

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ):

Entwurf eines Gesetzes zum Ausbau, zur Flexibilisierung und Vereinfachung des Elterngeldes (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)

Berlin, 13.3.2020

Zusammenfassung

Der Deutsche Frauenrat (DF) begrüßt die in dem Referentenentwurf vorgesehene Flexibilisierung des Partnerschaftsbonus sowie die Anhebung zulässiger Teilzeitumfänge für die Dauer des Elterngeldbezugs. Damit würden die bestehenden Anreize für die Umverteilung unbezahlter Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz zielgenau verstärkt werden. Für die vom BMFSFJ mit den Neuregelungen angestrebte effektive Förderung einer partnerschaftlichen Aufteilung der mit Familie und Erwerbstätigkeit verbundenen Aufgaben müssen aus Sicht des DF weitergehende Maßnahmen ergriffen werden. Dazu zählt die Ausweitung der nichtübertragbaren Elterngeldmonate sowie die Einführung einer Vaterschaftsfreistellung ab Geburt.

Vorbemerkungen

Der DF bedankt sich für die Gelegenheit zum vorliegenden Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Derzeit leisten Frauen durchschnittlich 52,4 Prozent mehr unbezahlte Sorgearbeit als Männer. Das entspricht 87 Minuten täglich. Dieser Gender Care Gap muss aus Sicht des DF verringert werden. Männer sind in der Pflicht, ihren angemessenen Beitrag an der Haus- und Familienarbeit zu leisten, damit ihre Partnerinnen bzw. die Mütter ihrer Kinder die gleichen Chancen wie sie selbst auf eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit haben. Derzeit verdienen Frauen im Durchschnitt 21 Prozent weniger als Männer und haben um 59,6 Prozent niedrigere eigene Alterssicherungseinkommen.¹

Eine partnerschaftlich organisierte Kindererziehung, Pflege und Haushaltsführung wird die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen im Erwerbsleben und der davon abgeleiteten eigenständigen Existenzsicherung bis ins Alter ermöglichen. Das Ziel muss sein, gleiche Verwirklichungschancen in allen Lebensbereichen für Frauen und Männer und über den gesamten Lebensverlauf zu schaffen. Die Politik ist aufgefordert, dafür eine konsistente gleichstellungsorientierte Politik zu verfolgen.

Die familienpolitische Leistung Elterngeld hat seit ihrer Einführung 2007 gezeigt, dass eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik durch gezielte Anreize zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen beitragen kann. Der Anteil von Vätern, die Elterngeld beziehen, ist kontinuierlich von 3 Prozent vor der Einführung des Elterngeldes auf 37 Prozent in 2016 gestiegen.²

Festzustellen ist aber nach wie vor, dass mit rund 60 Prozent der Großteil der Väter kein Elterngeld bezieht und von denen, die Elterngeld beantragen, 70 Prozent nur für zwei Monate Elterngeld beanspruchen.³ Die fehlende Beteiligung der Väter wird durch die Mütter kompensiert, mit erheblichen Nachteilen für die eigenständige Existenzsicherung über den gesamten Lebensverlauf hinweg. Insbesondere für Alleinerziehende (90 Prozent Frauen) ergeben sich aus einer traditionellen Arbeitsteilung langfristige negative Effekte auf ihre Einkommenssituation und die ihrer Kinder.⁴

¹ Vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017), Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

² Deutsches Institut für Wirtschaft (2019), DIW Wochenbericht Nr. 35. S. 609.

³ Vgl. ebda.

⁴ Vgl. Verband alleinerziehender Mütter und Väter (2019): Positionspapier: Für ein gutes Auskommen im Alter! Forderungen zur Existenzsicherung von Alleinerziehenden, Berlin.

Ziel der Weiterentwicklung des Elterngeldes von 2015 war es, durch die Einführung von Elterngeld Plus Monaten und dem Partnerschaftsbonus eine stärkere Beteiligung von Vätern am Bezug von Elterngeld und damit die partnerschaftliche Aufteilung bei der Kinderbetreuung zu unterstützen. Seither kann der Elterngeldanspruch verlängert werden, wenn der betreffende Elternteil gleichzeitig in Teilzeit erwerbstätig ist. Sind beide Elternteile gleichzeitig in Teilzeit erwerbstätig, können beide in dieser Zeit Elterngeld Plus beziehen und ihr gesamter Anspruch verlängert sich um bis zu vier Monate.

