GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Das Elterngeld – Einige Anmerkungen zum Unbehagen mit der Neuregelung

Bothfeld, Silke

2006

https://doi.org/10.25595/3088

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bothfeld, Silke: *Das Elterngeld – Einige Anmerkungen zum Unbehagen mit der Neuregelung*, in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 15 (2006) Nr: 2, 102–106. DOI: https://doi.org/10.25595/3088.

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE
UNIVERSITÄT
BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Tagespolitik

Das Elterngeld – Einige Anmerkungen zum Unbehagen mit der Neuregelung

Silke Bothfeld

Ende September wird der Bundestag das neue Elterngeldgesetz beschließen, das voraussichtlich zum 1.1.2007 in Kraft treten wird. Wenngleich die politischen Reaktionen in fast allen Lagern überwiegend positiv ausfallen, so gibt es doch vereinzelte Einsprüche. Diese sollen im Folgenden im Hinblick auf drei Aspekte diskutiert werden, um Argumente für eine Bewertung der Neuregelung zu bündeln: das Unbehagen mit der Grundausrichtung der Neuregelung, die wichtigsten Defizite des Gesetzentwurfs sowie die fehlende Verankerung des Gesetzes im generellen sozialpolischen Kontext.

Überlagerung, nicht Wechsel der Paradigmen

Seit der Einführung des Bundeserziehungsgeldes 1985 wird um die normative Grundausrichtung der deutschen Vereinbarkeitspolitik gestritten. Stets ging es um die Frage, ob die Familien- und die Berufsarbeit unter dem Stichwort der (vermeintlichen) „Wahlfreiheit" als gleichermaßen wertvoll anerkannt werden sollen, oder ob der Anerkennung der Erwerbstätigkeit von Müttern stärker Rechnung getragen werden soll, um die traditionelle Verweisung der Frauen auf die Familien- und Erziehungsarbeit bewusst zu konterkarieren und die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Diskutiert man diese Frage mit den Ideen, die Nancy Fraser (1994) für die Bewertung von Geschlechtergleichheit entwickelt hat, so geht es um die Entscheidung zwischen dem Modell der gleichen Anerkennung der Betreuungsarbeit, oder dem Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit, das von der Berufsarbeit beider PartnerInnen ausgeht und die Betreuungsarbeit auf Dritte verlagert oder schließlich dem Integrationsmodell, dass auf die Vereinbarung beider Lebensbereiche vermittels eines verkürzten Arbeitszeitstandards für beide Geschlechter setzt. Aus Gründen der Gleichheit zwischen den Geschlechtern, die Fraser u.a. an der Reduzierung des Androzentrismus' und der Gleichheit in der Freizeit misst, plädiert sie für das „Integrationsmodell". Das Bundeserziehungsgeld aber wurde als symbolische Anerkennung einer Erziehungsleistung konzipiert und ist daher in seiner Systematik dem Familienlastenausgleich zuzuordnen – dies entspricht dem Anerkennungsmodell. Dementsprechend wirkte es – gemeinsam mit dem dreijährigen Erziehungsurlaub – als Anreiz für Mütter zum Rückzug vom Arbeitsmarkt.

Die Reform von 2001 hat vor allem mit ihrer Teilzeitoption einen Wandel zum Integrationsmodell in Gang gesetzt. Das neue Elterngeld setzt diesen Wandel fort; es ist jedoch ein Hybrid, da gleichzeitig das alte Elterngeld als Sockelbetrag für nicht erwerbstätige Erziehende erhalten bleibt und nun sogar ohne Bedarfsprüfung gewährt

wird.[1] Insofern ist diese Reform Ausdruck einer allmählichen Überlagerung der zugrunde liegenden Paradigmen – das der gleichen Anerkennung der Betreuungsarbeit mit dem Integrationsmodell. Das Unbehagen gegenüber der Neuregelung ergibt sich vermutlich auch aus dieser Unentschiedenheit, die sich in der rechtlichen Umsetzung entsprechend niederschlägt. Diesen Widersprüchlichkeiten soll im Weiteren noch einmal genauer nachgegangen werden.

