Männer überwiegend in „verlässlicher Vollzeit“ bis maximal 40 Wochenstunden und ohne (spontane) Überstunden arbeiten möchten, finden sich keine Ideen.

Die Erfahrung von Zeitstress betrifft vor allem Mütter in Familien, in denen beide Partner erwerbstätig sind, und erwerbstätige Alleinerziehende. Der Bericht benennt zwar die Notwendigkeit der Zeitemverteilung zwischen den Geschlechtern: „Ziel von Zeitpolitik ist es nicht, primär Frauen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern Männer stärker in die Familienarbeit.“ (S. 188) Bedauerlicherweise werden aber keine in diese Richtung führenden

weitergehenden Empfehlungen formuliert. Statt auf **mehr Partnerschaftlichkeit** wird auf Zeitumverteilung zwischen den Generationen und freiwilliges Engagement älterer Menschen gesetzt.

Der Bericht thematisiert auch nicht die Probleme, die aus einem „Zuviel“ an unstrukturierter Zeit bei Familien in prekären Lebenssituationen entstehen können.

Positiv bewerten wir, dass nach dem Gleichstellungsbericht nun auch in einem Kapitel des Familienberichts Kritik an der traditionalisierenden Wirkung des Ehegattensplittings geübt wird. Die Alternative kann aus unserer Sicht allerdings nicht das vorgeschlagene Familiensplitting sein, da dieses Bezieher/innen hoher Einkommen mit mehreren Kindern bevorzugt. Wir schlagen eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag vor.

Insgesamt haben wir uns von der Kommission deutlich innovativeres zeitpolitisches Denken erhofft. Viele der Handlungsempfehlungen richten sich unseres Erachtens stärker an der Kostenneutralität für die öffentlichen Haushalte und an den betriebswirtschaftlichen Interessen von Unternehmen aus als an den zeitlichen Interessen von Familien. Der Eigen-Wert und die Eigen-Logik von Familie findet im Bericht wenig Beachtung. Vielmehr dominiert die „Vereinbarkeit“ im Sinne der Anpassung an die Erfordernisse der Arbeitswelt und die Ausrichtung an den Geboten der „Wirtschaftlichkeit“ und der Finanzbarkeit.

Zum Bericht selbst ist festzustellen, dass den einzelnen Kapiteln die unterschiedlichen Verfasser/innen deutlich anzumerken sind. Teilweise treten Inkonsistenzen bei der Bewertung von Sachverhalten (z.B. Familienpflegezeitgesetz) auf. Manche Empfehlungen aus den Einzelkapiteln finden sich auch nicht im zusammenfassenden letzten Kapitel wieder (z.B. Umbau Ehegattensplitting, Verkürzung und Ausgestaltung der Elternzeit, Änderung § 9 TzBfG). Dies dürfte Differenzen innerhalb der Sachverständigenkommission widerspiegeln.

3. Bewertung einzelner Prüfaufträge und Empfehlungen des Berichts

3.1 Flexibilisierung der Elternzeit

Der Bericht empfiehlt, die Ausweitung der auf den Zeitraum nach dem dritten Lebensjahr übertragbaren Elternzeitmonate von 12 auf 24 Monate „zu prüfen“. Zudem sollen die Monate nicht mehr nur bis zu Vollendung des achten, sondern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres bzw. nach Empfehlung des Einzelkapitels sogar bis zum vollendeten 18. Lebensjahr des Kindes übertragbar sein. Die Koppelung an die Zustimmung des Arbeitgebers soll bestehen bleiben. Es wird zudem klargestellt, dass bei solchen Reformen „jedoch stets die Beeinträchtigungen für die Arbeitgeber zu berücksichtigen“ (S. 193) sind.

Wir begrüßen den Vorschlag eines flexiblen Elternzeitkontingents. Es hätte ggf. kürzere Erwerbsunterbrechungen am Anfang insbesondere bei den Müttern zur Folge. Eltern erhalten die Chance, weitere wichtige Entwicklungsschritte der Kinder (Schuleintritt, Übertritt in weiterführende Schule, Pubertät...) zeitlich besser zu begleiten.

