



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Großelternzeit und zur Modernisierung der Elternzeit¹

Vorbemerkungen

Durch den vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) sollen alle erwerbstätigen Großeltern zur Betreuung und Erziehung ihrer Enkelkinder einen Anspruch auf Elternzeit erhalten, § 15 Abs. 1 b BEEG (neu), damit die Gestaltungsspielräume von Familien erhöht werden und um den Zusammenhalt der Generationen durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die geteilte Kinderbetreuung zwischen Eltern und Großeltern zu stärken. Zudem beinhaltet das Gesetz die flexiblere spätere Inanspruchnahme der Elternzeit nach dem dritten vollendeten Lebensjahr eines Kindes von bis zu 24 Monaten bis zum vollendeten 14. Lebensjahr des Kindes, § 15 Abs. 2 Satz 4 und 5 BEEG (neu), die Ermöglichung der Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Entwicklung während der Eltern(teil)zeit durch die Überschreitungsmöglichkeit der zulässigen Wochenarbeitszeit von 30 Wochenstunden, § 15 Abs. 4 Satz 2 BEEG (neu), sowie ein größeres Mitspracherecht hinsichtlich der Verteilung der Arbeitszeiten, § 15 Abs. 7 BEEG (neu). Durch die Neuregelungen sollen Familien mehr Zeitsouveränität erhalten und soll den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern besser Rechnung getragen werden bzw. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden.

Die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist weiterhin ein dringliches gesellschaftspolitisches Anliegen. Gerade in Situationen wirtschaftlicher Krisen ist die Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. des alleinerziehenden Elternteils eine wichtige Voraussetzung, um Familienarmut zu vermeiden. Insofern werden Maßnahmen, die die Ver-

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Larissa Meinunger. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet und vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins am 12. November 2012 im Umlaufverfahren verabschiedet.

einbarkeit von Familien- und Erwerbsleben verbessern können, grundsätzlich konstruktiv bewertet. Der Deutsche Verein weist erneut darauf hin, dass zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben die bedarfsgerechte qualitativ hochwertige Infrastruktur ist.² Festzustellen ist, dass sich die infrastrukturelle Familienförderung weiterhin – und auch über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres hinaus – in einer Ausbausituation befindet. Zu nennen ist auch die Betreuungssituation von schulpflichtigen Kindern durch Horte oder Ganztagschulen, die nicht als grundsätzlich zufriedenstellend bezeichnet werden kann sowie die Betreuung in sogenannten Randzeiten, die in aller Regel nicht institutionell abgesichert wird. Insofern empfiehlt der Deutsche Verein erneut³, die politische Priorität weiterhin auf den Ausbau der öffentlichen Kindertagesbetreuung und den Ausbau der Ganztagsbetreuung zu legen.

Da Zeit eine zentrale Ressource für ein gelingendes Familienleben ist, begrüßt der Deutsche Verein, dass das Bundesfamilienministerium das Handlungsfeld der Familienzeitpolitik in seinen Fokus nimmt und Familien durch eine moderne Zeitpolitik unterstützen möchte, mehr Zeitsouveränität zu erhalten. Er weist jedoch darauf hin, dass die Erhöhung der Zeitsouveränität nicht allein deshalb ein bundespolitisches Ziel sein sollte, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, sondern um das gemeinsame Familienleben zu fördern. Der Deutsche Verein teilt die Aussage des 8. Familienberichts, dass die Erwerbsarbeit der wichtigste Taktgeber für die Zeitgestaltung der Familien ist. Daher wird es als folgerichtig erachtet, dass Eltern einen Anspruch auf flexiblere Verteilung ihrer Arbeitszeit haben, um so ein Mehr an Zeitautonomie zu erhalten. Nach dem Vorschlag des 8. Familienberichts ist Referenz dafür das Teilzeit- und Befristungsgesetz. Dies wird mit dem Referentenentwurf jedoch nicht aufgegriffen, sondern die Lösung im Rahmen des BEEG belassen.