Kritik einzelner Regelungen

Die konzeptuelle Unentschiedenheit des Elterngeldes spiegelt sich bei der Finanzierung der Leistung wider. So wird die neue Leistung auch weiterhin durch Bundesmittel finanziert, während sich die Zahlbeträge an dem vorherigen Einkommen der Beschäftigten orientieren. Die Finanzierungsform leitet sich pfadabhängig aus der bestehenden Regelung ab und ist institutionell inkonsistent, wenngleich nicht ohne Vorbild: Auch die alte Arbeitslosenhilfe funktionierte nach dieser Mischung aus Steuerfinanzierung und Leistungsprinzip. Eine Elternurlaubsversicherung nach dem schwedischen Modell wäre eine konsistentere Lösung gewesen, weil die Leistungen enger an die Vorleistungen (Beiträge) geknüpft würden. Eine reine Versicherungsleistung hätte aber die Lohnnebenkosten erhöht und den Beibehalt der Sockelbeträge für Nichterwerbstätige erschwert.

Die Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung ist konsequent, die Zahlung des Sockelbetrags von 300 an nicht erwerbstätige Eltern hingegen nicht. Die Koalition drückt sich damit vor der Entscheidung, entweder vorrangig die Erwerbstätigkeit von Eltern zu fördern oder Familienarbeit zumindest symbolisch als gleichwertig anzuerkennen. Der Wegfall der Einkommensgrenzen begünstigt die Nichterwerbstätigkeit von Eltern, die gemeinsam mit einem/einer gut verdienenden PartnerIn in einem Haushalt leben und die ohnehin durch das Ehegattensplitting begünstigt sind. Dies ist ein politisches Zugeständnis an Konservative, die die „Gleichbehandlung“ von nicht erwerbstätigen Eltern unter der Prämisse der „Wahlfreiheit“ fordern. Das Argument, die Neuregelung der Geldleistung dürfe nicht zu einer Schlechterstellung von (nicht erwerbstätigen) Eltern führen, hat schon bei der Reform 2001 eine große Rolle gespielt und – bei damals engen Haushaltsvorgaben – eine grundsätzliche Neustrukturierung verhindert (vgl. Bothfeld 2005).

Die Schlechterstellung von unfreiwillig nicht erwerbstätigen Eltern wird dagegen in Kauf genommen. Sie sollte jedoch kein Argument gegen das Gesetz sein, vielmehr müsste im Zuge der Elterngeldreform auch eine vernünftige Existenzsicherung für arbeitslose, kranke, erwerbsunfähige oder bereits in Elternzeit befindliche Eltern entwickelt werden. Nach der aktuellen Regelung wirken sich Zeiten innerhalb des Zwölfmonatszeitraums, in dem die Eltern nicht erwerbstätig waren, extrem negativ auf die Höhe des Elterngeldes aus, so dass eine eigenständige Existenzsicherung in vielen Fällen nicht möglich sein wird.

Folgerichtig, im Sinne der Förderung des Integrationsmodells, ist dagegen die Verkürzung der Bezugsdauer des Elterngeldes auf generell 12 bzw. 14 Monate, womit der Sichtweise Ausdruck verliehen wird, dass eine baldige Rückkehr des erziehenden Elternteils in die (teil- oder vollzeitige) Erwerbstätigkeit wünschenswert ist. Hierin liegt ein klarer Bruch mit dem alten System, das eine mehrjährige Ausstiegsoption gefördert hat und damit erheblich zur Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen von Frauen beitrug. In der bisherigen Praxis wurden arbeitslose Frauen, wenn sie kleine Kinder zu betreuen hatten, teilweise sogar unter vorbehaltloser Gewährung von Leistungen bis zum 3. Lebensjahr des Kindes „ruhig gestellt", in der Regel aber aus der Arbeitsvermittlung und -förderung ausgenommen. Insofern ist die gesetzliche Regelung, arbeitslose Eltern kleiner Kinder in die Förderung einzubeziehen sinnvoll, wobei eine wirkungsvolle Arbeitsförderung – ja eine effektive Beschäftigungspolitik insgesamt – sowie eine armutsfeste Sicherung arbeitsloser Eltern allerdings nach wie vor fehlen.