Positiv werten wir auch den Vorschlag, den Festlegungszeitraum für die Inanspruchnahme der Elternzeit über zwei Jahre zu verkürzen. Das ZFF schlägt vor, dass Eltern sich zunächst nur für ein Jahr festlegen müssen, wann und in welchem Umfang sie die Elternzeit nutzen wollen. Damit könnten sie die Elternzeit passgenauer an ihren konkreten – und nicht nur gedanklich vorweggenommenen – Lebensumständen ausrichten. Dies gilt insbesondere für Eltern mit behinderten oder chronisch kranken Kindern.

Im arbeitsrechtlichen Kapitel wird zudem vorgeschlagen, **Arbeitnehmer/innen, die während der Elternzeit in Teilzeit arbeiten, mehr Mitbestimmung bei der Lage der Arbeitszeit einzuräumen.** Damit könnten sie ihre Arbeitszeiten beispielsweise an den Betreuungszeiten ausrichten. Der Arbeitgeber müsste nicht mehr zustimmen, könnte aber der gewünschten Arbeitszeitverteilung aus entgegenstehenden betrieblichen Gründen widersprechen. Dieser Vorschlag hat allerdings keinen Eingang in die Gesamtempfehlungen gefunden.

Das ZFF sieht in der Stärkung der Autonomie bei der Lage der Arbeitszeit einen sinnvollen Vorschlag, um die Zeitsouveränität von Eltern in Elternzeit zu verbessern.

Nicht von der gesamten Kommission wird schließlich auch der konstatierte Harmonisierungsbedarf zwischen Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) und Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) empfohlen. Falls bei Wünschen nach Arbeitszeitverkürzung nach dem TzBfG keine Einigkeit erzielt wird und der Arbeitgeber nicht schriftlich abgelehnt hat, tritt die Verkürzung und Verteilung der Arbeitszeit gemäß den Wünschen der Arbeitnehmer/innen per Gesetz in Kraft. Anders sieht es bei den Anträgen auf Arbeitszeitverkürzung in der Elternzeit nach dem BEEG aus. Hier ist die Verringerung der Arbeitszeit derzeit nur auf Klageweg durchsetzbar, falls der Arbeitgeber nicht oder nicht rechtzeitig zustimmt.

Wir sprechen uns dafür aus, die Anspruchsgrundlagen in beiden Gesetzen dahingehend zu synchronisieren, dass auch bei Arbeitszeitverkürzungen nach dem BEEG die Verringerung der Arbeitszeit und deren Verteilung gemäß den Arbeitnehmerwünschen qua Gesetz in Kraft treten, wenn keine schriftliche Ablehnung des Arbeitgebers vorliegt.

Auf unsere klare Ablehnung stößt der Vorschlag, eine Verkürzung der Elternzeit auf zwei Jahre zu „erwägen“. Diesen macht sich zwar die Gesamtkommission nicht zu Eigen. So heißt es im Abschlusskapitel, „das Für und Wider einer Verkürzung der Elternzeit (sollte) sorgfältig abgewogen werden“ (S. 193).

Wir halten eine Verkürzung der Elternzeit für zeitpolitisch kontraproduktiv. Sie verringert den Familien prinzipiell für familiäre Sorge zur Verfügung stehenden Zeitraum, obwohl dieser gleichzeitig flexibler über den Lebensverlauf verteilbar sein soll.

Nicht aufgegriffen wurde von der Gesamtkommission auch die Idee, die **Elternzeit als Stufenmodell** zu strukturieren, wonach nur im ersten Jahr ein voller Ausstieg aus dem Erwerbsleben möglich ist und danach eine Koppelung mit einer Erwerbstätigkeit erfolgen muss. Die Variante, in Analogie zum Elterngeld das zweite Elternzeitjahr von der Inanspruchnahme von Elternzeit durch den Partner in gewissem Umfang abhängig zu machen, wird ebenfalls nicht weiterverfolgt.

3.2 Großelternzeit

Die Kommission spricht sich dafür aus „zu prüfen“, ob eine Ausweitung des Anspruchs auf Großelternzeit auf alle berufstätigen Großeltern erfolgen kann. Sie sollte „gleichberechtigt zur Elternzeit“ (S. 195) angelegt sein. Nicht beantwortet ist damit die Frage der finanziellen Absicherung einer solchen Großelternzeit. Von einem „Großelterngehalt“ ist nirgendwo die Rede.

