

Position

Leitlinien zur Familienpolitik

Das aktuelle Fachkräftebild ist geprägt von einer massiven Bedarfslage und einer unzureichenden Frauenerwerbstätigkeit. Eine Stellschraube, Abhilfe zu schaffen, ist eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Familienpolitische Leistungen müssen unterstützen, sind gegenwärtig aber viel zu komplex und ineffizient, im Ergebnis nur mäßig erfolgreich und zudem teuer.

Berlin, April 2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Soziale Sicherung
+49 30 20619-185
Dr.dohle@zdh.de

Leitlinien zur Familienpolitik

Zusammenfassung

Das aktuelle Fachkräftebild ist geprägt von einer massiven Bedarfslage und einer unzureichenden Frauenerwerbstätigkeit. Familienpolitische Leistungen müssen unterstützen, sind gegenwärtig aber viel zu komplex und ineffizient, im Ergebnis nur mäßig erfolgreich und zudem teuer. Um dies zu ändern, brauchen wir dringend ein Umsteuern – weg von der staatlichen Subventionierung hin zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies gilt für Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Beschäftigte gleichermaßen.

- So gehören Regelungen auf den Prüfstand, die dazu beitragen, dass sich die Berufstätigkeit für einen Ehepartner (meist die Ehefrau) wenig oder gar nicht lohnt.
- Die soziale Absicherung von Unternehmerinnen bei Schwangerschaft und Mutterschaft ist unzureichend und muss dringend verbessert werden.
- Das in vielen Bereichen immer noch unzureichende Angebot an staatlicher Kinderbetreuung muss weiter ausgebaut werden.
- Die Vereinbarung von familienfreundlichen Arbeitszeiten wird durch die vielen unübersichtlichen Freistellungsansprüche eher erschwert. Hier ist eine harmonisierende Bündelung notwendig. Weiterhin sollte das starre Arbeitszeitgesetz flexibilisiert werden.

Einleitung

In Deutschland werden rund 200 Mrd. Euro für rund 150 verschiedene ehe- und familienpolitische Maßnahmen ausgegeben. Diese Familienpolitik ist im Ergebnis nur mäßig erfolgreich:

- So liegt die Erwerbsbeteiligung von Frauen immer noch hinter der von Männern zurück, und ihr Arbeitsvolumen ist deutlich geringer.
- Die Geburtenziffer in Deutschland betrug 2022 1,46 Kinder je Frau und nach vorläufigen Berechnungen im Herbst 2023 sogar nur 1,36 Kinder; rund 2,1 Kinder wären aber nötig, um die Bevölkerungszahl konstant zu halten.
- Im Vergleich mit anderen Ländern bleiben deutsche Frauen eher zuhause als ihre Partner und arbeiten häufiger in Teilzeit. So hat die Bundesrepublik Deutschland in Europa den dritthöchsten Anteil an erwerbstätigen Müttern, die weniger als 30 Stunden in der Woche arbeiten. Eine gleichmäßigere Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern und eine stärkere Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung werden aber von einem großen Teil der Deutschen gewünscht.

Auch das Handwerk hat ein großes Interesse daran, dass die Frauenerwerbstätigkeit weiter steigt und das Potential der gut qualifizierten Frauen noch besser erschlossen wird. So ist der demographische Wandel im Handwerk längst angekommen. In einigen Branchen und Regionen haben Handwerksbetriebe zunehmend Schwierigkeiten, offene Stellen zu besetzen und qualifiziertes Personal zu finden. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – vor allem für kleinere Betriebe. Fehlt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter im 5-Mann-Betrieb, fehlen 20 Prozent der Leistungskraft.

Im Handwerk sind Frauen daher eine wichtige Zielgruppe bei der Nachwuchs- und Fachkräftegewinnung. Unser Ziel ist, den Frauenanteil bei den Beschäftigten, den Meisterprüfungen und den Betriebsinhabern, der in den letzten Jahren erfreulicherweise gestiegen ist, weiter zu erhöhen. Umso wichtiger ist es, dass sich die Handwerksbetriebe als attraktiver – und das heißt eben auch als familienfreundlicher - Arbeitgeber positionieren.

