



Ausschussdrucksache 20(13)32b

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 7. November 2022

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates“, BT-Drs. 20/3447

sowie

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „28 Tage Elternschutz für den zweiten Elternteil ab Geburt des Kindes einführen“, BT-Drs. 20/2688

vom Zukunftsforum Familie e. V., Lisa Sommer



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 07. November 2022 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates“ sowie zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „28 Tage Elternschutz für den zweiten Elternteil ab Geburt des Kindes einführen“ (BT-Drs. 20/2688).

01. November 2022



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Referentin des Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF), Lisa Sommer, als Sachverständige zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates“ sowie zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „28 Tage Elternschutz für den zweiten Elternteil ab Geburt des Kindes einführen“ geladen. Darüber hinaus wird bis zum 01. November 2022 die Möglichkeit gegeben, schriftlich Stellung zu nehmen. Das ZFF bedankt sich für die Gelegenheit und nimmt diese hiermit wahr.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die so genannte EU-Vereinbarkeitsrichtlinie in Deutschland umgesetzt werden. Die „Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates (Vereinbarkeitsrichtlinie)“ formuliert Mindestvorschriften, die Eltern und pflegenden Angehörigen in den EU-Mitgliedstaaten die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben erleichtern sollen.

Aus Sicht der Bundesregierung werden die erforderlichen Rechte durch die bestehenden nationalen Regelungen bereits mehrheitlich gewährt, insbesondere durch Regelungen im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeitgesetz. Folglich ergebe sich aus der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie nur geringer gesetzlicher Änderungsbedarf.

Zur Umsetzung der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie sind folgende Neuregelungen geplant:

Änderungen im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

1. Eltern, die in ihrer Elternzeit einen Antrag auf Verringerung der Arbeitszeit oder ihrer Verteilung stellen, sollen mit der geplanten Neuregelung im Falle einer Ablehnung eine Begründung erhalten. Diese Regelung betrifft insbesondere Eltern, die in Kleinbetrieben mit 15 oder weniger Arbeitnehmer*innen beschäftigt sind. Wenn sie ihre Arbeitszeit während der Elternzeit anpassen wollen, müssen diese Eltern individuell mit Arbeitgeber*innen eine Verringerung oder Verteilung der Arbeitszeit vereinbaren. Arbeitgeber*innen, die diesem Wunsch nicht entsprechen, sollen verpflichtet werden, ihre Entscheidung nun zu begründen.

Änderungen im Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz

2. Arbeitnehmer*innen in Kleinbetrieben, mit in der Regel bis zu 15 (Pflegezeitgesetz) bzw. bis zu 25 (Familienpflegezeitgesetz) Beschäftigten, haben aktuell keinen Rechtsanspruch auf eine Freistellung nach dem Pflegezeit- oder Familien-

pflgezeitgesetz, können diese aber individuell beantragen. Künftig haben sie innerhalb von vier Wochen Anspruch auf eine Antwort ihres Antrags, die im Falle der Ablehnung zu begründen ist.

3. Kommt eine Vereinbarung zustande, sollen mit der Neuregelung auch in Kleinbetrieben Beschäftigte die Freistellung vorzeitig beenden können, wenn nahe Angehörige nicht mehr pflegebedürftig oder die häusliche Pflege unmöglich oder unzumutbar geworden ist.
4. Für Beschäftigte in Kleinbetrieben, die mit ihren Arbeitgeber*innen eine Freistellung nach dem Pflegezeit- oder Familienpflegezeitgesetz vereinbart haben, soll ein Kündigungsschutz für die Dauer der vereinbarten Freistellung eingeführt werden.

Zuständigkeit Antidiskriminierungsstelle des Bundes

5. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird für Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierungen, die unter die Richtlinie (EU) 2019/1158 fallen, als zuständig bestimmt.