Studien wie beispielsweise der Deutsche Alterssurvey zeigen, dass die Solidarität zwischen den Generationen sehr ausgeprägt ist. Die in erreichbarer Nähe zu ihren Kindern und Enkeln lebenden Großeltern unterstützen die Elterngeneration durch beispielsweise regelmäßiges Abholen von der Schule bzw. der Kindertagesbetreuung und Betreuung der Enkel in

² Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.; Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 2011, 193 ff.

³ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Einführung eines Betreuungsgeldes, NDV 2012, 459 ff.

Krankheitsfällen oder bei Schließtagen der Betreuungseinrichtungen. Die Unterstützung ist in vielen Fällen also bereits gelebte Familiensolidarität zwischen den Generationen, wie auch die Gesetzesbegründung anerkennt. Diese Unterstützung wird entweder jedoch jenseits eines Anspruchs auf Reduzierung oder gar Aufgabe der eigenen Berufstätigkeit gegeben oder im Wege bereits bestehender arbeitsrechtlicher Möglichkeiten erreicht. Der Deutsche Verein erkennt ausdrücklich an, dass es in einer Vielzahl von Familien den Wunsch beider Generationen gibt, eine enge familiäre Bindung auch über die Betreuung der Enkelkinder zu leben. Dies durch einen gesetzlichen Anspruch auf Großelternzeit zu befördern bedeutet, die Wahlfreiheit dieser Familien diesbezüglich zu stärken. Ein gesetzlicher Anspruch erkennt zudem den Beitrag der Großelterngeneration an. Der Anspruch auf Großelternzeit kann in diesen Fällen zur Stärkung der Solidarität zwischen den Generationen beitragen. Nicht intendiert, aber bei finanzieller Machbarkeit als zusätzlicher Effekt durchaus vorstellbar ist es, dass Großeltern die Großelternzeit nach einer längeren Phase der Berufstätigkeit als Möglichkeit einer familienpolitisch erwünschten beruflichen Auszeit nutzen, um so eine andere Lebenszufriedenheit zu erreichen.

Im Einzelnen nimmt der Deutsche Verein zum Referentenentwurf wie folgt Stellung:

1. Zur Einführung einer Großelternzeit, § 15 Abs. 1b BEEG (neu)

(1) Vielfalt von Familien

Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass nur wenige Familien als Modell einer Großelternzeit in Frage kommen. Großeltern sind aufgrund der zeitlichen Verschiebung der Reproduktionsphase oftmals bereits im Rentenalter. Die immer größer gewordene Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt zudem dazu, dass die Großeltern vielfach gerade nicht in erreichbarer Nähe leben. Eine weitere Hürde stellt die Kopplung des Anspruchs daran dar, dass der Arbeitgeber mehr als 15 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt.

Zugunsten einer unbezahlten Großelternzeit die Arbeitszeit zu reduzieren oder zeitweise aufzugeben, würde zu finanziellen Einbußen führen. Nicht jeder potenziell anspruchsberechtigte Großelternanteil kann oder will auf den Lohn als solches sowie auf die daran geknüpften Rentenanwartschaften verzichten oder finanziell auf eine Absicherung durch eine andere Person angewiesen sein. Ungeklärt erscheint auch die Frage der Kosten für Kran-

ken- und Pflegeversicherung während einer Großelternzeit. Abhängig von der Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales weist der Deutsche Verein darauf hin, dass eine Großelternzeit die Problematik der Altersarmut verschärfen könnte. Er ist der Auffassung, dass der Referentenentwurf weder die finanziellen Auswirkungen noch die berechtigten Interessen der Großelterngeneration ausreichend beachtet.

Das Familienmodell, in welchem die Großelternzeit Beachtung finden könnte, ist ein Familienmodell unter vielen. Patchworkfamilien beispielsweise werden, da die Eltern des jeweils neuen Partners keine Verwandten und mithin keine Großeltern im Sinne des BEEG sind, nicht mitgedacht. Eine Weiterentwicklung der Elternzeit, durch welche Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Zeitsouveränität allein eines speziellen Familienmodells erzielt werden kann, bedeutet jedoch, allein diese Familienform politisch zu unterstützen. Eine zeitgemäße Familienpolitik sollte die Vielfalt der Familienmodelle anerkennen und würdigen und dabei die Lebensrealitäten zur Kenntnis nehmen.

