



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 Referentenentwurf für ein

„Gesetz zur Erweiterung der Großelternzeit und
zur Modernisierung der Elternzeit“

13. November 2012

1. Anlass

Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) wurde vom BMFSFJ mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 eingeladen, bis zum 14. November 2012 zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Erweiterung der Großelternzeit und zur Modernisierung der Elternzeit Stellung zu nehmen und nimmt diese Gelegenheit hiermit gerne wahr.

2. Ziele und wesentliche Inhalte der Gesetzesänderungen

Ziel des Gesetzentwurfs ist eine Weiterentwicklung der Elternzeit, um Beschäftigten mehr Zeitsouveränität an die Hand zu geben und eine bessere Vereinbarkeit von familiären Fürsorgeverpflichtungen und Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Dies soll über die Ausweitung der (seit 2009 unter engen Voraussetzungen möglichen) unbezahlten Großelternzeit und diverse Flexibilisierungen bei der Inanspruchnahme von Elternzeit erreicht werden. Die Gesetzesänderung soll zum 1. Juli 2013 in Kraft treten.

2.1 Neue Großelternzeit

Erwerbstätige Großeltern, die ihr Enkelkind betreuen, sollen einen Anspruch auf Elternzeit erhalten, sofern sie in einem Betrieb mit mehr als 15 Beschäftigten arbeiten. Damit gibt es künftig zwei Arten von Großelternzeit mit unterschiedlichen Logiken und Zugangsvoraussetzungen. Der 2009 eingeführte Anspruch auf Großelternzeit im Falle einer Teenager-Elternschaft ist als Ausnahmeregelung zur Absicherung von Schul- und Ausbildungszeiten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen konzipiert. Er gilt unabhängig von der Betriebsgröße und ist nur möglich, wenn keines der Elternteile selbst Elternzeit nimmt, um stattdessen weiter zur Schule zu gehen oder die Ausbildung abzuschließen.

Die neue Großelternzeit bricht aus dieser Logik aus. Alle „anderen“ Großeltern haben nur dann Anspruch auf eine Großelternzeit, wenn ihr Unternehmen die notwendige Betriebsgröße von 15 Beschäftigten überschreitet. Zugleich sieht die neu zu schaffende „allgemeine“ Großelternzeit auch die Möglichkeit einer gleichzeitigen Inanspruchnahme von Eltern und Großeltern vor.

2.2 Mehr Zeitsouveränität durch Flexibilisierung

Der Anteil der Elternzeit, der mit Zustimmung des Arbeitgebers über das dritte Lebensjahr des Kindes hinaus übertragbar ist, soll von zwölf auf 24 Monate erhöht werden. Er soll zu-

dem nicht mehr nur bis zum vollendeten achten, sondern bis zum vollendeten 14. Lebensjahr übertragen werden können. Außerdem wird klargestellt, dass die Zustimmung des Arbeitgebers zur konkreten Inanspruchnahme, nicht zur Übertragungsentscheidung selbst notwendig ist. Im Fall der Teilnahme an beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Elternzeit sind künftig Abweichungen von der auf maximal 30 Wochenstunden begrenzten zulässigen Arbeitszeit zulässig. Schließlich gilt künftig die Zustimmung des Arbeitgebers zur Verringerung wie auch zur gewünschten Verteilung der Arbeitszeit innerhalb der Elternzeit als erteilt, sofern er den Antrag nicht spätestens vier Wochen nach Zugang schriftlich ablehnt hat.

3. Bewertung des ZFF

Grundsätzlich begrüßt das ZFF das Bemühen, im Sinne des Achten Familienberichts die Zeitsouveränität von Familien zu erhöhen und ihnen mehr zeitliche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten an die Hand zu geben.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift etliche Empfehlungen des Achten Familienberichts zur Flexibilisierung der Elternzeit auf.

3.1 Neue Großelternzeit

Zur Einführung einer (eng begrenzten) Großelternzeit hat sich das ZFF bereits 2008 kritisch geäußert. Selbstverständlich können die Großeltern die frühe Familienphase von Teenagern sinnvoll unterstützen und so dazu beitragen, dass die jungen Eltern Schul- oder Ausbildungsabschlüsse erhalten. Doch auch in dieser „Notsituation“ können und wollen sich viele berufstätige Großeltern eine unbezahlte Auszeit gar nicht leisten.

