

Wolfgang Auer, Herbert Hofmann, Helmut Rainer und Janina Reinkowski

Am 28. Oktober 2011 wurde in Berlin der Bericht der Sachverständigenkommission zum 8. Familienbericht an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend übergeben. Der Bericht beschäftigt sich mit dem Thema »Zeit für Familie« und mit den Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Familienzeitpolitik. Die Geschäftsstelle für die Erstellung des Familienberichts lag beim Forschungsbereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte des ifo Instituts.

Familienberichte gibt es in der Bundesrepublik seit 1968, nachdem der Bundestag drei Jahre zuvor die Bundesregierung durch einen einstimmigen Beschluss dazu aufgefordert hatte, in regelmäßigen Abständen einen Bericht zur Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland zu erstellen. Inzwischen fallen diese Berichte in einem Intervall von jeweils zwei Wahlperioden an, so dass mittlerweile der 8. Familienbericht an die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übergeben werden konnte.¹ Für die Erstellung des Berichts wurde eine achtköpfige Sachverständigenkommission, zusammengesetzt aus den Bereichen der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, der Soziologie, der Entwicklungspsychologie und der Rechtswissenschaften, berufen (vgl. Übersicht). Das ifo Institut, das mit den Aufgaben einer Geschäftsstelle beauftragt wurde, hat die Kommission nicht nur organisatorisch betreut, sondern hat auch wesentliche inhaltliche Beiträge geliefert. Insbesondere hat es die empirische Unterfütterung der Diskussionen und des inzwischen überreichten Berichts übernommen.

Politikfeld Familienzeitpolitik

Im 7. Familienbericht, dem bisher letzten im Jahr 2006 veröffentlichten Bericht, wird als Grundlage einer zukunftsfähigen Familienpolitik der Dreiklang aus Geldleistungen, Infrastruktur und Zeit hervorgehoben (vgl. Bundesministerium für Familien-

lie, Senioren, Frauen und Jugend 2006). Auf diese Weise wären »... Rahmenbedingungen zu schaffen, die es jungen Erwachsenen ermöglichen, ihre Zukunft mit und als Familie zu planen und zu realisieren« (Bertram, Rösler und Ehlert 2005). Während man bei der Transfer- und Infrastrukturpolitik erhebliche Anstrengungen unternommen hätte, so die damalige Sachverständigenkommission, fehle es bisher an einer systematisch entwickelten Zeitpolitik. Der 8. Familienbericht versucht, diese Lücke zu schließen, indem er sich speziell des Themas »Zeit« annimmt. Er will einen Beitrag zur Formulierung eines Politikfelds »Familienzeitpolitik« leisten, das alle jene Maßnahmen umfasst, die auf mehr Zeit für eine Verantwortungsübernahme für und in der Familie hinwirken. Dabei orientiert er sich an folgenden grundlegenden Thesen:

- Familie ist auf Schutz und Unterstützung durch Staat und Gesellschaft angewiesen. Dazu gehören auch die angemessene soziale Anerkennung der in und um Familie erbrachten Leistungen sowie die Rücksichtnahme auf familiäre Erfordernisse durch andere ge-

Die in die Sachverständigenkommission berufenen Mitglieder für die Erstellung des 8. Familienberichts:

- PD Dr. Fabienne Becker-Stoll, Direktorin des Instituts für Frühpädagogik in München
- Dr. Hans-Peter Klös, Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik im Institut der deutschen Wirtschaft in Köln
- Prof. Dr. Andreas Kruse, Leiter des Instituts für Gerontologie an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- Prof. Dr. Dr. Joachim Möller, Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg
- Prof. Dr. Jutta Rump, Leiterin des Instituts für Beschäftigung und Employability IBE an der Fachhochschule Ludwigshafen
- Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider, Direktor des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik, Inhaber des SVI-Stiftungslehrstuhls für Marketing und Dialogmarketing, Steinbeis-Hochschule Berlin
- Prof. Dr. Norbert F. Schneider, Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden
- Prof. Dr. Gregor Thüsing LL.M., Direktor des Instituts für Arbeitsrecht und soziale Sicherheit an der Universität Bonn

¹ Der 8. Familienbericht wird voraussichtlich Anfang 2012 dem Bundestag vorgelegt und veröffentlicht. Zuvor erarbeitet die Bundesregierung eine Stellungnahme zum Bericht der Sachverständigenkommission. Öffentlich zugänglich ist mit der Berichtsübergabe ein Monitor Familienforschung, der die Thematik und die Ergebnisse des Berichts kurz umreißt. Online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=175082.html>.

sellschaftliche Teilsysteme, wie etwa dem Wirtschafts- und Bildungssystem.