Folgend nehmen wir zu ausgewählten Inhalten des Entwurfs Stellung:

/// Flexibilisierung des Partnerschaftsbonus

Mithilfe der Flexibilisierung des Partnerschaftsbonus soll Eltern dessen Inanspruchnahme erleichtert werden und damit die Gruppe der Eltern erweitert werden, die von dem Bonus profitieren können. Aus der bisher geltenden festen Bezugszeit von vier Lebensmonaten soll ein flexibler Bezug von zwei bis vier Lebensmonaten werden. Der zulässige Stundenkorridor für die parallele Erwerbstätigkeit bei ElterngeldPlus Bezug soll von bisher 25 bis 30 auf 24 bis 32 Wochenstunden erhöht werden. Nur wenige Paare nehmen bislang den Partnerschaftsbonus in Anspruch. Von allen Familien, in denen die Mutter Elterngeld bezog, wählte 2018 nur ein Prozent diese Möglichkeit.⁵

/// Erhöhung der während des Elterngeldbezugs zulässigen Arbeitszeit

Mit der vorgesehenen Erhöhung der zulässigen Arbeitszeit von 30 auf 32 Wochenstunden während des Elterngeldbezugs sollen mehr Elternteile die Chance bekommen, das Familieneinkommen während des Elterngeldbezugs abzusichern bzw. durch eine reduzierte Erwerbstätigkeit mehr Zeit für die Familie zu haben.

Fast jede dritte Mutter macht von der Möglichkeit Gebrauch, Elterngeld und Teilzeiterwerbstätigkeit zu kombinieren. Von den elterngeldbeziehenden Vätern nutzten 12 Prozent diese Option.⁶

Bewertung

Daten zu den Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit zeigen, dass diese beiden Elemente bei den Beziehenden das gesetzte Ziel der Aktivierung von Vätern erreichen. Väter werden ermutigt, sich Zeit für Kinder zu nehmen ohne den Anschluss im Beruf zu verlieren. Insbesondere der Partnerschaftsbonus stärkt bei den Beziehenden eine partnerschaftliche Aufteilung bei der Kinderbetreuung. Während für den Bezug von Basiselterngeld nur 17 Prozent der Eltern angeben, sich die Kinderbetreuung in etwa hälftig zu teilen, sind es bei den Beziehenden von Elterngeld Plus 24 Prozent und bei Bezug des Partnerschaftsbonus mit 82 Prozent die überwiegende Mehrheit der Eltern.

Frauen und Männer werden mit dem Elterngeld Plus und dem Partnerschaftsbonus darüber hinaus bei der Verwirklichung ihrer Wünsche zur Erwerbstätigkeit während der Elternzeit unterstützt.⁷ Gerade für die

⁵ Vgl. DIW (2019), S. 610.

⁶ Ebda.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/400, S. 17.

beziehenden Vätern ist die Möglichkeit, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit miteinander verbinden zu können, von großer Bedeutung.⁸

Studien zeigen: Je früher Väter Verantwortung in der Kinderbetreuung übernehmen, desto eher werden sie auf Dauer zu aktiven Vätern und desto nachhaltiger wird eine partnerschaftliche Arbeitsteilung befördert.⁹ Im Falle einer Trennung oder Scheidung der Eltern kommt den Kindern und Alleinerziehenden diese nachhaltige partnerschaftliche Arbeitsteilung besonders zugute.

Angesichts der nachgewiesenen Wirksamkeit von Elterngeld Plus und Partnerschaftsbonus befürwortet der DF ausdrücklich deren Weiterentwicklung. Elterngeld Plus und der Partnerschaftsbonus erleichtern Frauen mit jüngeren Kindern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und sind deswegen als mittelbare Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern zu würdigen.

Zu bedenken gibt der DF, dass die vorgesehenen Neuregelungen kaum dazu beitragen werden, dass auch Eltern mit geringem Einkommen Elterngeld Plus und insbesondere den Partnerschaftsbonus beantragen werden. Die Sorge vor finanziellen Einbußen ist der am häufigsten genannte Grund, den Partnerschaftsbonus nicht zu beantragen.¹⁰ Insgesamt deuten die Daten zur Inanspruchnahme von Elterngeld Plus und Partnerschaftsbonus darauf hin, dass diese familienpolitische Leistung vorrangig von Haushalten mit vergleichsweise höheren Einkommen genutzt werden kann.¹¹

/// Vereinfachungen und rechtliche Klarstellungen

Eltern und Verwaltung sollen von Vereinfachungen und rechtlichen Klarstellungen profitieren. Dazu zählen laut dem Referentenentwurf der Nachweis des Umfangs der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit nur bei Beantragung des Elterngeld Plus bzw. Partnerschaftsbonus (der grundsätzliche Aufwand zum Nachweis der tatsächlichen Arbeitszeit entfällt) oder die Einführung einer festen örtlichen Zuständigkeit geknüpft an den Wohnsitz des Kindes.