(2) Unabhängigkeit der Generationen

Auch wenn die Großelternzeit aus o.g. Gründen nur für wenige Familien eine echte Alternative zu einer öffentlichen Betreuung sein bzw. die beanspruchte Freizeit der Großeltern für eine kleinere Stundenanzahl als „Puffer“ genutzt würde, ist auf mögliche intergenerationale Konflikte beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Erziehungsstile hinzuweisen. Konflikte zwischen den Generationen könnten auch insofern entstehen, als dass durch einen Rechtsanspruch auf Großelternzeit die Erwartungshaltung der Eltern, ihre Eltern „müssten“ ihnen helfen, geweckt werden könnte.

Kritisch bewertet der Deutsche Verein die durch eine Großelternzeit vorgenommene Bewertung der Erwerbstätigkeit von zwei Generationen. Es ist ein Verdienst vor allem des Elterngeldes, dass junge Eltern relativ frühzeitig den Wiedereinstieg in den Beruf vornehmen wollen. Zum Elterngeld hat sich der Deutsche Verein bereits in der Vergangenheit positiv geäußert.⁴ Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der Großelterngeneration scheint es aus Sicht des Bundesfamilienministeriums jedoch nicht schädlich zu sein, für den Arbeitgeber relativ unüberschaubar eine berufliche Auszeit zur Übernahme von familialer Verantwortung zu nehmen. Zu bedenken wäre auch die Frage des beruflichen Wiedereinstiegs, der zumindest nicht leichter als der der Eltern selbst zu bewerkstelligen sein dürfte. Die Inte-

⁴ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom April 2008, NDV 2008, 493 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.

ressenlage der älteren Generation erscheint auch diesbezüglich nicht bedacht worden zu sein, sie findet zumindest keinen Eingang in die Begründung des Referentenentwurfs. Explizit die Aussage auf Seite 8 der Gesetzesbegründung „Die Regelung steht im Einklang mit der politischen Zielsetzung, die Erwerbstätigkeit Älterer zu erhöhen, da davon auszugehen ist, dass der größte Teil der berufstätigen Großeltern zeitlich befristet und im Wege der Teilzeit Gebrauch von der Großelternzeit machen wird.“ kann nicht nachvollzogen werden. Auch wenn der Zusammenhalt zwischen den Generationen begrüßenswerter Weise stark ist und die Betreuung von Kindern und Enkelkindern eine Bereicherung des Lebens ist, ist der Deutsche Verein der Auffassung, dass der Zusammenhalt nicht dergestalt überstrapaziert werden sollte, dass eine Generation beruflich zunächst zugunsten der Betreuung der eigenen Kinder und Jahrzehnte später erneut für die Betreuung der Enkel zurücksteckt.

(3) Bedeutung der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur

Der Deutsche Verein spricht der Eigenverantwortung des Einzelnen und auch der Familie eine hohe Bedeutung zu. Jedoch sieht er mit Sorge eine Tendenz der Individualisierung. Wenn Großeltern zur Betreuung der Enkelkinder regelhaft zur Verfügung stehen sollten, würde die Lösung eines strukturellen Problems, für das eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung besteht, in die Verantwortung der einzelnen Familie zurückgespielt. Ein gesetzlicher Anspruch auf Großelternzeit kann auch als Erwartungshaltung, eine innerfamiliäre Lösung zu finden, interpretiert werden. Daher ist es für den Deutschen Verein von Bedeutung, dass die Bundesregierung weiterhin deutlich macht, dass sie dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur eine hohe Priorität gibt.

(4) Finanzierung der Großelternzeit

Der Deutsche Verein äußert Verständnis dafür, dass die Großelternzeit für den Staat aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung, die der Deutsche Verein für ein wichtiges Ziel für die nachfolgenden Generationen hält, kostenneutral ausfallen und nicht mit einem Großelterngehalt verknüpft werden soll. Auch betrachtet der Deutsche Verein den Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur als prioritäres Ziel der Familienpolitik. Wenn das Bundesfamilienministerium jedoch mit der Großelternzeit eine größere Anzahl von Familien erreichen will, dann sollte auch darüber nachgedacht werden, wie eine Finanzierung zu erreichen sein könnte. Auch wenn bei der Familienpflegezeit die Kosten fast ausschließlich

vom Pflegenden selbst getragen werden,⁵ könnte eine Lösung analog der Familienpflegezeit, bei der das pflegebedingt verminderte Arbeitsentgelt staatlich gefördert aufgestockt wird und eine Refinanzierung des Arbeitgebers über ein zinsloses Bundesdarlehen erreicht wird, eine zu diskutierende Option sein.