Außerdem sollten insbesondere Mütter stärker dazu motiviert werden, nach einer Phase der Erwerbsunterbrechung schnell wieder in den Beruf zurückzukehren. Dazu ist auch ein Umsteuern der staatlichen Familienpolitik notwendig: Weg von der staatlichen Subventionierung, die Anreize zur Erwerbstätigkeit von Frauen mindert, hin zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter und zu mehr Familienfreundlichkeit.

Familienfreundlichkeit bedeutet zunächst einmal, Eltern mit kleinen Kindern zu unterstützen. Aber auch die große Zahl von 4,3 Mio. Pflegebedürftigen in Deutschland ist eine Herausforderung für pflegende Beschäftigte, Unternehmerinnen und Unternehmer und Betriebe. Viele Pflegebedürftige möchten durch vertraute Angehörige in gewohnter Umgebung gepflegt werden. Vor diesem Hintergrund wird es für viele Unternehmerinnen, Unternehmer und Beschäftigte (vor allem sind dies Frauen) immer bedeutsamer, den täglichen Spagat zwischen Familie, Pflege und Beruf zu meistern.

Auch die Situation von Unternehmerinnen während Schwangerschaft und Mutterschutz sollte stärker in den Blick genommen werden. Die Möglichkeiten der sozialen Absicherung sollten für sie verbessert werden, damit es nicht zu massiven finanziellen Einbußen kommt und die Existenz ihrer Betriebe gefährdet wird bzw. die Rahmenbedingungen kein Hindernis für die Gründung oder Übernahme eines Betriebes sind.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Maßnahmen notwendig:

1. Familienpolitische Leistungen zielgenauer gestalten

In Deutschland wurden in den letzten Jahren mit dem ElterngeldPlus und den Partnermonaten sowie dem Ausbau von staatlichen Kinderbetreuungsangeboten Maßnahmen implementiert, die eine schnellere Rückkehr in den Beruf und mehr Flexibilität ermöglichen. Die Kindergelderhöhung ab dem 1. Januar 2023 – für jedes Kind werden 250 Euro pro Monat gezahlt - ist ein weiterer Schritt zur Unterstützung von Familien. Daneben bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf führen:

→ **Berufstätigkeit beider Ehepartner fördern**

Nach Ansicht des ZDH gehören Regelungen auf den Prüfstand, die dazu beitragen, dass sich die Berufstätigkeit für einen Ehepartner (meist die Ehefrau) wenig oder gar nicht mehr lohnt:

- So sollte geprüft werden, ob die Einführung eines eigenständigen Beitrags von nicht-berufstätigen Ehegattinnen und Ehegatten, die keine Kinder erziehen, in der Kranken- und Pflegeversicherung sinnvoll ist. Die bisher beitragsfreie Mitversicherung kann bei Ehepartnerinnen und Ehepartnern falsche Anreize setzen, der Erwerbstätigkeit fernzubleiben, denn sie sind im Krankheits- und Pflegefall abgesichert, ohne selbst Versicherungsbeiträge leisten zu müssen. Ihre Absicherung wird von den Beiträgen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Beschäftigten mitfinanziert.
- Auch im Steuerrecht sollten negative Erwerbsanreize für Zweitverdienende beseitigt werden. Bei gemeinsamer Veranlagung von Paaren sollte daher die Kombination aus den Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführt werden und damit die Steuerklassenkombination IV/IV zur Regel gemacht werden.

→ **Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten verbessern**

Die Kinderbetreuungskosten sollten vollständig steuerlich abzugsfähig werden. Anerkannt werden derzeit steuerlich als Sonderausgaben die Kosten für Kinderbetreuung nur zu zwei Dritteln. Weiterhin sollte die hierbei geltende steuerliche Höchstgrenze von 4.000 Euro pro Kind und Jahr, die seit 2012 nicht erhöht wurde, dynamisiert werden.