Bewertung

Wie oben ausgeführt, ist das Elterngeld eine familienpolitische Leistung, die in erster Linie von Frauen beantragt wird. Insofern würden mehr Frauen als Männer von Verwaltungsvereinfachungen profitieren. Außerdem fällt die Beantragung des Elterngeldes regelmäßig in die Zeit des Wochenbetts. Eine Zeit, in der die Mütter sich körperlich erholen sollen und die Bindung zu ihrem Kind aufbauen. Insofern ist jede sinnvolle Verwaltungsvereinfachung zugunsten der Antragstellenden nur befürworten. Der Verzicht auf den Nachweis der tatsächlichen Arbeitszeit birgt allerdings auch die Gefahr, Hürden für Mehrarbeit während des Elterngeld Plus Bezugs zu senken. Das wiederum steht im Gegensatz zu den verfolgten Zielen der oben genannten Neuregelungen.

⁸ Vgl. ebda. S. 9.

⁹ Vgl. BMFSFJ (2018): Väterreport. Vater sein in Deutschland heute. Berlin, S. 21-26.

¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/400, S. 10.

¹¹ Vgl. ebda. S. 11.

Weitere Reformbedarfe

Damit sich die Verteilung der Bezugszeiten im Elterngeld zwischen Müttern und Vätern stärker angleicht, sind nach Auffassung des DF weitere Reformschritte notwendig.

Die Ausweitung der nichtübertragbaren (Basis)Elterngeldmonate ist aus Sicht des DF unabdingbar. Der DF strebt eine paritätische Aufteilung der Bezugszeiten von Elterngeld zwischen Frauen und Männern an, so dass Frauen durch die Beteiligung der Väter noch besser ein frühzeitiger und nachhaltiger Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit gelingt.

Der DF fordert außerdem die Einführung einer bezahlten Freistellung für Väter und Co-Mütter. Eine solche Freistellung soll mindestens zwei Wochen innerhalb der ersten 30 Tage nach der Geburt betragen und wie das Elterngeld aus Steuermitteln finanziert werden. Wenn sich mehr Väter von Anfang an in der Familie engagieren, merken Arbeitgeber*innen: bei Geburt eines Kindes sind auch die Väter zunächst nicht verfügbar. Dieser Kulturwandel in Unternehmen und Betrieben ist wichtig und überfällig.

Weiterhin ist das Elterngeld für Eltern mit niedrigen Einkünften zu reformieren. Die Lohnersatzrate für je 20 Euro, die unterhalb des Nettoentgelts von 1.000 Euro liegen, sollte von 67 Prozent nicht um einen Prozentpunkt, sondern um 1,5 Prozent erhöht werden. Ferner sind seit 2007 der Mindestbetrag beim Elterngeld von 300 Euro und beim Elterngeld Plus von 150 Euro bisher noch nicht einmal inflationsbedingt erhöht worden. Seit 2011 wird zudem das Mindestelterngeld in vollem Umfang als Einkommen leistungsmindernd bei Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II berücksichtigt, sofern es nicht auf Erwerbstätigkeit zurückzuführen ist.

Die durch das Steuerrecht bestehenden Anreize im Ehegattensplitting sowie in der Steuerfreiheit geringfügiger Beschäftigung verstärken traditionelle Geschlechterrollen und widersprechen den im vorliegenden Referentenentwurf genannten Ziele der Förderung einer partnerschaftlichen Verteilung von Familien- und Arbeitszeiten, insbesondere durch die Aktivierung von Vätern.

Frauen sind mit widersprüchlichen Erwartungen des Gesetzgebers konfrontiert, die sie individuell nicht auflösen können. Die Folgen für die eigenständige Existenzsicherung sind hinreichend bekannt. Das Gutachten zum zweiten Gleichstellungsbericht hat der Politik ressortübergreifend empfohlen, alle Maßnahmen an einem Erwerbs- und Sorgemodell auszurichten, wonach alle erwachsenen Personen gleichermaßen Sorgearbeit leisten können, ohne Nachteile im Erwerbsleben zu spüren.

Der DF steht für eine konsistente gleichstellungsorientierte Politik. Damit die mit dem Elterngeld Plus und dem Partnerschaftsbonus geförderte Partnerschaftlichkeit nicht weiter konterkariert wird, sind z.B. Reformen im Steuerrecht und auf dem Arbeitsmarkt notwendig. Schließlich ist die „Durchsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Familienaufgaben und Erwerbstätigkeit“¹² eine ressortübergreifende Aufgabe.

¹² Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Entwurf eines Gesetzes zum Ausbau, zur Flexibilisierung und Vereinfachung des Elterngeldes (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz). Berlin, S.23.



Der Deutsche Frauenrat (DF) ist der Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, er vertritt deren 12 Millionen Mitglieder und ist damit die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Er engagiert sich für die Gleichstellung von Frauen und Männern in Politik und Gesellschaft in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. In diesen rund 60 Organisationen sind Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft vertreten.