2. Zur Flexibilisierung der Elternzeit, § 15 Abs. 2, Abs. 4, Abs. 7 BEEG (neu)

Der Deutsche Verein befürwortet die vorgesehenen Flexibilisierungen grundsätzlich, da so die Zeitsouveränität der Eltern gestärkt und der Lebensrealität von Familien Rechnung getragen wird. Er teilt die Begründung des Referentenentwurfs, wonach die Aufhebung der gegenwärtigen Begrenzung der Übertragbarkeit von 12 Monaten der Elternzeit und die geplante Ausweitung des Übertragungszeitraums aufgrund der Möglichkeit, die vollständige Dauer der Elternzeit zunächst aufzusparen und nicht zu verlieren, den frühen Wiedereinstieg in den Beruf begünstigt. Zu bedenken ist jedoch, dass damit gleichermaßen für den weiteren Lebensverlauf ein möglicher Anreiz für einen weiteren Berufsausstieg mit den bekannten negativen Auswirkungen besonders für Frauen und Alleinerziehende besteht.

Auch die Möglichkeit, Fort- und Weiterbildungen neben einer Teilzeittätigkeit von 30 Stunden zu gestatten, kann dazu beitragen, dass Arbeitnehmer/innen weniger Karrierehemmnisse aufgrund der familialen Sorgeverantwortung erfahren. Aus einer familienzeitpolitischen Betrachtung heraus ist die Möglichkeit einer auf die familiäre Sorgetätigkeit zugeschnittene Ausgestaltung der Arbeitszeit als bedeutsam zu bewerten. Damit werden zentrale Forderungen des 8. Familienberichts aufgegriffen. Auch der Deutsche Verein hat bereits 2009 die Prüfung einer verbesserten Teilzeitmöglichkeit für Menschen mit Sorgearbeiten angeregt.⁶

Gleichzeitig regt der Deutsche Verein bezüglich der vorgesehenen Verlängerung des möglichen Übertragungszeitraums der Elternzeit bis zum vollendeten 14. Lebensjahr des Kindes dringend an, Anpassungen der entsprechenden Regelungen der Sozialversicherung und Rentenversicherung vorzunehmen.

⁵ Vgl. die Kritik diesbezüglich in der Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des BMFSFJ für ein Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (Familienpflegezeitgesetz – FamPflegeZG), NDV 2011, 148 ff.

⁶ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben, NDV 2009, 513 ff.

Problematisch erscheint zum einen, dass für den Bezug von Arbeitslosengeld – neben der tatsächlichen Arbeitslosigkeit und der persönlichen Meldung als arbeitslos – insbesondere die Anwartschaftszeit erfüllt sein muss. Die Regelanwartschaftszeit ist erfüllt, wenn der/die Betroffene in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosmeldung und dem Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat. Gegenwärtig werden gemäß § 26 Abs. 2a SGB III lediglich die Zeiten, in denen ein Kind, das das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, erzogen wird, als Anwartschaftszeiten anerkannt. Damit wird bei der Inanspruchnahme von Elternzeit nach Vollendung des dritten Lebensjahres und über die Dauer von 12 Monaten hinaus das Risiko für die Betroffenen erhöht, im Falle einer unerwarteten Arbeitslosigkeit die für die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld notwendige Anwartschaftszeit noch nicht erfüllt zu haben. Die Übertragung und tatsächliche Inanspruchnahme von mehr als 12 Monaten Elternzeit nach Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes würde damit nur für einen kleinen Kreis der Anspruchsberechtigten überhaupt anzuraten bzw. von tatsächlichem Interesse sein oder gegebenenfalls zu prekären Lebenslagen führen.