Die neuen „Partnermonate" hingegen, die noch bei der Reform 2001 in allen politischen Lagern als „zwingende Teilung" abgelehnt wurden, scheinen nun auf einen neuen gesellschaftlichen Konsens zu treffen. Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung der Teilzeitregelung im Gesetzentwurf nicht geeignet, die tatsächlich partnerschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Eltern zu fördern. So führt die volle Anrechnung von Teilzeitelterngeld zu einer (überproportionalen) Reduzierung des Gesamtanspruchs. Eine gleichzeitige teilzeitige Inanspruchnahme durch beide Eltern ist nach dem aktuellen Stand nur für sieben Monate möglich. Der Juristinnenbund hat daher eine Neuformulierung vorgeschlagen, die in der Überarbeitung des Gesetzentwurfs unbedingt berücksichtigt werden muss.

Ein weiterer, aus geschlechterpolitischer Sicht ebenfalls hoch relevanter Aspekt ist die fehlende Flexibilität bei der Inanspruchnahme des Elterngeldes. Wurde noch bei der Reform 2001 mit Mühe die bis zum 8. Lebensjahr des Kindes mögliche Inanspruchnahme des dritten – wenngleich unbezahlten – Jahres der Elternzeit als Kann-Regelung von den Grünen eingebracht (vgl. Bothfeld 2005), so spielte diese Form der Flexibilität in der Diskussion um die Lohnersatzleistung keine Rolle mehr. Die Chance, eine stärkere Beteiligung der Väter zu erzielen, würde besser ausgeschöpft werden, wenn ein kleiner Teil des Elterngeldes (es müssen nicht die Partnermonate sein) zu einem späteren Zeitpunkt beansprucht werden könnte.

Das Elterngeld als Leuchtturm in der aktuellen sozialpolitischen Landschaft

Jenseits der Hybridität des Elterngeldkonzeptes und der institutionellen Inkonsistenz des Gesetzentwurfs muss der Blick auf den sozialpolitischen Kontext gerichtet werden. Dabei erstaunt, dass aktuell ein Gesetz mit einem finanziellen Mehraufwand von rund 1,5 Mrd. Euro beschlossen wird, was das Argument der sozialpolitischen Not-

wendigkeitskonstruktion des generell verhindernden Haushaltszwangs ein Stück weit zu unterminieren scheint. So war doch bei der Reform von 2001 die Überschreitung der Grenze von Mehrausgaben in Höhe von 300 Mio. Euro mit einem regelrechten Tabu belegt, das sich jedoch in der Debatte um die hohen Investitionen in die Kinderbetreuung sehr schnell wieder auflöste. Umso interessanter ist die Frage, ob das Elterngeldgesetz als Teil einer „nachhaltigen Familienpolitik" (Rürup/Gruescu 2005) allein einer ökonomischen Logik gehorcht – mit der die Kosten gerechtfertigt werden können oder ob in dem Projekt auch ein gleichstellungs- und sozialpolitisches Potenzial liegt, das die Handlungsautonomie der Eltern tatsächlich vergrößern wird.

Ein Knackpunkt in der allgemeinen politischen Entwicklung ist erstens das fehlende politische Bekenntnis zum Ausbau qualitativ hochwertiger und flächendeckender sozialer Dienstleistungen, der auf vernünftigen Finanzierungsplänen und nachhaltigen Implementationsprogrammen basieren müsste. Der Ausbau der Kinderbetreuung durch kurzfristig geschulte und schlecht entlohnte Tagesmütter und die Behebung von Personalengpässen in öffentlichen Einrichtungen durch Ein-Euro-Jobs unterläuft das Ziel, das eigentlich mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) erreicht werden sollte: die Erhöhung der Versorgungsquote für die Betreuung von kleinen Kindern und die qualitative Entwicklung der Betreuungsdienstleistungen. Nicht zuletzt verläuft auch aus politisch-institutionellen Gründen die Entwicklung der Kinderbetreuung in Deutschland extrem langsam und kaum am Bedarf orientiert (vgl. Evers u.a. 2005), ein Problem das sich durch die anstehende Föderalismusreform vermutlich noch verschärfen wird, weil die Handlungsmöglichkeiten des Bundes weiter eingeschränkt werden.