- Zeit ist nicht per se knapp: Obwohl viele Menschen einen zunehmenden Zeitdruck verspüren, weist Deutschland im internationalen Vergleich keine besondere Zeitverknappung im Privatleben auf. Die Erwerbsarbeit nimmt im Vergleich zu vielen Ländern einen geringeren Anteil ein, und Deutschland gehört zu den Ländern, in denen die Menschen im Vergleich zu früheren Generationen Lebensjahre hinzugewonnen haben.
- Es gibt Zeitknappheit und Zeitkonflikte in bestimmten Lebensphasen und Lebenslagen von Familien, deren gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen von der Familienpolitik mehr als bisher beachtet und angesprochen werden soll.
- Ein bloßes Mehr an Zeit für Familie ist nicht ausreichend. Es geht darum, Familie auch für jene Menschen möglich zu machen, die, entsprechend ihrer Wünsche oder aus ökonomischer Notwendigkeit, Zeit für andere Handlungsbereiche – in erster Linie Erwerbstätigkeit – brauchen. Familienpolitik ist im Allgemeinen darauf auszurichten, unerwünschte Einschränkungen der Wahlfreiheit der Lebensführung abzubauen.

Dimensionen familienzeitpolitischen Handelns

Grundsätzliche Überlegungen haben die Kommission dazu geführt, vier verschiedene Handlungsfelder des zukünftigen familienzeitpolitischen Handelns zu identifizieren. Als primäres Ziel wurde die **Stärkung der Zeitsouveränität** der Eltern herausgestellt. Die Zeitsouveränität ist dann eingeschränkt, wenn die Einteilung der Zeit in erheblichem Maße fremdbestimmt ist. Die zeitliche Selbstbestimmung hängt meist erheblich davon ab, wie Eltern in die Arbeitswelt eingebunden sind; Erwerbstätigkeit verlangt ein hohes Maß an zeitlicher Anpassung. Zwar ist das Ziel nicht die Erhöhung der Zeitsouveränität einzelner Familienmitglieder um jeden Preis, denn betriebliche Notwendigkeiten bei der Gestaltung von Arbeitszeiten dürfen nicht außer Acht gelassen werden, aber wo Spielräume bei der Verwendung von Zeit bestehen, die von und für Familie nutzbar sind, sollten diese aufgezeigt werden. Zeitsouveränität hängt aber keineswegs ausschließlich an der Erwerbstätigkeit und den Arbeitszeiten, andere gesellschaftliche Bereiche, allen voran die institutionelle Kinderbetreuung, spielen keine minder große Rolle.

Familienzeitpolitik strebt eine Verbesserung der **Synchronisation verschiedener Zeitstrukturen** an. Schwer zu lösende Probleme bei der Gestaltung von Familienalltagen treten oftmals dann auf, wenn verschiedene Zeitstrukturen nicht aufeinander abgestimmt sind. So decken manchmal die Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen die Arbeitszeiten der Eltern nicht komplett ab. In den meisten Fällen

kann die Abstimmung verschiedener Zeitstrukturen am erfolgreichsten auf kommunaler Ebene erfolgen.

Soweit Zeitressourcen im Sinne der Präferenzen aller Beteiligten umverteilt werden können, ist eine Reallokation zwischen den Geschlechtern, im Lebenslauf sowie zwischen Generationen grundsätzlich erstrebenswert. In den verschiedenen Lebensphasen und Lebenslagen unterscheidet sich der Umfang der Zeitressourcen von Menschen deutlich. So leiden Eltern mit Kindern häufig unter Zeitknappheit, während Personen im Ruhestand zum Teil sehr große Zeitreiserven haben. Die **Umverteilung von Zeit** hat darüber hinaus auch eine außerfamiliale Dimension, wenn die zeitliche Entlastung für die Familie über den Markt für familienunterstützende Dienstleistungen erfolgt.

Schließlich hat Familienzeitpolitik auch zum Ziel, dass alle Menschen die **Kompetenz** erhalten und verbessern, ihre Zeit selbstverantwortlich im Sinne ihrer Handlungsziele und Präferenzen zu strukturieren. Fähigkeiten im Umgang mit Zeit, sollen dazu beitragen, dass Familien ihre Zeitressourcen optimal nutzen, sei es für die Bewältigung des Alltags oder die Steuerung der eigenen Biographie und der ihrer Kinder. Der Ansatzpunkt hierfür liegt vor allem im Bildungssystem.

Ansatzpunkte für eine Familienzeitpolitik

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine zentrale Problemstellung für die Familienzeitpolitik. Die Mehrheit von Frauen und Männern möchten heute sowohl ein Leben mit Familie und Kindern als auch mit Erwerbstätigkeit leben. Ohne eine ausgebaute Kinderbetreuungsinfrastruktur ist diese Lebensweise nur eingeschränkt entwicklungsfähig. Es bleibt die Entscheidung zwischen Zeit für Kind oder Zeit für den Beruf, die oft genug zu Ungunsten der Familie ausfällt. Nach Auffassung der Kommission sollten Familien durch zusätzliche Betreuungs-, Versorgungs- und Erziehungseinrichtung unterstützt werden. Sie stellt sich hinter die Forderungen nach einem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und der Tagespflege für Kinder ab dem ersten Lebensjahr. Erst wenn für alle Kinder Ganztagsbetreuungsplätze in guter Qualität vorhanden sind, haben Eltern tatsächlich eine Wahlmöglichkeit. Gleichzeitig empfiehlt sie auch den Ausbau von Ganztagschulen, die Kindern Bildungs- und Entwicklungschancen in schulischen und außerschulischen Bereichen bietet.