Es ist politisch inkonsistent, eine als Ausnahmeregelung geplante Maßnahme nun auf alle Großeltern auszuweiten. Entscheidend für die skeptische Haltung des ZFF bleibt der fehlende Anspruch auf Elterngeld. Er stellt für Großelternanteile – aufgrund der vorherrschenden Rollenmuster überwiegend die Großmütter – selbst bei gleichzeitiger weiterer Teilzeitarbeit ein nicht unerhebliches finanzielles und sozialversicherungsrechtliches Risiko dar. Zudem bedarf eine umfassende sozialrechtliche Absicherung einer Großelternzeit noch der Klärung.

Ein wesentliches Ziel des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) ist die Gleichstellung der Geschlechter. Darauf sollte aus unserer Sicht auch der politische Schwerpunkt gelegt werden. Wir sind dafür, eher auf mehr Partnerschaftlichkeit und eine stärkere Beteiligung der Männer/Väter an der Sorgearbeit als auf die Einbindung der (Schwieger-)Eltern – vermutlich zumeist der Großmütter – zu setzen. Dies gilt auch aus Gründen der Emanzipati-

on und der Eigenständigkeit der jungen Elterngeneration. Wir sprechen uns daher dafür aus, über eine Erhöhung des Anteils der Partnermonate beim Elterngeld die Männer stärker in die Erziehung ihrer Kinder einzubeziehen. Denkbar wäre auch, wie es die Sachverständigenkommission für den Achten Familienbericht vorgeschlagen hat, in Analogie zum Elterngeld das zweite Elternzeitjahr von der Inanspruchnahme von Elternzeit durch den Partner in einem gewissen Umfang abhängig zu machen. Auch damit würde eine partnerschaftlichere Aufteilung von Erziehungszeiten befördert.

Die Großelternzeit setzt auf eine Stärkung der innerfamiliären Hilfe und Unterstützung, d.h. sie setzt positive und verlässliche Beziehungen zwischen den Generationen voraus. Gerade die Kindererziehung ist allerdings ein sehr emotionaler Bereich, der oftmals Konfliktpotenzial birgt. Eine stärkere Einbindung der älteren Generation in die Betreuung und Erziehung der Enkelkinder könnte also auch dazu beitragen, dass ansonsten durchaus gute Beziehungen zwischen Eltern und Großeltern konfliktbelasteter werden.

Die Organisation der Kinderbetreuung ist auch 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 unbezahlte Großelternzeit ist zudem – anders als ein Ausbau der bezahlten Beteiligung der Väter – (zumindest für die öffentliche Hand) „kostenneutral“, wie im Entwurf so schön festgestellt wird.

Alle vorgenannten Argumente bringen das Zukunftsforum Familie dazu, die Erweiterung der Großelternzeit abzulehnen.

3.2 Mehr Zeitsouveränität durch Flexibilisierung

Das ZFF begrüßt die Entwicklung hin zu einem flexiblen und zeitlich „streckbaren“ Elternzeitkontingent. Dieses hat ggf. kürzere Erwerbsunterbrechungen am Anfang insbesondere bei den Müttern zur Folge. Eltern erhalten damit zudem ggf. die Chance, weitere wichtige Entwicklungsschritte der Kinder (Schuleintritt, Übertritt in weiterführende Schule, Pubertät...) zeitlich besser zu begleiten. Allerdings ist die Inanspruchnahme der Elternzeit nach den ersten drei Lebensjahren des Kindes weiterhin an die Zustimmung des Arbeitgebers gekoppelt. Zudem bedarf die Verteilung der Elternzeit über zwei Zeitabschnitte hinaus ebenfalls der Zustimmung des Arbeitgebers. Dies könnte – selbst wenn kein zwischenzeitlicher Wechsel des Arbeitgebers ohnehin zu einem faktischen Erlöschen dieser Option führt – eine relativ geringe Inanspruchnahme von Elternzeit in späteren Lebensabschnitten des Kindes zur Folge haben, was der eigentlichen Intention des Gesetzes zuwiderläuft. Schließlich müssen auch die mit einer erweiterten Übertragbarkeit von Elternzeit verbundenen offenen sozialrechtlichen Fragen beispielsweise im SGB III einer Klärung zugeführt werden.