Zum anderen müsste die rentenrechtliche Berücksichtigungszeit gemäß § 57 SGB VI entsprechend der geplanten Ausweitung des Übertragungszeitraums angepasst werden, damit die Ausweitung nicht zu einer Benachteiligung hinsichtlich der rentenrechtlich relevanten Zeit führt, was neben einer Schlechterstellung zur Verschärfung der Gefahr von Altersarmut beitragen würde. Der Deutsche Verein spricht sich daher dafür aus, bei der gegenwärtigen Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales darauf hinzuwirken, dass mit der vorgesehenen Ausweitung des Übertragungsanspruchs gleichzeitig die versicherungs- und rentenrechtliche Problematik gelöst wird.

3. Gleichstellungspolitische Relevanz

Nach der Begründung des Referentenentwurfs ist unter der Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern keine gleichstellungsrechtliche Relevanz gegeben. Der Deutsche Verein ist jedoch der Auffassung, dass eine Großelternzeit eine sehr hohe gleichstellungspolitische Relevanz hat, auch wenn die Regelung selbst geschlechtsneutral formuliert wurde. Es erscheint dem Deutschen Verein jenseits von bestehenden Rollenbildern als statthaft, in Analogie zur Inanspruchnahme des Elterngeldes und der Elternzeit davon auszugehen, dass es vor allem die Großmütter sein werden, die die Großelternzeit in Anspruch nehmen werden. Die bekannten Folgen auf Erwerbsbiogra-

fie und Alterssicherung sind von größter gleichstellungspolitischer Relevanz und gleichstellungspolitischer Brisanz. Dem Ziel des Achten Familienberichts der Bundesregierung, der die Umverteilung von Zeit zwischen den Geschlechtern beinhaltet, würde es sogar zuwiderlaufen, wenn die Großmutter anstelle des Vaters Elternzeit in Anspruch nimmt.

4. Abschließende Erwägungen

Familien haben erst dann eine tatsächliche Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Betreuungsarrangements, wenn eine quantitativ ausreichend Anzahl von Betreuungsplätzen von anerkannter Qualität – auch für Schulkinder – zur Verfügung steht. Der Deutsche Verein würdigt die großen Anstrengungen, die die Länder, Kommunen und freien Träger hinsichtlich des Ausbaus erbringen müssen.

Die geplanten Regelungen der Großelternzeit als solche wie auch die Ausdehnungsmöglichkeit der in den ersten drei Lebensjahren des Kindes nicht beanspruchten Elternzeit machen deutlich, dass es neben den bereits stärker diskutierten und geregelten Phasen des Familienlebens wie Geburt eines Kindes oder Pflege eines Familienmitglieds weitere vorstellbare Zeitfenster im Lebensverlauf gibt, in denen die familiäre Sorgetätigkeit zu Zeitkonflikten der Familie führen kann. Familiäre Sorge und die Übernahme individueller Eigenverantwortung müssten neben der Frage nach infrastrukturellen und finanzieller Unterstützung in den familien- und gesellschaftspolitischen Kontext eingebettet werden und vor dem Hintergrund der Forderung nach einer „Care-Zeit“ diskutiert werden.

Der Deutsche Verein unterstützt eine Familienpolitik, die die Vielfalt von Familien wertschätzt und fördert. Zudem fordert der Deutsche Verein seit Langem⁷, dass sich familien- und sozialpolitische Maßnahmen und Leistungen darauf ausrichten müssen, Armutsrisiken von Familien zu vermeiden. Er erkennt an, dass hierzu vielfältige und unterschiedliche Maßnahmen notwendig sind, weist jedoch darauf hin, dass durch unterschiedliche Instrumente wie Familienpflegezeit, Betreuungsgeld, Großelternzeit, Elterngeld und Elternzeit gegenläufige Anreize geschaffen werden. Die Familienpolitik steht vor der schwierigen Aufgabe, trotz der Notwendigkeit unterschiedlicher Instrumente der Familienförderung ein in sich konsistentes Konzept der Familienpolitik erkennen zu lassen.

⁷ Vgl.: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen 2008, NDV 2009, 10 f.