Ein Ansatzpunkt zur Stärkung der Zeitsouveränität von Eltern liegt bei den Arbeitszeiten und beim Arbeits- bzw. Arbeitszeitrecht. Die Erwerbstätigkeit verlangt ein hohes Maß an zeitlicher Anpassung, die nicht selten zu Lasten des Familienlebens geht. Deshalb möchte die Kommission die Unternehmen und die Sozialpartner für mehr familienbewusstes Denken und Handeln sensibilisieren. In erster Li-

nie sind die Sozialpartner aufgefordert, durch Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und einzelvertragliche Regelungen substanzielle Lösungen im Sinne der Rücksichtnahme auf Familien zu erarbeiten und umzusetzen. Einen Ansatzpunkt bieten flexible Arbeitszeitmodelle, die möglichst so zu gestalten sind, dass sie sich stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Familie orientieren. Eine souveräne Handhabung der Arbeitszeit kann durch mobile Arbeitsformen und alternierende Telearbeit gefördert werden, solange Vorkehrungen gegen die Gefahren der Überlastung geschaffen werden.

Nach Auffassung der Familienberichtscommission gibt es auch eine familienzeitpolitische Gestaltungsaufgabe des Arbeitsrechts bzw. des Arbeitszeitrechts. Familie ist bisher im Arbeits(zeit)recht im ursprünglichen und unmittelbaren Sinn nicht verortet. Mehr Zeitsouveränität von Familien könnte bspw. eine Weiterentwicklung des Anspruchs auf Teilzeit bewirken, wenn im Teilzeit- und Befristungsgesetz (§ 8) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine familiär begründete Mitwirkung bei der Lage der Arbeitszeit eingeräumt würde. Um die Reform möglichst belastungsneutral für die betriebliche Organisation zu gestalten, könnte diese Ausweitung der Arbeitnehmerrechte durch eine Eingrenzung des Gesetzes (§ 8) auf familienbedingte Arbeitszeitwünsche kompensiert werden.

Zeit für Familie kann auch durch eine gesellschaftliche Umverteilung gewonnen werden. Diese Umverteilung kann sowohl innerhalb der Herkunftsfamilie als auch mit externen Personen stattfinden. Im 8. Familienbericht wird vor allem auf das mitverantwortliche Potenzial älterer Menschen hingewiesen. Nach Auffassung der Kommission sollte der Bundesfreiwilligendienst in stärkerem Maße als Instrument zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements älterer Menschen genutzt werden. Seine Attraktivität könnte gesteigert werden, wenn Umfang und Dauer der einzugehenden Verpflichtungen flexibler gestaltet würden.

Wirkungen und Nebenwirkungen

Bei all ihren Vorschlägen und Empfehlungen, die hier nur exemplarisch und kurz wiedergegeben sind, macht die Sachverständigenkommission darauf aufmerksam, dass es oftmals gilt, gegenläufige Effekte abzuwägen, weil Maßnahmen, die wegen ihrer familienzeitpolitischen Wirkungen erwünscht sind, durchaus Effizienzeinbußen an anderer Stelle im ökonomischen Kreislauf erzeugen können. Dieser Vorbehalt sollte aber nicht als Rechtfertigung für eine pauschale Ablehnung jedweder familienzeitpolitischer Überlegungen und Maßnahmen verwendet werden. In der Wirtschaft hat man, vor allem angesichts der Notwendigkeit, Fachkräfte für die Betriebe zu gewinnen und zu halten, das Thema Familie schon längst entdeckt.² Im Rahmen der Initiative »Fami-

lienbewusste Arbeitszeiten«, hat die Familienministerin im Februar 2011 zusammen mit hohen Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern die »Charta familienbewusste Arbeitszeiten« unterzeichnet. Darin bekennt man sich zu einer modernen Arbeitszeitpolitik mit flexiblen und familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen.

Literatur

Bertram, H., W. Rösler und N. Ehlert (2005), *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanziellen Transfers und Infrastrukturpolitik*, BMFSFJ (Hrsg.), Berlin.
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*. Siebter Familienbericht, Berlin.

² Zu verweisen ist auf das Konzept der lebensphasenorientierten Arbeitszeit in der Chemieindustrie. Die Tarifparteien sondieren derzeit Möglichkeiten, inwiefern im Rahmen eines branchenweiten Tarifvertrages eine bessere Umsetzung von Wunscharbeitszeiten der Beschäftigten gelingen kann. Danach könnten im Rahmen einer lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung Wochenarbeitszeiten zeitweilig reduziert oder ausgedehnt werden. Konkret sind die Planungen beim Maschinenbauer Trumpf, zu Beginn des Jahres 2012 sogenannte Wahlarbeitszeiten einzuführen. Dazu gehört auch ein »Familien- und Weiterbildungskonto«, das mit bis zu 1 000 Stunden gefüllt und blockweise in Anspruch genommen werden kann.