Das ZFF steht einer Ausdehnung der (gar unbezahlten) Großelternzeit skeptisch gegenüber. Wir sind dafür, eher auf mehr Partnerschaftlichkeit als auf die Einbindung der (Schwieger-)Eltern zu setzen, auch aus Gründen der Emanzipation der jungen Elterngeneration. Wir sprechen uns daher dafür aus, über eine Erhöhung des Anteils der Partnermonate die Männer stärker in die Erziehung ihrer Kinder einzubeziehen.

Die Organisation der Kinderbetreuung ist zudem keine rein private Frage, zu der sie mit der Einbindung der Großeltern gemacht wird. **Der weitere Ausbau der öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur ist dringend notwendig.** Ein Schelm, wer denkt, dass durch die Großelternzeit weniger Krippenplätze benötigt werden sollen...?! Die Großelternzeit verursacht auch deutlich geringere Kosten als ein Ausbau der bezahlten Beteiligung der Väter, natürlich erst recht, wenn sie unbezahlt bleibt.

3.3 Änderungen Teilzeit- und Befristungsgesetz

Wie der Bericht deutlich herausarbeitet, hat die Mehrheit der Beschäftigten keinen Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Arbeitszeiten. „Flexible Arbeitszeiten“ sind zwar weit verbreitet. Dies bedeutet allerdings nicht zwingend, dass sie im Sinne der Interessen der Arbeitnehmer/innen gestaltbar sind: In zwei Dritteln der Unternehmen richten sie sich an betrieblichen Erfordernissen aus. Völlig zu Recht weist der Bericht auf die **Wichtigkeit planbarer und verlässlicher Arbeitszeiten** für die Vereinbarkeit mit familiären Verpflichtungen hin. Gleichzeitig müssen die Arbeitszeiten ein flexibles Reagieren auf (auch kurzfristige) familiäre Anforderungen ermöglichen.

Zur Erhöhung der Zeitsouveränität von Arbeitnehmer/innen spricht sich die Kommission im Empfehlungsteil dafür aus, eine **Weiterentwicklung des § 8 TzBfG** „zu prüfen“. Die Beschäftigten sollen **Mitsprache bei der Lage der Arbeitszeit** erhalten, sofern „eine familiäre Konfliktsituation besteht und betriebliche Gründe diesem Wunsch nicht entgegenstehen“ (S. 192). Zur Kompensation soll der Anspruch auf Teilzeit künftig auf familienbedingte Arbeitszeitwünsche beschränkt werden.

Das ZFF begrüßt das Anliegen, Beschäftigten mehr Mitsprache bei der Lage ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen. Allerdings stehen wir Verbesserungen für Familien auf Kosten anderer Beschäftigtengruppen, die an mehreren Stellen des Berichts (z.B. auch beim Kündigungsschutz) durchklingen, ablehnend gegenüber. Es kann nicht darum gehen, verschiedene soziale Gruppen gegeneinander auszuspielen und Verbesserungen für Familien durch eine Schlechterstellung anderer zu erreichen.

Im arbeitsrechtlichen Kapitel wird zudem als Problem konstatiert, dass zwar (zumindest für Arbeitnehmer/innen in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten) ein Anspruch auf Arbeitszeitreduzierung, nicht aber auf spätere Wiederaufstockung besteht. Als Lösung wird im Rahmen des § 9 TzBfG **eine Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast** für den Fall, dass Arbeitnehmer/innen den Vollzeitarbeitsplatz bereits vorher innegehabt haben, vorgeschlagen. Zukünftig wäre in diesen Fällen also der Arbeitgeber hinsichtlich der mangelnden Eignung der/des Beschäftigten darlegungs- und beweispflichtig. Dieser Vorschlag hat allerdings keinen Eingang in die abschließende Darstellung der Empfehlungen der Kommission gefunden.

Eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast erscheint uns zwar besser als nichts, wir wollen allerdings ein gesetzliches Rückkehrrecht auf das frühere Arbeitszeitvolumen verankert wissen.

3.4 Ausbau Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur

Bei den Handlungsempfehlungen wird die Betreuungsinfrastruktur als „eine zentrale Voraussetzung für die Zeitsouveränität von Eltern“ (S. 190) an erster Stelle genannt. Die Kommission empfiehlt unmissverständlich den durchgängigen Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder in Tagesbetreuung und Schule: „Erst wenn für alle Kinder Ganztagsbetreuungsplätze in hervorragender Qualität vorhanden sind, haben Eltern tatsächlich eine Wahlmöglichkeit.“ (S. 190) Die Expertinnen und Experten betonen dabei deutlich den Aspekt der notwendigen Betreuungsqualität.

Nach Meinung des ZFF gehört der qualitative und quantitative Ausbau der Infrastruktur für Kinder und auch für ältere Menschen zu den notwendigen Rahmenbedingungen, um die Zeitsouveränität von Familien zu erhöhen. Dabei müssen allerdings auch die

zeitlichen Bedürfnisse der jungen und alten Menschen selbst im Blick behalten werden. So hat beispielsweise selbstbestimmte, frei verfügbare Zeit für Kinder und Jugendliche große Bedeutung. Der Gewinnung von zeitlichen Spielräumen durch den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sind somit auch Grenzen gesetzt. Er kann **kein Ersatz für eine familienfreundlichere Gestaltung von Arbeitszeiten und der Arbeitswelt insgesamt** sein.

3.5 Familienunterstützende Dienstleistungen

Wie der Bericht festhält, nehmen lediglich 17 Prozent der Familien familienunterstützende Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch, obwohl sich mehr als 40 Prozent eine solche Unterstützung wünschen. Zur Steigerung der Nutzung solcher Angebote schlägt die Kommission Gutscheine-Modelle, die Erweiterung von Steuervergünstigungen und den Ausbau von Dienstleistungsagenturen vor.

Auch das ZFF hält die Schaffung eines transparenten und bezahlbaren Angebots an solchen Leistungen für wünschenswert und sinnvoll. Die Kommunen sollten den Aufbau einer quartiersnahen, bedarfsgerechten und verlässlichen Infrastruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen koordinieren. Dabei können bereits existierende Angebote von Wohlfahrtsverbänden oder privaten Agenturen eingebunden werden. Um die Dienstleistungen bezahlbar zu machen, müssen staatliche Subventionsmöglichkeiten (z.B. Gutscheine-Systeme) geschaffen werden. Auch Unternehmen sollten durch (steuerliche) Anreize motiviert werden, ihren Beschäftigten verstärkt entsprechende betriebliche Serviceleistungen anzubieten. Insbesondere die Betreuung hilfebedürftiger älterer Menschen kann durch die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen erleichtert werden. Unter diese Tätigkeiten fallen z.B. das Reinigen der Wohnung, das Erledigen von Einkäufen oder kleinere Reparaturen im Haushalt. Dies trägt zu einer deutlichen Entlastung der Angehörigen bei.

Für das ZFF ist allerdings keine komplette Auslagerung und Professionalisierung von Familienarbeit wünschenswert. Der Fokus sollte aus unserer Sicht darauf liegen, für beide Geschlechter Zeit für Familienarbeit neben der Erwerbsarbeit zu schaffen. Dies entspricht unserem Verständnis von der Eigenverantwortlichkeit Erwachsener, selbst für ihre Versorgung zu sorgen, solange sie dazu prinzipiell in der Lage sind, gerade auch im Sinne der Vorbildwirkung für Kinder. Innerhalb der Familie finden wichtige Bildungsprozesse und die Aneignung von grundlegenden Lebenskompetenzen statt. Die Familie muss als erster Lernort von Kindern Anerkennung finden. Dafür brauchen Familien auch Zeit und Unterstützung.

3.6 Förderung des freiwilligen Engagements Älterer

Die Kommission schlägt vor, den Mitte letzten Jahres neu geschaffenen **Bundesfreiwilligendienst** (BFD) verstärkt zu nutzen, um das als wichtig erachtete freiwillige Engagement älterer Menschen zu befördern.