Eine solche Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen würde Selbstständige wie auch Angestellte mit Kindern finanziell stärker entlasten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern.

→ **„Kindergrundsicherung“ erfüllt nicht die Erwartungen**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung befindet sich derzeit noch im parlamentarischen Verfahren. Auch wenn das Ziel einer Bündelung familienpolitischer Leistungen wie Kindergeld, Kindersofortzuschlag für ärmere Familien und Leistungen für Kinder im Bürgergeld ab 2025 grundsätzlich zu begrüßen ist, ist dieser Gesetzentwurf nicht überzeugend. Viele Leistungen werden weiter von verschiedenen Anträgen abhängig bleiben. Ein Bürokratieabbau wird damit sicher nicht erreicht.

Auch werden mit dem Gesetzentwurf die Erwerbsanreize tendenziell sogar gemindert. Wenn sich mehr Arbeit für Eltern lohnt und ihre Erwerbstätigkeit gefördert und gefordert wird, wäre dies der beste Schutz vor Kinderarmut und würde auch zur Fachkräftegewinnung beitragen.

→ **Alle Rahmenbedingungen überprüfen**

Damit unsere Gesellschaft insgesamt familienfreundlicher wird, sollten alle Rahmenbedingungen, z.B. auch der Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen sowie die Preisgestaltung im öffentlichen Personennahverkehr, überprüft werden. Die

Kostenstrukturen und Zugänge von Kindern und Jugendlichen zu Bildung, Verkehr und Kultur müssen flächendeckend und konsequent auf Familien mit Kindern abgestimmt werden.

Die Rahmenbedingungen für Familien zu verbessern, bedeutet außerdem, Familien mit Kindern die Anmietung und/oder den Erwerb von geeignetem und erschwinglichem Wohnraum zu erleichtern. Bei der Planung von Bauland und Wohnraum sollten die Belange von Familien besonders berücksichtigt und der soziale Wohnungsbau entsprechend ausgerichtet werden: Wohnviertel müssen familiengerecht geplant und gestaltet werden (Planung und Errichtung von ausreichendem Wohnraum in angemessener Größe, Planung und Einrichtung von Betreuungsmöglichkeiten, Begrünung und Spielflächen zu Beginn der Baumaßnahmen; Planung von familienfreundlichen Parkplätzen). Baugenehmigungsverfahren müssen – auch im Interesse der Familien – entbürokratisiert und beschleunigt werden.

2. Mutterschutzregelungen für Selbstständige verbessern

Die soziale Absicherung von schwangeren Selbstständigen ist derzeit unzureichend. So können sich weibliche Selbstständige häufig vor und nach der Geburt eines Kindes keine längere Auszeit leisten und müssen eine Vertretung selbst organisieren. Noch schwieriger wird die Situation, wenn schon während der Schwangerschaft Tätigkeiten wie langes Stehen, der Umgang mit Chemikalien (z.B. im Bereich Gebäudereinigung), körperlich schwere Arbeiten oder Belastungen durch Staub und Lärm wegen des gesundheitlichen Risikos nicht mehr möglich sind. Bei einem längeren Arbeitsausfall ist die Schwangerschaft dann tatsächlich mit erheblichen unternehmerischen Risiken verbunden.

Wenn die Gesellschaft – richtigerweise - möchte, dass sich mehr Frauen selbstständig machen bzw. einen Betrieb übernehmen, darf eine Schwangerschaft der Betriebsinhaberin keine existenzielle Bedrohung für sie bzw. den Betrieb darstellen.