Bewertung des ZFF:

2.1 Änderungen im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

Mit der Einführung von ElterngeldPlus 2015 kann das Elterngeld deutlich flexibler und an die individuelle Lebenssituation angepasst genutzt werden. Die flexible Nutzung von Elterngeld- und Elternzeit ist allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und kann nicht in jedem Fall verlangt werden. So haben Eltern, die in Betrieben mit 15 oder weniger Arbeitnehmer*innen beschäftigt sind, keinen Anspruch auf Teilzeittätigkeit. Die mit der Neuregelung geplante Verpflichtung der Arbeitgeber*innen, Ablehnungen eingereicherter Anträge zu begründen, ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung festgehalten, dass an den Inhalt der Begründung keine hohen Anforderungen zu stellen sei und diese formlos möglich sei. Um die Position der Antragsteller*innen zu verbessern, müssten aus Sicht des ZFF Kriterien zur Bewertung der Anträge zu Grunde gelegt werden.

Um die flexiblen Nutzungsmöglichkeiten von Elterngeld und -zeit tatsächlich besser zugänglich zu machen, sollte aus Sicht des ZFF der Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit auf Beschäftigte aller Betriebsgrößen ausgeweitet werden.

2.2 Änderungen im Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz

Der Anspruch auf Pflegezeit- bzw. Familienpflegezeit und in Folge dessen auch der Anspruch auf Freistellung für die Sterbebegleitung eines nahen Angehörigen ist nur gegenüber Arbeitgeber*innen bei einer Betriebsgröße von mehr als 15 bzw. 25 Beschäftigten gegeben. Vor allem Frauen arbeiten aber immer noch größtenteils in kleinen

und mittleren Unternehmen. Um die Pflege eines nahen Angehörigen zu übernehmen, könnte es hier folglich zu einer vollständigen Aufgabe der Berufstätigkeit kommen. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung sollen kleine Verbesserungen für diese Beschäftigten eingeführt werden, indem ihre Situation im Falle einer vereinbarten Freistellung besser abgesichert und die Beantragung transparenter gestaltet werden soll. Allerdings wäre es auch für die Beschäftigten wichtig, dass klare Anforderungen an Begründung von Arbeitgeber*innen formuliert werden (vgl. 2.1).

Voraussetzung für die Nutzung von Pflege- und Familienpflegezeit bleibt in Kleinbetrieben die Zustimmung der Arbeitgeber*in. Aus Sicht des ZFF sollte auch im Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz der entsprechende Anspruch auf alle Betriebsgrößen ausgeweitet werden, sodass alle Beschäftigte Auszeiten oder eine Verringerung der Arbeitszeit für die Pflege von Angehörigen tatsächlich nutzen können.

2.3. Zuständigkeit Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Beschäftigte erleben aufgrund von familiären Sorgeaufgaben vielfältige Benachteiligungen in der Arbeitswelt.¹ Mit der Neuregelung soll ihnen ermöglicht werden, sich an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu wenden, wenn sie davon ausgehen, dass sie Benachteiligungen bei Rechten erfahren, die unter die Vereinbarkeitsrichtlinie fallen. Wir begrüßen ausdrücklich, dass Eltern und pflegende Angehörige so besser gegen mögliche Schlechterstellungen vorgehen können.

3. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

Aus Sicht des ZFF gibt es einen umfangreichen gesetzlichen Weiterentwicklungsbedarf, um Rahmenbedingungen für eine (geschlechter-)gerechte Beteiligung an Erwerbs- und Sorgearbeit aller Geschlechter auszugestalten. **Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie wurde die Gelegenheit verpasst, diesen anzugehen und nachhaltige Verbesserungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einzuleiten.**

3.1 Einführung eines Rechtsanspruchs auf Elternschutz

Junge Familien äußern zunehmend den Wunsch nach einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit. Zuletzt wies etwa der Neunte Familienbericht der Bundesregierung auf diesen Umstand hin: Mütter wollen ihre Arbeitszeit gerne ausweiten und Väter, v. a. mit kleinen Kindern, wollen ihre Arbeitszeit reduzieren.²

