

Angelika Koch

Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik?

Die Neuregelung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub und alternative Reformkonzeptionen

Einleitung

In der Bundesrepublik ist ein zentrales familienpolitisches Problem – die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter – bisher nur äußerst unzureichend gelöst. Das von der konservativ-liberalen Regierungskoalition 1986 eingeführte Bundeserziehungsgeldgesetz zielte auf einen längeren Ausstieg von Frauen aus der Erwerbstätigkeit und verhinderte in hohem Maße die Gleichzeitigkeit von Kindererziehung und Beruf. Die Konsequenzen waren Schwierigkeiten des Wiedereinstiegs, die Entwertung beruflicher Qualifikationen und häufig verschlechterte Arbeitsmarktpositionen. Im Koalitionsvertrag verständigte sich die rot-grüne Bundesregierung 1998 auf das Ziel, Familie und Beruf als zwei zentrale Lebensbereiche von Frauen und Männern besser zu vereinbaren und kündigte die Weiterentwicklung des Erziehungsgelds und -urlaubs an, wie auch einen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für alle Altersgruppen (Koalitionsvertrag 1998, 42). Am 1. Januar 2001 ist nun die im Juli vergangenen Jahres beschlossene Neuregelung zu Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub in Kraft getreten.

Ziel dieses Artikels ist zum einen, eine Bewertung dieser Reform vorzunehmen: Führt sie zu Veränderungen des traditionellen Geschlechterarrangements? Wie effektiv sind die Regelungen in bezug auf eine Politik der Chancengleichheit? Zum anderen wird der Frage nachgegangen, wie alternative Konzeptionen zur Berücksichtigung von Familienarbeit in der Sozialpolitik unter geschlechterpolitischer Perspektive beurteilt werden können.

1. Zur (Un-)Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Empirische Befunde für die 90er Jahre

Vielfältige negative Auswirkungen und Risiken der asymmetrischen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern für den Berufsverlauf und die Lebensstandardsicherung belegen empirische Befunde auch für die neunziger Jahre. Noch immer stellt die Unterbrechung der Berufstätigkeit ein frauenspezifisches Arbeitsmarktrisiko dar: Äußerst gravierende Probleme bestehen nach re-

präsentativen Ergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Ost und West beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt: 1995 war nur die Hälfte der westdeutschen Frauen mit Kindern zwischen drei bis sechs Jahren in den Arbeitsmarkt integriert. Fast zwei Drittel (62%) der Frauen mit Kindern dieses Alters, die keiner Erwerbsarbeit nachgingen, würde dies jedoch gerne tun. Auch 40% der ostdeutschen Frauen mit drei- bis sechsjährigen Kindern waren nicht erwerbstätig, wobei sich bei den ostdeutschen Frauen noch eine weitaus höhere Rückkehrorientierung zeigt. 97% dieser Frauen würden gern in die Erwerbsarbeit zurückkehren.¹ Noch stärker als in Westdeutschland wird damit die Berufsunterbrechung wegen Kindererziehung zu einem Diskriminierungskriterium am Arbeitsmarkt (Engelbrech u.a. 1998, 79).

Sind Frauen mit Kindern erwerbstätig, so zeigen sich für Westdeutschland die Muster geschlechtsspezifischer Segregation: Fast Zweidrittel (64%) der berufstätigen Frauen mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren waren 1995 teilzeitbeschäftigt. Dieses Muster setzt sich in der weiteren Erwerbsbiographie fort: Der Teilzeitanteil lag bei Frauen mit Kindern von 6 bis 15 Jahren bei 62,5%. In Ostdeutschland arbeiteten dagegen nur 29% der erwerbstätigen Frauen mit Kindern zwischen drei und sechs, und 24% mit Kindern von 6 bis 15 Jahren in Teilzeit.

Hinweise auf berufliche Dequalifizierungsprozesse nach dem Erziehungsurlaub geben weitere Daten: Für fast ein Drittel (24%) der westdeutschen und 22% der ostdeutschen Frauen kam es bei der Rückkehr unmittelbar nach dem Erziehungsurlaub zu Verschlechterungen gegenüber dem vorherigen Arbeitsplatz. Dabei ändern sich die Einkommenspositionen noch weitaus drastischer: Bei 51% der westdeutschen Frauen kam es zu einem geringeren Verdienst, gegenüber 25% bei den ostdeutschen Frauen.²

In bezug auf die Lebensstandardsicherung zeigen Untersuchungen auf der Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) einen krassen Einkommensabstand von Haushalten mit kleinen Kindern gegenüber anderen Haushalten, gemessen am jeweiligen, nach der Haushaltsstruktur gewichteten Nettoeinkommen: In der Bundesrepublik betrug das Einkommen von Paar-Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren 1996 nicht einmal die Hälfte dessen, was Zweipersonen-Haushalten mit zwei Erwerbstätigen zur Verfügung stand.³ Bei Alleinerziehenden mit Kindern unter sechs Jahren lag das Pro-Kopf-Einkommen noch um rd. 30% unter dem der Paar-Haushalte mit Kindern im gleichen Alter. Sie hatten 1996 im bundesdeutschen Durchschnitt nur knapp 1600,- DM monatlich zur Verfügung (Kirner 1999, 164).