Vor diesem Hintergrund fordert der ZDH¹:

- Es sollte geprüft werden, ob den Selbstständigen ein höherer Hinzuverdienst während des Elterngeldbezuges ermöglicht werden kann, der nicht auf das Elterngeld angerechnet wird.
- Für Unternehmerinnen sollte in der gesetzlichen Krankenversicherung eine freiwillige Höherversicherung dahingehend möglich sein, dass ein Krankengeldtarif gewählt werden kann, bei dem ein Mutterschaftsgeld in Höhe von 100 Prozent statt wie bisher 70 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens gezahlt wird.
- Das Wissen der ehrenamtlichen Expertinnen und Experten des Senior Expert Service (SES) könnte genutzt werden, um Unternehmerinnen vor und nach der Geburt ihres Kindes bei der Fortführung des Betriebs zu unterstützen. Der ZDH begrüßt Überlegungen des Bundeswirtschaftsministeriums, dies mit einem Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen zu erproben. Auch die Handwerkskammer

¹ ZDH-Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung am 18. September 2023 im BT-Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Schwanger- und Mutterschaft für Gründerinnen und Selbstständige erleichtern“ (BT-Drs. 20/6911), Berlin, September 2023.

Braunschweig-Lüneburg-Stade beabsichtigt zurzeit, ein solches Betriebshilfekonzept für Handwerksunternehmerinnen in der Schwangerschaft gemeinsam mit zwei niedersächsischen Ministerien und weiteren Handwerksorganisationen zu konzipieren und modellhaft umzusetzen.

- Die Betriebshilfe, die derzeit von der deutschen landwirtschaftlichen Krankenversicherung und in Österreich für Unternehmerinnen und Unternehmer aus allen Wirtschaftsbereichen finanziert wird, könnte Vorbild für das Handwerk bzw. andere Wirtschaftsbereiche sein – insbesondere die Variante der finanziellen Unterstützung -, wenn sich die Unternehmerinnen selber einen Betriebshelfer/eine Betriebshelferin suchen.
- Die gesetzlichen und privaten Krankenversicherer sollten zur Aufklärung der Unternehmerinnen über ihre Absicherungsmöglichkeiten (Mutterschaftsgeld in Höhe des Krankengeldes in der GKV bzw. im Rahmen eines privaten Krankentagegeldtarifs) verpflichtet werden. Sinnvoll wäre auch, eine Anlaufstelle für Unternehmerinnen einzurichten, die gezielt über soziale Absicherungsmöglichkeiten bei Schwangerschaft und Mutterschaft informiert. Diese Aufklärung und Beratung sollten allerdings frühzeitig – möglichst schon bei Gründung eines Betriebes – erfolgen. Unternehmerinnen sollten Versicherungen wie etwa eine private Krankentagegeldversicherung wegen der geltenden Karenzzeiten möglichst frühzeitig abschließen.

3. Kinderbetreuungsangebot bedarfsgerecht ausbauen

In den letzten Jahren hat sich das Angebot an öffentlichen Betreuungsplätzen für Kinder zwar verbessert. Von einem flächendeckenden Angebot sind wir aber noch weit entfernt. Dies ist ein großes Hindernis für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Seit dem 1. August 2013 besteht für Kinder ab dem ersten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Auch wenn sich die Betreuungslücke für **Kinder unter 3 Jahren** inzwischen etwas geschlossen hat, sind die Angebote für diese Altersgruppe immer noch nicht ausreichend. Die Quote der unter Dreijährigen, die Kitas oder ähnliche Einrichtungen besuchen, liegt gegenwärtig bei knapp über einem Drittel und steigt nur langsam. Bundesweit fehlten nach Berechnungen des IW Köln im Frühjahr 2022 in diesem Bereich 266.000 Betreuungsplätze.

Die Betreuungsquoten der **Drei- bis Sechsjährigen** waren in den letzten Jahren stark rückläufig: Wurde im Frühjahr 2015 ein Spitzenwert von 94,5 Prozent erreicht, waren es im Frühjahr 2022 nur noch 91,7 Prozent. Dies ist hochproblematisch, da die Kitas bei den älteren Kindern nicht nur als Betreuungs-, sondern auch als Bildungseinrichtung fungieren.

In den Kindergärten sind oft auch die Betreuungszeiten ein Problem. Viele Kitas schließen vor 16:30 Uhr. Insbesondere Alleinerziehende und Arbeitssuchende sind auf Betreuungsangebote angewiesen, die außerhalb der bisher üblichen Zeiten liegen, um Vollzeit oder vollzeitnah erwerbstätig sein zu können oder bei Bedarf auch Abend- oder Wochenenddienste übernehmen zu können.