Aktuell verlangt der BFD - selbst, wenn er in Teilzeit geleistet wird - ein Engagement von mehr als 20 Stunden pro Woche. Die Mindestverpflichtungszeit beträgt zudem sechs Monate. Damit ist ein erhebliches Maß an zeitlicher Bindung gefordert, zu dem viele ältere Menschen nach ihrem Arbeitsleben vielleicht nicht mehr bereit oder in der Lage sind. Daher ist der BFD nur für den Teil älterer Menschen interessant, die eine solche Verpflichtung eingehen können und wollen. Es ist für uns jedoch ebenso wichtig, älteren Menschen flexiblere Formen des (ehrenamtlichen) Engagements - außerhalb des BFD - zu ermöglichen und damit die gewonnene Zeitsouveränität als herausragendes Merkmal des Alters zu wahren.

Die Kommission empfiehlt zudem die **Schaffung kommunaler Plattformen** zur Koordinierung freiwilligen Engagements, die an bestehende Strukturen angegliedert und professionell betreut werden sollen. Gekoppelt werden sollen sie mit der Idee von Zeit-Konten, in die durch freiwilliges Engagement „eingezahlt“ und später dann bei Bedarf selbst „Unterstützungs-Zeit“ entnommen wird.

Das ZFF begrüßt die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements. Auch dafür benötigen Menschen allerdings Zeit, ggf. neben Erwerbsarbeit und familiären Verpflichtungen. Deshalb muss der Vereinbarkeit von familiärer Sorgearbeit (z.B. Pflege) und der Möglichkeit, ein Ehrenamt zu übernehmen, besonderes Augenmerk gewidmet werden.

Das Potenzial älterer Menschen zu nutzen, die oftmals – wenn auch keineswegs generell – von solchen Verpflichtungen frei sind, erscheint durchaus sinnvoll, auch aus der Perspektive der Sinnerfüllung und der persönlichen Weiterentwicklung der älteren Menschen selbst. **Allerdings darf es aus unserer Sicht keine moralische oder gar faktische Verpflichtung zu freiwilligem Engagement im Alter oder bei Arbeitslosigkeit als Strategie zur Bewältigung des „Pflegeproblems“ und des demografischen Wandels geben.** Ehrenamtliches Engagement kann und darf kein „Lückenbüßer“ für politisch zu lösende strukturelle Probleme sein.

4. Die Stellungnahme der Bundesregierung

Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission und ihren ohnehin sehr pragmatisch-zurückhaltenden Vorschlägen fällt insgesamt verhalten aus. Auch hier wird deutlich das Bemühen formuliert, Belastungen für die Arbeitgeber zu begrenzen. Zudem wird darauf verwiesen, dass die Vorschläge „unter dem Vorbehalt ihrer Finanzierbarkeit“ (S. XXVIII) stehen.

Zustimmend äußert sich die Bundesregierung zu einer Stärkung haushaltsnaher Dienstleistungen für Familien, für die derzeit ein Konzept erarbeitet werde. Angedacht wird u.a. die Schaffung einer deutschlandweiten Servicestelle.

Im Bereich des Arbeits(zeit)rechts legt die Bundesregierung den Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG). „Eingehend geprüft“ werden sollen die Flexibilisierung der Übertragung von Elternzeit auf den Zeitraum bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und die Erweiterung der übertragbaren Monate von 12 auf 24 Monate. Auch der Vorschlag zur Verbesserung der Durchsetzbarkeit des Teilzeitan- spruchs während der Elternzeit wird von der Bundesregierung begrüßt und soll geprüft werden.

Die Vorschläge der Kommission, den Kreis der Berechtigten für die Großelternzeit auszuweiten, will die Bundesregierung prüfen, „soweit sie im Einklang mit dem Ziel zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer stehen“ (S. XVIII). Hier werden Bedenken anderer Ressorts hinsichtlich der Bemühungen, ältere Menschen länger im Erwerbsleben zu halten, erkennbar. Ungeachtet dieser Einwände legt Bundesfamilienministerin Schröder in der öffentlichen politischen Kommunikation zum Achten Familienbericht einen deutlichen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der unbezahlten Großelternzeit.

