

## Stellungnahme der AGF zum 8. Familienbericht und der Stellungnahme der Bundesregierung

### „Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik“

#### Generelle Anmerkungen:

Die AGF begrüßt die gezielte Auseinandersetzung mit dem Faktor Zeit im Rahmen des 8. Familienberichts.

Die in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände teilen die Einschätzung des Familienberichts, dass das Alltagsleben von Familien durch viele verschiedene, in der Regel asynchrone Zeitstrukturen bestimmt ist. Die Familienmitglieder unterliegen sowohl untereinander als auch jeder für sich häufig unterschiedlichen und über den Tag wechselnden Taktgebern. Es kostet die Familien viel Kraft, diese Zeitstrukturen immer wieder neu aufeinander abzustimmen und den jeweiligen Erfordernissen gerecht zu werden. Die AGF unterstützt daher die Zielsetzung, mithilfe einer Familienzeitpolitik strukturelle Maßnahmen und Strategien zu entwickeln, die Familien mehr Zeit für gemeinsames Alltagserleben ermöglichen und ihre Zeitsouveränität, d.h. die eigenen Einflussmöglichkeiten auf die Verwendung von Zeit, erhöhen.

Familien sind den unterschiedlichen Zeitstrukturen der alltagsbestimmenden Institutionen wie Arbeitgeber, Schule oder Kita in besonderer Weise ausgesetzt, sie brauchen deshalb gezielte und verlässliche Unterstützung. Die Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission des 8. Familienberichts zielen auf die Erhöhung der Zeitsouveränität, auf eine bessere Abstimmung der unterschiedlichen Taktgeber sowie auf die Umverteilung von Zeit und die Stärkung der Zeitkompetenz. Als wesentliche Akteure für eine gelingende Familienzeitpolitik werden die Kommunen, der Gesetzgeber, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft genannt. Die AGF teilt mehrheitlich die Problemanalyse des 8. Familienberichts, die daraus abgeleiteten Empfehlungen betrachtet sie jedoch kritisch. Aus Sicht der Familienverbände sucht die Kommission zu wenig nach den tatsächlich notwendigen Rahmenbedingungen zur Lösung der Zeitkonflikte von Familien, sondern vor allem nach möglichst kostengünstigen Lösungen.

Die Empfehlungen nehmen den Bund und insbesondere das Familienministerium über weite Teile aus der Verantwortung für eine gelingende Familienzeitpolitik. Stattdessen werden die Familien an die Kommunen, das ehrenamtliche Engagement der Zivilgesellschaft sowie ihre eigene Zeitkompetenz verwiesen. Die Lebenssituation von Alleinerziehenden, Mehrkeindfamilien, sowie von eingewanderten und binationalen Familien wird viel zu wenig berücksichtigt, so dass viele Handlungsempfehlungen an diesen Familien vorbei zielen. Im Hinblick auf die eingewanderten und binationalen Familien bleibt der aktuelle Bericht damit sogar hinter den Erkenntnissen und Formulierungen des 6. Familienberichts zurück.

Grundsätzlich ist die Perspektive des 8. Familienberichts stark von einer ökonomischen Sichtweise geprägt. Die Bedürfnisse der Familien werden immer wieder gegen die Anforderungen des Arbeitsmarktes und die Folgen für die Unternehmen abgewogen und müssen teilweise dahinter zurückstehen. Dies wird besonders deutlich bei den empfohlenen Veränderungen des Arbeitsrechts, wobei der arbeitsrechtliche Ansatzpunkt von den Familienverbänden grundsätzlich sehr begrüßt wird. Angesichts dieser Präferenzen drängt sich der Eindruck auf, dass eben gerade nicht die Familien im Zentrum des 8. Familienberichts standen.

Kritisch betrachtet die AGF auch die geringen Beteiligungsmöglichkeiten des begleitenden Praxisbeirats. Die Möglichkeit zu einer wirklichen Einflussnahme auf die Inhalte und die Ausgestaltung des Berichts bestand für die Beiratsmitglieder viel zu wenig.