Unzureichend ist auch das Angebot an **Ganztagschulen**. So sehen 73 Prozent der Eltern von Grundschulkindern einen Betreuungsbedarf. Einen Hort- oder Ganztagsplatz

besuchen aber nur 54 Prozent der Grundschüler. Damit gibt es eine Lücke von 19 Prozent zwischen Betreuungsquote und Betreuungsbedarf.

Es ist daher zu begrüßen, dass ein **Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkind** beschlossen wurde: Ab August 2026 haben zunächst alle Kinder der ersten Klasse einen Anspruch auf ganztägige Förderung. In den Folgejahren wird der Anspruch um jeweils eine Klassenstufe ausgeweitet. Ab August 2029 hat dann jedes Grundschulkind von Klassenstufe 1 bis 4 einen Anspruch auf ganztägige Betreuung.

Darüber hinaus muss der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur von einer deutlichen **Qualitätsoffensive** begleitet werden. Richtig ist, dass sich der Bund gemeinsam mit den Ländern für mehr Qualität einsetzt (mit dem „Gute-Kita-Gesetz“ bis 2022 mit rund 5,5 Mrd. Euro). Gemäß dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung soll das Gute-Kita-Gesetz bis zum Ende der Legislaturperiode gemeinsam mit den Ländern in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards überführt werden.

4. Arbeitszeiten familienfreundlich gestalten

Die Handwerksbetriebe tragen u.a. durch flexible Arbeitszeiten zu familienfreundlichen Rahmenbedingungen bei. Teilzeitbeschäftigung sowie flexible Tages- und Wochenarbeitszeiten bzw. Gleitzeitmodelle sind im Handwerk stark verbreitet. Auch lebensphasenorientierte betriebliche Arbeitszeitvereinbarungen schaffen Flexibilität und Verlässlichkeit für Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und Betriebe.

Allerdings ist eine **Flexibilisierung des starren Arbeitszeitgesetzes** notwendig. So sollte es etwa möglich sein, statt der täglichen Höchstarbeitszeit eine maximale Wochenhöchstarbeitszeit festzulegen. Eine Flexibilisierung der Ruhezeiten-Regelungen ist ebenfalls sinnvoll, damit Eltern z.B. am Nachmittag die Kinder betreuen und abends weiterarbeiten können. Derzeit sind noch 11 Stunden Ruhepause zwischen Arbeitsende und Arbeitsbeginn vorgeschrieben.

Auch die zahlreichen **gesetzlichen Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Freistellungen** stellen vor allem die kleinen und mittleren Handwerksbetriebe vor große bürokratische Herausforderungen. So gibt es für pflegende Angehörige eine Reihe von unübersichtlichen Freistellungsansprüchen: den Freistellungsanspruch bei vorübergehender Verhinderung (§ 616 BGB), bei kurzzeitiger Arbeitsverhinderung (§ 2 Pflegezeitgesetz), den Anspruch auf Pflegezeit (§ 3 Pflegezeitgesetz) und den Anspruch auf Familienpflegezeit (§ 2 Familienpflegezeitgesetz).

Angesichts dieser divergierenden gesetzlichen Regelungen wäre eine **harmonisierende Bündelung der betreffenden familienpolitischen Vorschriften** wünschenswert, die aber zumindest an dem für das Familienpflegezeitgesetz geltenden Schwellenwert von 25 Beschäftigten anknüpfen sollte. Denn die Praxis in den kleinen und mittleren Unternehmen zeigt, dass gerade in solchen Fragen der Betreuung von Angehörigen regelmäßig flexible und einvernehmliche Regelungen zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gefunden werden, die den Interessenlagen beider Seiten gerecht werden.

Ansprechpartnerin: Dr. Anne Dohle

Bereich: Soziale Sicherung

+49 30 20619-185

Dr.dohle@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,7 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de