Den im arbeitsrechtlichen Kapitel geäußerten Befund einer „strukturellen Blindheit des Arbeits(zeit)rechts gegenüber der Familie“ (S. 165) wird von der Bundesregierung explizit nicht geteilt. Die vorgeschlagenen Änderungen beim Teilzeit- und Befristungsgesetz finden in der Stellungnahme nicht einmal Erwähnung. Offenkundig gab es bei diesem Punkt keinen Konsens zwischen Bundesfamilienministerium und dem zuständigen Fachressort (BMAS). Während das Familienministerium die Anregungen des Berichts aufgreifen wollte, lehnte das Arbeitsministerium jede Änderung beim TzBfG ab. Dies finden wir sehr bedauerlich, da die vorgeschlagenen Änderungen bei den §§ 8 und 9 TzBfG dazu beitragen würden, die zeitliche Souveränität von Familien zu erhöhen.

Zustimmung äußert die Bundesregierung zur Feststellung des Berichts, dass ein hoher Bedarf an vollzeitnaher Teilzeit zwischen 30 und 35 Wochenstunden bestehe. Außer dem Hinweis auf die Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“ und die „Charta für familienbewusste Arbeitszeiten“ finden sich allerdings auch hier keine Vorschläge, wie die Verbreitung solcher Arbeitszeitmodelle seitens der Politik befördert werden kann.

Dissens mit der Kommission wird bei der Bewertung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten erkennbar. Die Bundesregierung bewertet die Steuervereinfachung und den Bürokratieabbau durch eine einheitliche Berücksichtigung von maximal 2/3 der entstandenen Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben höher als die dadurch entstehende Benachteiligung erwerbstätiger Eltern. Ebenso wenig spricht sie sich für die volle steuerliche Absetzbarkeit der entstandenen Kinderbetreuungskosten aus.

Von der Bundesregierung nicht geteilt wird schließlich auch die Einschätzung der Kommission, dass sich der Betreuungsausbau durchgängig an Ganztagsplätzen orientieren solle. Aus

ihrer Sicht hätten „zeitflexible Betreuungslösungen“ (S. VIII) Vorrang, wie Bedarfserhebungen bei Eltern zeigten.

5. Unsere Vorschläge zum zeitpolitischen Änderungsbedarf

Die im Achten Familienbericht vorgeschlagenen Weiterentwicklungen des **BEEG** im Sinne der Flexibilisierung werden von uns begrüßt. Wir sehen darüber hinaus allerdings weiteren Änderungsbedarf beim **Ausbau der Partnermonate** und beim **Teil-Elterngeld**. Beide Vorhaben sind im Koalitionsvertrag verankert und wurden aus haushaltspolitischen Gründen bisher nicht realisiert.

Eine Zielsetzung des BEEG ist es, zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen. Aus unserer Sicht muss dazu die Regelung bei Teilzeitarbeit und gleichzeitigem Elterngeldbezug geändert werden. Es ist ein gravierender Mangel der bisherigen Regelungen, dass eine nebeneinander geteilte Inanspruchnahme des Elterngeldes bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit beider Eltern zu einer Halbierung der Anspruchsdauer führt. Dies ist gleichstellungs-, familien- und beschäftigungspolitisch kontraproduktiv.

Das von der damaligen Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen vorgelegte Modell eines Teilelterngeldes erhöht den finanziellen Anreiz für die Arbeit in (insbesondere kleiner) Teilzeit während des Elterngeldbezugs. Es ermöglicht auch parallel teilzeitarbeitenden Eltern, insgesamt 14 Monate Elterngeld und damit in Summe das komplette Elterngeld zu beziehen. Es beseitigt nicht den doppelten zeitlichen Anspruchsverbrauch. Parallel teilzeitarbeitende Eltern können gegenüber jenen, die dies hintereinander tun, nur für 14 statt für längstens 28 Monate Teilelterngeld beziehen. Die Erhöhung der Flexibilität beim Elterngeldbezug und insbesondere die Beendigung der finanziellen Sanktionierung paralleler Teilzeitarbeit werden vom ZFF seit langem gefordert.