Vor diesem Hintergrund bedauert das ZFF, dass mit der Umsetzung der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie nicht die Möglichkeit genutzt wurde, umfassendere Verbesserungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerade in der frühen Familienphase zu initiieren. Dabei hätte man auch gut an die Inhalte der Richtlinie anknüpfen können. Diese

¹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022): „Studie: Diskriminierung von Eltern und Pflegenden im Job weit verbreitet“, [online], https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2022/20220524_Caregiverstudie.html

² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland, S. 385.

sieht z. B. eine bezahlte Freistellung für zweite Elternteile vor, die explizit mit der Geburt des Kindes verknüpft sein soll. Auf dieses Vorhaben hatte sich die Ampelkoalition außerdem im Koalitionsvertrag geeinigt, der die Einführung einer „zweiwöchige[n] vergütete[n] Freistellung für die Partnerin oder den Partner nach der Geburt eines Kindes“ vorsieht.³ **Wir fordern eine zügige Umsetzung dieser familienpolitischen Leistung und äußern uns im Zusammenhang mit der Bewertung des Antrags der Fraktion DIE LINKE. dazu ausführlich (vgl. Abschnitt 4).**

3.2 Verbesserung des Kündigungsschutzes

Im Koalitionsvertrag haben sich die Ampelparteien auf verschiedene Reformvorhaben im Bereich von Elterngeld- und Elternzeit geeinigt.⁴ Aus Sicht des ZFF bietet es sich an, im Rahmen der Umsetzung der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie die angekündigte Verlängerung des elternzeitbedingten Kündigungsschutzes um drei Monate nach Rückkehr in den Beruf aufzugreifen. Aktuell erlischt der besondere Kündigungsschutz nach Ablauf der Elternzeit und viele Eltern berichten, dass ihnen unmittelbar im Anschluss an die Elternzeit gekündigt wird.⁵ **Das ZFF begrüßt daher das Vorhaben der Ampelregierung, Eltern in der vulnerablen Phase nach Rückkehr in den Beruf durch einen verlängerten Kündigungsschutz besser abzusichern. Wir bedauern sehr, dass die Möglichkeit, dieses Vorhaben umzusetzen, im vorliegenden Gesetzentwurf nicht genutzt wurde.**

3.3 Weiterentwicklung des Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetzes

Das ZFF begrüßt die marginalen Verbesserungen im Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz. Der große Handlungsbedarf im Bereich der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf bleibt allerdings bestehen. Dies gilt insbesondere für Beschäftigte in Kleinbetrieben, die weiter keinen Anspruch auf Pflegezeit- und Familienpflegezeit erhalten sollen. Laut aktuellem Koalitionsvertrag ist eine Weiterentwicklung der Regelungen und die Einführung einer Lohnersatzleistung bei pflegebedingten Auszeiten geplant. Diese Vorhaben begrüßen wir ausdrücklich. Schon lange fordert das ZFF, die Vereinbarkeit von familiärer Pflege und Beruf politisch umfassender zu gestalten und Sorgetragende durch zeitliche und finanzielle Rechte zu unterstützen. Bei der Umsetzung der beschriebenen Leistung plädieren wir dafür, die Empfehlungen des Beirates für Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu berücksichtigen.⁶

³ ZFF (2022): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – Bewertung des Zukunftsforum Familie e. V., [online], https://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/ZFF-zum-Koalitionsvertrag-2021_endg.pdf

⁴ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP/

⁵ Solche Kündigungen sind zwar häufig unzulässig, allerdings müssten die Beschäftigten rechtliche Schritte einleiten, um dagegen vorzugehen. Diese sind u. U. (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Diskriminierungserfahrungen von fürsorgenden Erwerbstätigen im Kontext von Schwangerschaft, Elternzeit und Pflege von Angehörigen, S. 42).