Zu den Themenbereichen im Einzelnen:

## Ausbau der Infrastruktur

Zu den wichtigsten Problembereichen familiärer Zeitkonflikte gehört die Abstimmung zwischen Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung. Nach wie vor deckt sich das Angebot an Betreuungs- und Bildungsmöglichkeiten oft nicht mit den tatsächlichen Arbeitswünschen und -zeiten der Eltern. Die Angebotsstruktur ist zudem in Deutschland regional sehr unterschiedlich, so dass die Vereinbarkeitsproblematik für viele Familien weiterhin aktuell bleibt. Der Familienbericht weist zu Recht darauf hin, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur ein Thema für Eltern mit Kindern im Vorschulalter ist, sondern sich im Schulalter der Kinder intensiv fortsetzt.

Die Familienorganisationen teilen die Einschätzung des Berichts, dass unzureichende Betreuungsmöglichkeiten direkte Auswirkungen auf die Erwerbschancen von Müttern haben – und die gegenwärtige Angebotslage oft weder den Bedarf noch die Bedürfnisse der Familien deckt. Daher unterstützt die AGF die Forderung des Berichts nach einem bedarfsdeckenden, qualitativ hochwertigen Betreuungs- und Bildungsangebot, sowohl für Kinder im Vorschulalter als auch darüber hinaus.

Qualifizierte Ganztagschulen, Betreuungszeiten, die möglichst gut auf die Arbeitszeiten der Eltern abgestimmt sind sowie leicht zugängliche Angebote der Randzeitenbetreuung sind aus Sicht der AGF gute Ansätze, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entsprechend den Familienwünschen und ihren Bedarfen zu ermöglichen.

Der geplante Ausbau der Kindertageseinrichtungen bis 2013 ist aus Sicht der AGF nur ein erster notwendiger Schritt. Hier die Kommunen in die Pflicht zu nehmen ist aufgrund des bildungspolitischen Föderalismus in Deutschland zwingend erforderlich. Die finanzielle Lage vieler Kommunen, das zu beobachtende Zögern beim Ausbau der Kindertageseinrichtungen, sowie die Tatsache, dass Kinderbetreuung oft nicht mehr von der öffentlichen Hand sondern von eigenständigen sozialen oder privaten Trägern angeboten wird, lässt jedoch am Erfolg bloßer Appelle an die Kommunen zweifeln. Die Kommunen sollten nicht nur Empfänger von Bundesforderungen sein, sondern auch in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben umzusetzen. Umgekehrt müssen die Kommunen die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel und Möglichkeiten sachgerecht und zielgerichtet zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur nutzen. Insgesamt sollen alle möglichen Mittel ausgeschöpft werden, damit Bund, Länder und Kommunen gemeinsam den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur erreichen, die den Bedürfnissen von Kindern wie Eltern gleichermaßen gerecht wird. Dazu gehört auch eine entsprechende nachschulische Hort- und Ferienbetreuung. Die AGF unterstützt in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag der Kommission, die Betreuungskosten in voller Höhe zum steuerlichen Abzug zuzulassen.

Die Familienorganisationen weisen jedoch darauf hin, dass sich eine gute Betreuung kleiner und größerer Kinder nicht allein dadurch auszeichnet, dass sie den realen Arbeitswünschen und -zeiten der Eltern entspricht, sondern vor allem dadurch, dass sie positiv zur persönlichen Entwicklung und Bildung jedes einzelnen Kindes beiträgt. Es ist daher nicht damit getan, eine ausreichende Zahl von Betreuungsplätzen mit möglichst bedarfsdeckenden Öffnungszeiten anzubieten. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus die hohe Qualität der Betreuung. Dieser Aspekt findet jedoch auf allen politischen Ebenen bisher zu wenig Beachtung.

## Umverteilung von Zeit zwischen den Geschlechtern

Die AGF unterstützt die Forderung des Familienberichts und der Bundesregierung, die Familienaufgaben zwischen den Geschlechtern gerechter zu verteilen. Nach wie vor sind es überwiegend die Frauen bzw. Mütter, die sich um Haushalt, Erziehung und/oder Pflege kümmern. Doch die Umverteilung der Zuständigkeits- und



Zeitverteilung zwischen den Geschlechtern wird im Bericht wie in der Stellungnahme der Bundesregierung leider nicht konsequent weiterverfolgt.