Zweitens werden die positiven Effekte der Elterngeldreform durch die Veränderungen im Arbeitsmarkt konterkariert. Denn hier vollzieht sich gegenwärtig ein Prozess, der die Erwerbszentrierung der sozialen Sicherung stärkt und den Druck auf die Beschäftigungsbedingungen und die Karriereentwicklungschancen insgesamt erhöht. Dadurch verringert sich der Spielraum für ein selbstbestimmtes Leben diesseits der Erwerbsarbeit generell. Faktisch, und das zeigt auch die generelle Tendenz der tariflichen und tatsächlichen Arbeitszeitverlängerung bei gleichzeitigen sinkenden tatsächlichen Wochenarbeitszeiten bei den Frauen (Bothfeld u.a. 2005), verhindern nämlich betriebliche Praktiken eine wirkliche Veränderung der Geschlechterrollen. Fraglich ist daher, ob das Elterngeld unter Verzicht auf eine Veränderung der Arbeitszeitstandards und eine gesetzliche Gleichstellungsregelung für die Privatwirtschaft die Veränderung der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung bewirken kann.

Auch in der Arbeitsmarktpolitik steigt, drittens, der Druck auf die Beschäftigten: Zum einen werden den Beschäftigten höhere Eigenbeiträge abverlangt und gleichzeitig die Leistungen für Langzeitarbeitslose reduziert. Der Spielraum für „Auszeiten" verringert sich, was sich re-traditionalisierend auf die geschlechterspezifische Arbeitsteilung auswirken wird. Zum anderen werden die Standards des alten Normalarbeitsverhältnisses durch die Neudefinition zumutbarer Tätigkeiten in Frage gestellt. Parallel

dazu wächst der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten beständig an, wie auch die Erkenntnis über das hohe Ausmaß von „AufstockerInnen“ kürzlich gezeigt hat (vgl. dazu Aust u.a. 2006). Dass außerdem der Anstieg der Erwerbslosigkeit die individuelle objektive und subjektiv wahrgenommene soziale Sicherheit negativ beeinflusst, bedarf kaum einer gesonderten Erwähnung. Vor allem im Arbeitsmarkt ergeben sich somit erhebliche negative Entwicklungen, die die Handlungsspielräume für alle Erwerbspersonen drastisch verringern.

Fazit

In der Gesamtschau bedeutet dies: Nicht das Elterngeld als Instrument an sich ist zu kritisieren, sondern vielmehr seine Eigenschaft als „sozialpolitischer Leuchtturm“, die sich aus der fehlenden Einbindung in die sozialpolitische Landschaft ergibt. Die allgemeine Erhöhung von Handlungsautonomie von Eltern kann nur erzielt werden, wenn die vorwiegend ökonomisch motivierte Maßnahme von Regelungen begleitet wird, die explizit und konsequent die geschlechterpolitische Schräglage und die allgemeinen sozialpolitischen Fehlentwicklungen in den Blick nehmen. Dazu gehört auch, dass noch konsequenter als bislang über die Erwerbszentrierung und die Individualisierung in der sozialen Sicherung nachgedacht wird, sodass nicht nur die Anerkennung von Betreuungs- und Pflegarbeiten verbessert wird, sondern gleichzeitig der Aspekt der horizontalen Umverteilung – zwischen Viel- und Geringverdienern nicht aus dem Blick gerät. Insofern gilt das latente Unbehagen mit der Neuregelung wohl vor allem der verteilungspolitischen Schräglage des eigentlich begrüßenswerten Gesetzentwurfs der großen Koalition.

Anmerkungen

1 Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist, angelehnt an das Arbeitslosengeld, eine Lohnersatzleistung in Höhe von 67% des letzten Nettoeinkommens mit einer Bezugsdauer von bis zu 12 bzw. 14 Monaten vorgesehen. Die Lohnersatzleistung soll bei 1800 EUR gedeckelt werden. Gleichzeitig soll ein nicht bedarfsgeprüfter Sockelbetrag von 300 EUR für nicht erwerbstätige Eltern beibehalten werden. Für Erwerbstätige mit einem Einkommen von unter 1000 EUR gilt eine mit sinkendem Einkommen progressiv ansteigende Lohnersatzrate.

Literatur

Aust, Judith/Bothfeld, Silke/Leiber, Simone/Müller-Schoell, Till/Seine, Britta, 2006: *Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion*; Juni 2006, http://www.monapoli.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-1582F064/monapoli/hs.xsl/191.html

Bothfeld, Silke, 2005: *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess*. Frankfurt/M., New York.