Eine weitere Zielsetzung des BEEG ist es, zu einer gleichberechtigteren Aufteilung von Familien- und Berufsarbeit zwischen Müttern und Vätern beizutragen. Die gleichstellungspolitischen Wirkungen des Elterngeldes sind aus unserer Sicht nicht zu unterschätzen: Mittlerweile nimmt gut ein Viertel der Väter Elterngeld in Anspruch. Die DIW-Studie „Elterngeld Monitor“, die Anfang des Jahres veröffentlicht wurde, zeigt, dass die Zahl der Berufsrückkehrerinnen im ersten Lebensjahr des Kindes zurückgegangen ist. Die Zahl der Mütter, die im zweiten Lebensjahr ihres Kindes wieder eine Berufstätigkeit aufnehmen, ist hingegen angestiegen. Aus Sicht des ZFF entspricht diese Entwicklung den Zielen des Elterngeldes. Es schafft, vor allem in der Frühphase der Elternschaft, einen finanziellen und zeitlichen Schonraum. Durch die Förderung eines schnelleren beruflichen Wiedereinstiegs von Müttern bewirkt es, dass beide Elternteile ihre wirtschaftliche Existenz mittel- bis langfristig eigenständig sichern können.

Die geschlechtergerechte Ausgestaltung des Elterngelds muss weiter gestärkt werden. Das ZFF spricht sich für eine (allmähliche) Ausdehnung der Partnermonate innerhalb der 14 Monate aus, um eine gleichwertigere Aufteilung zu erreichen. Beispielsweise ist der Anstieg von zwei auf vier Partnermonate denkbar (10 + 4 Monate). Bei zusätzlichen Partnermonaten und der Erweiterung der Gesamtelterngeldmonate (z.B. 12 + 4 Monate) wird es in der Mehrzahl der Fälle bei einer langen Bezugszeit der Mütter und relativ kurzen Väteranteilen bleiben. Alleinerziehende hätten zudem Anspruch auf die komplette verlängerte Bezugsdauer. Auch hier sollten aus Sicht des ZFF aber keine Anreize für längere Berufsausstiege von Frauen gesetzt werden. Denkbar sind auch Regelungen wie z.B. das „3-3-3-Modell“ in Island, in dem festgelegt wird, welche Monate der Mutter und welche dem Vater zustehen und welche frei wählbar sind.

Von großer Wichtigkeit ist aus unserer Sicht auch die finanzielle und sozialrechtliche Absicherung von Arbeitszeitreduktionen oder Auszeiten für die **Pflege älterer Menschen**. Auch hier sollten möglichst flexible zeitliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Wünschenswert ist aus unserer Sicht zudem eine Weiterentwicklung des TzBfG zu einem echten **Wahlarbeitszeitgesetz**. Dies würde für uns ein Recht auf befristete Teilzeit und ein Recht auf Wiederaufstockung auf den vorher geltenden Arbeitszeitstandard mit einschließen. Zudem sollten Arbeitnehmer/innen mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Lage ihrer Arbeitszeiten erhalten. Die Politik ist außerdem gefordert, über Appelle an die Tarifparteien hinaus Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitszeitreduktion zugunsten von Familienzeit zu setzen. Das von der SPD als Denkanstoß entwickelte Modell einer „großen Familienteilzeit“, das noch weiterentwickelt werden muss, weist hier aus unserer Sicht in die richtige Richtung. Schließlich sollte auch über Modelle für einen stufenweisen Wiedereinstieg nach der Elternzeit nachgedacht werden.

Um eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern zu befördern, braucht es eine aktiv betriebene **Gleichstellungspolitik**. Diese umfasst für uns die Abschaffung der Minijobs und der kostenfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung, die Umwandlung des Ehegattensplittings in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag für neu geschlossene Ehen, die Beförderung der Entgeltgleichheit sowie eine verbindliche Frauenquote auch in der Privatwirtschaft.

Als längerfristige Perspektive sollte schließlich auch eine generelle (tarifliche oder auch gesetzliche) **Arbeitszeitverkürzung** nicht aus dem Blick verloren werden.

Berlin, 22. Juni 2012