Dabei gäbe es durchaus Möglichkeiten, zusätzliche Anreize für eine gerechtere Verteilung von Familienzeit zu schaffen. Denkbar wären etwa die Ausweitung der Partnermonate und der parallelen Teilzeit beim Elterngeld, ein erleichterter Zugang zu zeitlich befristeter Teilzeit einschließlich der unproblematischen Rückkehr zum vorherigen Arbeitsumfang, ein den Wünschen der Eltern entsprechendes Betreuungsangebot für Klein-, Vorschul- und Schulkinder sowie die Beseitigung des Gender Pay Gap und die Förderung einer Unternehmenskultur, die auch Männern familiäre Verantwortung zugesteht. In vielen Familien ist die von der Kommission festgestellte Re-Traditionalisierung der Geschlechterrollen nach der Geburt eines Kindes keine freie Entscheidung der Eltern sondern eine Folge der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Grundsätzlich sollte es jeder Familie selbst überlassen bleiben, wie sie die familiären Aufgaben verteilt. Es müssen jedoch Bedingungen geschaffen werden, die es Frauen wie Männern ermöglichen, die individuell gewünschte Verteilung von Arbeits- und Familienzeit auch tatsächlich leben zu können. Dies ist bisher noch zu selten der Fall.

## Ältere als Zeitspender

Die Umverteilung von Zeit zwischen den Generationen erhält sowohl von der Kommission als auch in der Stellungnahme der Bundesregierung zum 8. Familienbericht großes Gewicht. Kommission und Bundesregierung sprechen sich dafür aus, die Zeitressourcen älterer Menschen nach dem Berufsleben besser als bisher für Familien zu nutzen, Ältere sollen sich insbesondere bei der häuslichen Pflege und bei der Kinderbetreuung engagieren. Forciert werden soll dies durch den Aufbau kommunaler Ehrenamts-Netzwerke und den Appell an die gesellschaftliche Mitverantwortung der älteren Generation.

Die in der AGF zusammengeschlossenen Organisationen weisen darauf hin, dass die Förderung und Unterstützung von Familien primär eine öffentliche Aufgabe ist. Das Ehrenamt mag in konkreten Einzelfällen eine hilfreiche Ergänzung sein. Es kann die notwendigen politischen Maßnahmen zur zeitlichen Entlastung der Familien jedoch nicht ersetzen. Dies gilt auch für die Pflege. In der Pflege besteht angesichts des demographischen Wandels und der unsicheren Finanzierung grundsätzlicher Reformbedarf. Das freiwillige Engagement von Älteren, Nachbarn und Bekannten kann diese strukturellen Probleme nicht lösen, sondern höchstens kurzzeitig verdecken. Der Ausbau der ehrenamtlichen Tätigkeiten als zentrale Säule der Familien(zeit)politik, wie ihn die Sachverständigenkommission und die Bundesregierung fordern, verschiebt die Verantwortung für die Entlastung von Familien von der Politik auf die Zivilgesellschaft. Familien genießen jedoch einen grundgesetzlichen Anspruch auf besonderen Schutz und Beihilfe. Dieser Anspruch kann nicht dem „guten Willen“ Dritter auferlegt werden.

Die AGF unterstützt das Anliegen, Ältere, die sich engagieren wollen, bei der Suche nach geeigneten Tätigkeiten zu unterstützen. Die ehrenamtliche Arbeit muss jedoch auch weiterhin dem Grundsatz der Freiwilligkeit folgen. Sie darf weder eingefordert noch zur Voraussetzung für Wertschätzung und Fürsorge im Alter werden. Handlungsempfehlungen, die das freiwillige Engagement mit Gutschriften für Rente oder zukünftige Hilfeleistungen verknüpfen, betrachtet die AGF deshalb kritisch.

Die Forderung nach einem größeren ehrenamtlichen Engagement der Älteren steht zudem in Widerspruch zu aktuellen politischen Entscheidungen wie der angestrebten Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der Erhöhung des Renteneintrittsalters.