Das ZFF begrüßt zudem die durch den Gesetzentwurf vorgenommene Harmonisierung mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG), wonach auch bei Arbeitszeitverkürzungen nach dem BEEG die Verringerung der Arbeitszeit sowie deren Verteilung gemäß den Arbeitnehmerwünschen qua Gesetz in Kraft treten, wenn keine schriftliche Ablehnung des Arbeitgebers vorliegt. Das ZFF sieht darin eine Verbesserung der Zeitsouveränität von Eltern in Elternzeit.

4. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

Aus Sicht des ZFF ist das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) ein zentrales Element einer modernen und gleichstellungspolitisch ausgerichteten Familienpolitik. Wir fordern schon seit längerem grundsätzliche Änderungen im BEEG.

4.1 Ausweitung der Partnermonate

Eine zentrale 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 mehr als ein Viertel der Väter Elternzeit und Elterngeld in Anspruch. Die DIW-Studie „Elterngeld Monitor“, die Anfang 2012 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 Elterngeldes und der Elternzeit muss weiter gestärkt werden. Das ZFF spricht sich für eine (allmähliche) Ausdehnung der Partnermonate innerhalb der 14 Elterngeldmonate 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 Gesamtdauer der Elternzeit (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.

4.2 Teilelterngeld

Eine weitere wichtige Zielsetzung des BEEG ist es, zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen. Aus unserer Sicht gehört zur Erreichung dieser Zielsetzung unbedingt die Änderung der Regelung bei Teilzeitarbeit und gleichzeitigem Elterngeldbezug. 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 ZFF hat das von der damaligen Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen vorgelegte Modell eines Teilelterngeldes bei Teilzeitarbeit grundsätzlich begrüßt, da es den finanziellen Anreiz für die Arbeit in (insbesondere kleiner) Teilzeit während des Elterngeldbezugs erhöht. 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. Insgesamt werden die Erhöhung der Flexibilität beim Elterngeldbezug und insbesondere die Beendigung der finanziellen Sanktionierung paralleler Teilzeitarbeit vom ZFF begrüßt.

Nach dem ursprünglichen Verbesserungsvorschlag des ZFF sollte ein Elterngeldanspruch für zwölf bzw. vierzehn Monate bis zu einem Volumen von maximal einer Vollzeitstelle möglich sein. Damit wäre die Bezugsdauer auch von parallel „halbe-halbe“ berufstätigen Eltern auf 14 Monate ausgedehnt worden. Zudem sollte der Zeitraum der möglichen Inanspruchnahme mit der maximalen Dauer der Elternzeit synchronisiert werden.

4.3 noch weitergehende Flexibilisierung der Elternzeit

Die Sachverständigenkommission für den Achten Familienbericht formulierte den Vorschlag, den Festlegungszeitraum für die Inanspruchnahme der Elternzeit über zwei Jahre zu verkürzen. Dies wurde in der jetzt vorgelegten Gesetzesnovellierung nicht aufgegriffen, was aus Sicht des ZFF bedauerlich ist.

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 pass-

genauer an ihren konkreten – und nicht nur gedanklich vorweggenommenen – Lebensumständen ausrichten.

Bedenkenswert ist aus Sicht des ZFF auch der Vorschlag der Sachverständigenkommission, Eltern ein flexibel nutzbares Elternzeitkontingent bis zum 18. Lebensjahr des Kindes zur Verfügung zu stellen. Die jetzt vorgenommene Begrenzung auf das vollendete 14. Lebensjahr ist an steuerrechtlichen Vorschriften orientiert und überzeugt angesichts der auch von Jugendlichen zu bewältigenden Entwicklungsschritte nicht restlos.

Berlin, 13. November 2012