⁶ Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (2022): Empfehlungen zur Familienpflegezeit und zum Familienpflegegeld, [online], <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/empfehlungen-zur-familienpflegezeit-und-zum-familienpflegegeld-200058>

4. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. „28 Tage Elternschutz für den zweiten Elternteil ab Geburt des Kindes einführen“ (BT-Drs. 20/2688)

Mit dem vorgelegten Antrag verfolgt die Fraktion DIE LINKE. das Ziel, eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerb- und Sorgearbeit zu unterstützen und die Eltern-Kind-Beziehung des zweiten Elternteils rund um die Zeit der Geburt zu stärken.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen wird die Weiterentwicklung des Mutterschutzgesetzes zu einem Elternschutzgesetz durch die konsequente Umsetzung der „EU-Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige (2019/1158)“ gefordert. Diese Weiterentwicklung soll die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Elternschutz, eine bezahlte Freistellung von der Arbeitsleistung von 28 Kalendertagen für den zweiten Elternteil oder die soziale Bezugsperson unmittelbar nach der Geburt des Kindes sowie weitere Punkte umfassen:

1. Eine Entgeltfortzahlung von 100 Prozent, deren Finanzierung entsprechend der Leistungen aus dem bestehenden Mutterschutzgesetz gestaltet wird;
2. ein Rückkehrrecht auf den früheren Arbeitsplatz;
3. ein Diskriminierungs- und Kündigungsverbot im Zusammenhang mit dem Elternschutz.

Das ZFF begrüßt die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Elternschutz ausdrücklich und nimmt im Folgenden zu den im Antrag vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen Stellung:

4.1 Einführung eines Rechtsanspruchs auf Elternschutz

Aus Perspektive des ZFF müssen die Rahmenbedingungen für eine (geschlechter-)gerechte Beteiligung an Erwerbs- und Sorgearbeit weiter gestärkt werden, denn Vereinbarkeit ist ein Thema für alle Geschlechter. Dazu gehört auch, die Eltern-Kind-Beziehungen und das familiäre Zusammenleben rund um die Geburt des Kindes zu fördern.

Die Geburt eines Kindes stellt eine besondere Zeit im Familienleben dar. Der Mutterschutz ermöglicht, neben dem Gesundheitsschutz der schwangeren und stillenden Frau und ihres (ungeborenen) Kindes, den Schutz der Beziehung zwischen Mutter und Kind nach der Geburt.⁷ Ein eigenständiger Anspruch auf eine bezahlte Freistellung würde Väter bzw. zweite Elternteile in dieser besonderen Lebensphase ebenfalls unterstützen und ihre Beziehung zum Kind stärken. Die Regelung würde daneben ebenso Müttern bzw. gebärenden Personen zu Gute kommen, die in der Zeit des Wochenbetts auf umfassende Unterstützung angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir positiv, dass der Antrag vorsieht, den Elternschutz im Mutterschutzgesetz zu integrieren. Dies macht deutlich, dass der zusätzliche Freistellungsanspruch in der „frühen Familienphase“ eine eigenständige Funktion erfüllt, welche die Regelungen zu Elternzeit und Elterngeld ergänzt. Die vorgeschlagene

⁷ Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/2840, Berlin, S. 159.

bezahlte Freistellung von der Arbeitsleistung von 28 Kalendertagen begrüßt das ZFF, setzt sich aber für eine Einführung von mindestens 14 Kalendertagen ein.

Wir begrüßen daneben ausdrücklich, dass der Freistellungsanspruch dem nicht gebärenden Elternteil sowie einer sozialen Bezugsperson der Mutter bzw. gebärenden Person zustehen soll. So wird der Vielfalt familiären Zusammenlebens und den Bedarfen von Alleinerziehenden adäquat Rechnung getragen. Um die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit innerhalb der Familie zu stärken, schlagen wir jedoch vor, den Elternschutz für eine soziale Bezugsperson der Mutter bzw. gebärenden Person nur dann zu ermöglichen, wenn diese bei Geburt alleinerziehend ist.