## Ausweitung der Großelternzeit im BEEG

Auf Empfehlung der Kommission plant die Bundesregierung, die Regelungen zur Großelternzeit auszuweiten, allerdings ohne Zahlung einer Lohnersatzleistung. Diese Regelung kann zumindest vorübergehend zu einer zeitlichen Entspannung führen, ist jedoch nicht für alle Familien umsetzbar. Schwierig wird es vor allem dann, wenn Großeltern und Enkel nicht in der gleichen Stadt wohnen. Insbesondere bei eingewanderten Familien gestaltet sich der Nachzug von Familienangehörigen aus Nicht-EU-Staaten äußerst problematisch. Hier wären entsprechende Erleichterungen im Visum- und Aufenthaltsrecht erforderlich. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass die Großelternzeit – wie schon die Elternzeit – überwiegend von Frauen in Anspruch genommen wird und daher die Gefahr einer Re-Traditionalisierung in sich birgt – mit den bekannten Folgen für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Erwerbsbiografie und die Alterssicherung. Die Großelternzeit darf dem im Bericht genannten Ziel der Umverteilung von Zeit zwischen den Geschlechtern nicht zuwiderlaufen und nicht zu Lasten der Familienzeit von Vätern gehen.

## Familienorientierung des Arbeitsrechts

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern ist eine der wichtigsten Aufgaben der Familien(zeit)politik. In Deutschland sind es nach wie vor die Mütter, die diesen zeitlichen Konflikt austragen. Sie reduzieren ihre Arbeitszeit oder bleiben ganz zu Hause, um für ihre Kinder oder für pflegebedürftige Angehörige zu sorgen. Die Väter dagegen sind weiterhin Vollzeit (oder mehr) erwerbstätig und sichern das Familieneinkommen. Für beide Seiten ist dieses Verhalten riskant: Müttern droht das berufliche Abstellgleis und eine unzureichende Absicherung im Alter sowie bei Trennung oder Scheidung, den Vätern der Verlust unwiederbringlicher Familienzeit. Untersuchungen belegen, dass Mütter wie Väter mit dieser Situation häufig unzufrieden sind.

Die AGF begrüßt daher die Forderungen des 8. Familienberichts, familienfreundliche Arbeitszeiten auszuweiten, die Zeitsouveränität der Arbeitnehmer zu erhöhen und Arbeitnehmer/innen mit familiären Verpflichtungen stärker als bisher zu schützen.

Die Bundesregierung bleibt jedoch in ihrer Stellungnahme weit hinter den Möglichkeiten zurück, in dem sie wichtige Änderungsvorschläge der Kommission nicht aufnimmt. So sind weder eine erleichterte Rückkehr zum vorherigen Arbeitsumfang nach §9 TzBfG vorgesehen noch eine gesetzlich garantierte Mitsprache bei der Lage der Arbeitszeiten oder die stärkere Berücksichtigung familiärer Unterhaltspflichten bei der Sozialauswahl im Falle von Kündigungen.

Zur Absicherung einer höheren Arbeitszeitflexibilität der Arbeitnehmer/innen ist aus Sicht der Familienverbände eine Überarbeitung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes dringend geboten. Das Gesetz sollte grundsätzlich aus Sicht der Familien gefasst werden, statt wie bisher in erster Linie den Interessen der Arbeitgeber zu folgen. Bisher ist die Reduzierung des Arbeitsumfangs nicht nur mit umfangreichen Nachweispflichten für die Arbeitnehmer/innen verbunden, sondern sie erweist sich auch oft als Einbahnstraße, weil die gesetzlichen Regelungen eine Rückkehr zum höheren Arbeitsumfang erschweren. Der Familienbericht fordert hier zu recht Änderungen.

Der Vorstoß, den Arbeitnehmer/innen mehr Rechte bei der Lage ihrer Arbeitszeit einzuräumen und ihnen so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, wird von der AGF ebenfalls begrüßt. So halten die Familienorganisationen den Einbezug familienbedingter Gründe und die Phasen familiärer Konfliktsituationen für sehr sinnvoll. Tendenziell sind Familien stärker als andere Personengruppen von Zeitkonflikten betroffen. Dennoch sollten auch andere Personengruppen von einem Mehr an Zeitsouveränität profitieren, da der Zugewinn an zeitlicher Selbstbestimmung zu einer höheren Lebenszufriedenheit führen und sich auch



gesamtgesellschaftlich positiv auswirken kann. Ein Recht auf Teilzeitarbeit sowie auf Mitbestimmung über die Lage der Arbeitszeiten nur für Familien zu gewähren, macht eine klare Definition des Familienbegriffs notwendig. Dies ist angesichts der unterschiedlichsten Familienformen und der vielfältigen Verantwortungen innerhalb und außerhalb von Familien, auf die der 8. Familienbericht selbst hinweist, schwierig. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Familien durch die dann notwendigen Erklärungszwänge und Nachweispflichten von der Inanspruchnahme dieser Rechte abgehalten werden. Eine Reduzierung des Anspruchs auf Teilzeitarbeit ausschließlich auf Arbeitnehmer/innen mit familiären Pflichten lehnt die AGF ab.

Die von der Kommission und der Bundesregierung geplante Flexibilisierung sowie die bessere Übertragbarkeit der Elternzeit wird von der AGF grundsätzlich begrüßt. Abgelehnt wird hingegen die im Bericht erwähnte Überlegung, die Elternzeit auf zwei Jahre zu verkürzen. Dass die Bundesregierung diesem Vorschlag der Kommission nicht folgt, wird von der AGF daher sehr begrüßt. Die Familienverbände plädieren dafür, zu beobachten, welche Auswirkungen die Flexibilisierung auf die generellen Erwerbschancen vor allem der Mütter hat. Dabei sollte auch die Möglichkeit eines abgestuften Wiedereinstiegs bedacht werden. Die von der Bundesregierung geplanten Detail-Veränderungen im Rahmen der Elternzeitregelungen werden von der AGF positiv bewertet.

Grundsätzlich hängt der Erfolg der arbeitsrechtlichen Maßnahmen für die Familien entscheidend davon ab, ob es gelingt, in den Unternehmen eine Kultur zu schaffen, die familiäre Verantwortung ernst nimmt und anerkennt. Dieser Aspekt kommt im vorliegenden Familienbericht leider zu kurz. Es ist nicht ausreichend, auf einige positive Beispiele zu verweisen und davon auszugehen, dass der voraussichtliche Fachkräftemangel die Unternehmen von sich aus zur Öffnung für familiäre Bedürfnisse zwingt. Vielmehr bleibt dieser Effekt bisher auf einen kleinen Kreis der Unternehmen beschränkt, die um hoch qualifiziertes und spezialisiertes Personal konkurrieren. Aus Sicht der Familienverbände muss die Förderung einer familienfreundlichen Unternehmenskultur zur Sicherung grundlegender Bedürfnisse von Familien - und nicht zur Überbrückung unternehmerischer Risiken - politisch verstetigt und für alle Familien und Geschlechter nutzbar gemacht werden.

## Stärkung der Zeitkompetenz von Familien

Der 8. Familienbericht kommt zu dem Schluss, dass mangelnde Fähigkeiten der Familien im Umgang mit Zeit die optimale Nutzung von Zeitressourcen verhindern. Diese Einschätzung, die die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme ausführlich aufgreift, weist die AGF strikt zurück. Es mag Einzelfälle und individuelle Problemlagen geben, in denen die bisherige Zeitverwendung zu hinterfragen ist und Anregungen für einen besseren Umgang mit Zeit hilfreich sein können. Den Familien grundsätzlich Nachholbedarf beim verantwortlichen Umgang mit Zeit zu unterstellen, geht an der Wirklichkeit vorbei. Im Gegenteil: mit ihren Bemühungen, den verschiedenen Zeitstrukturen, Taktgebern und Ansprüchen trotz eingeschränkter Zeitsouveränität und fehlender Zeitsynchronisation gerecht zu werden, beweisen Familien täglich aufs Neue, wie kompetent sie bei der Bewältigung zeitlicher Engpässe bereits sind.

## Schlussbemerkung

Die AGF wird weiter verfolgen, welche Konsequenzen die Bundesregierung aus diesem Familienbericht zieht. Sie ist gern bereit an einer Familienzeitpolitik mitzuwirken, die die Bedürfnisse von Familien in den Vordergrund stellt und die darauf ausgerichtet ist, strukturelle Hürden für die Übernahme von familiärer Verantwortung zu beseitigen und damit die Verwirklichung individueller familiärer Lebensentwürfe sowie das Wohlbefinden von Familien zu fördern.