Ein eigenständiger Rechtsanspruch auf einen Elternschutz ist ein wichtiger Baustein, um sich von „Anfang an“ in die familiäre Kinderbetreuung einzubringen und hat dementsprechend das Potential, auch längerfristige partnerschaftliche Wirkung zu entfalten. Er kann den Grundstein dafür legen, dass der zweite Elternteil eine längere Elternzeit nutzt oder Arbeitszeiten auch im Anschluss reduziert.⁸ In der Folge kann dies langfristig zu einer Erhöhung der Erwerbsarbeitszeit von Müttern beitragen und das Erwerbsvolumen von Eltern insgesamt steigern.⁹

4.2 Entgeltfortzahlung während des Elternschutzes

Wir bewerten positiv, dass dem zweiten Elternteil laut Antrag in der Zeit des Elternschutzes eine Entgeltfortzahlung von 100 Prozent zustehen soll. Die Vergütung gibt Eltern den finanziellen Spielraum, um die Regelung auch tatsächlich in Anspruch nehmen zu können. Viele Familien mit mittlerem und niedrigem Einkommen können nicht auf das volle Einkommen des besser verdienenden Elternteils (häufig des Vaters) verzichten und entscheiden sich aus finanziellen Gründen gegen eine Elternzeit oder nur für eine kurze Elternzeit des Vaters.¹⁰ Gerade diese Familien könnten von dem vollem Lohnersatz der Freistellung nach Geburt profitieren.

Darüber hinaus halten wir es für sinnvoll, die Finanzierung entsprechend der Leistungen aus dem Mutterschutzgesetz auszugestalten. Dies entspricht auch dem Ziel, die bezahlte Freistellung für zweite Elternteile in das Mutterschutzgesetz zu integrieren und zu einem Elternschutz weiterzuentwickeln.

4.3 Rückkehrrecht sowie Diskriminierungs- und Kündigungsverbot

Wir begrüßen die Initiative des Antrags, bei der Einführung des Elternschutzes ein Rückkehrrecht auf den früheren Arbeitsplatz schaffen. Dies ist neben dem Diskriminierungs- und dem Kündigungsverbot unbedingt nötig, damit der Anspruch auch tatsächlich genutzt werden kann, ohne berufliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Allerdings bedarf es auch im bestehenden Mutterschutzgesetz einer Klarstellung, dass Mütter nach den Mutterschutzfristen ein Recht darauf haben, an ihren früheren oder gleichwertigen Arbeitsplatz zurückzukehren. Im Gesetzgebungsverfahren im Zuge der Neuregelung des Mutterschutzgesetzes wies etwa der Bundesrat darauf hin, dass

⁸ Hobler, Dietmar/Pfahl, Svenja im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (2015): Einflussfaktoren auf die Arbeitszeitdauer von Vätern nach den Elterngeldmonaten, Berlin, S. 71.

⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): (Existenzsichernde) Erwerbstätigkeit von Müttern. Konzepte, Entwicklungen und Perspektiven. Monitor Familienforschung, S. 45.

¹⁰ DIW (2019): Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich, S. 610.

Deutschland unionsrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen mit Blick auf das Rückkehrrecht nach dem Mutterschutz bislang nicht nachgekommen sei.¹¹ Dieses Rückkehrrecht ist ein zentraler Baustein zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Er sollte im Mutterschutz-, Elternzeit- und Elterngeldgesetz sowie für den geforderten Elternschutz einheitlich geregelt werden.

Bei den Regelungen zum besonderen Diskriminierungs- und Kündigungsverbot lässt sich gut an die Regelungen des § 17 MuSchG anknüpfen.

Berlin, 01. November 2022

¹¹ Der Bundesrat verwies auf Art. 15 der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinie RL 2006/54/EG und § 5 Abs. 1 der durch die Elternurlaubsrichtlinie RL 2010/18/EU2 umgesetzten Rahmenvereinbarung (vgl. Stellungnahme des Bundesrats (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts (BR-Drs. 230/16 (Beschluss))).