Gesellschaftliche Veränderungen hinsichtlich einer Auflösung der traditionellen Geschlechterarbeitsteilung sind nicht zu erwarten, wie sich am seit Jahren konstant marginalen Anteil von Vätern im Erziehungsurlaub zeigt, der 1998 knapp 1,9% betrug (BMFSFJ 1999). Neuere Forschungsergebnisse lassen darüber hinaus darauf schließen, daß die Anfang der 90er Jahre vorgenommene Ausweitung des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre, in Kombination mit der ökonomischen Krise, bei Männern noch einen Anreiz zur Ausdehnung ihrer Beschäftigung geschaffen hat: Nach Ergebnissen des SOEP wollten 1997 44% der bereits vollbeschäftigten Männer mit einem Kind unter drei Jahren

ihre Arbeitszeit ausweiten, während dies 1993 praktisch noch kein vollbeschäftigter Mann mit einem Kleinkind im Haushalt wollte (Holst/Schupp 1998, 3f.).

Aus Sicht der Betriebe wird Erziehungsarbeit weiterhin einseitig als »Mutter-Kind-Programm« gesehen: Nach Ergebnissen einer neuen qualitativen Befragung zeigten etwa Zweidrittel der Arbeitgeber und Personalchefs kaum Interesse, mehr Männern Erziehungsurlaub zu ermöglichen oder dies zu forcieren (Vaskovics/Rost 1999, 144). Je höher die Qualifikation, desto problematischer ist nach ihrer Einschätzung der Erziehungsurlaub, wobei sich kein einziges Unternehmen für seine Führungskräfte eine Reduzierung der Arbeitszeit vorstellen konnte (ebd. 127/137).

2. Von der konservativ-liberalen zur rot-grünen Vereinbarkeitspolitik

1986 trat unter konservativ-liberaler Regierung das Bundeserziehungsgeldgesetz in Kraft, mit dem Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub eingeführt wurden. Zwar nährte die CDU/CSU/FDP-Bundesregierung mit dem Gesetz die Illusion der »Wahlfreiheit« in bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sozialrechtlich wurde jedoch ein Familienmodell mit asymmetrischer Arbeitsteilung normiert, das auf den klassischen Familienernährer mit kinderversorgender Ehefrau zielte. Strukturprinzip war hierbei, daß Kinderbetreuung sozialstaatlich als weitgehend unentgeltliche Fürsorgeleistung betrachtet wurde – mit einem Erziehungsgeld lediglich als unterstützende Maßnahme für geringere Einkommen. Mütter sind in diesem Modell von ehelichen Unterhaltstransfers abhängige Personen, Elternschaft wird als weitgehend unvereinbar mit Erwerbstätigkeit konzipiert. Gesetzlich ausgestaltet wurde dies im wesentlichen durch folgende Regelungen (Bundeserziehungsgeldgesetz 1994): Innerhalb der ersten zwei Lebensjahre eines Kindes wird abhängig vom Familieneinkommen ein Erziehungsgeld in Höhe von 600,- DM gezahlt, falls der erziehende Elternteil nicht erwerbstätig ist oder eine Teilzeitarbeit von höchstens 19 Wochenstunden ausübt. Die Einkommensgrenzen liegen im ersten halben Jahr bei 100.000,- DM (Verheiratete) und 75.000,- DM (Alleinerziehende), ab dem 7. Monat wird volles Erziehungsgeld bis zu einem Einkommen von 29.400 bzw. 23.700 DM (Verheiratete/Alleinerziehende) gezahlt. Erziehungsurlaub kann sich bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eines Kindes erstrecken und nur jeweils von einem Elternteil in Anspruch genommen werden; man hat jedoch die Option, dreimal zu wechseln. Im Erziehungsurlaub besteht Kündigungsschutz, danach ist die Rückkehr auf den gleichen oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz möglich.

Zentraler Kritikpunkt ist daher der phasenweise Ausstieg von Frauen aus dem Arbeitsmarkt, der sich aus dem Zusammenspiel verschiedener sozialpolitischer Regelungen ergibt⁴: Zum einen kompensiert die äußerst geringe Leistung von max. 600 DM, die eher ein »besonderes, einkommensabhängiges Kindergeld« darstellt (Bäcker/Ebert 1996, 420), nicht annähernd den Einkommensausfall für die Unterbrechung der Erwerbsarbeit, so daß es ökonomisch

völlig unattraktiv für Männer mit den i.d.R. höheren Einkommen ist, Erziehungsarbeit zu übernehmen. Zum anderen wird steuerrechtlich eine mehr als geringfügige Beschäftigung implizit sanktioniert, da dem durch die Erwerbstätigkeit erzielten Einkommenszuwachs Steuer- und Beitragsbelastungen gegenüberstehen, wie z.B. die Minderung oder der Wegfall des Splittingvorteils beim Ehegattensplittung, Kürzungen des Erziehungsgelds, Ausgaben für Kinderbetreuung. Eine Tätigkeit von mehr als 19 Stunden pro Woche schließt den Bezug von Erziehungsgeld sogar gänzlich aus – auch hier verweist die Begrenzung der Erwerbstätigkeit auf die Rolle der Zuverdienerin mit häufig nicht existenzsichernder Teilzeitarbeit.

Die partnerschaftliche Arbeitsteilung durch gleichzeitige Arbeitszeitreduzierung beider Eltern ist nach dem Gesetz nicht möglich; umgesetzt wurde statt dessen die familienpolitische Ideologie, daß die Kleinkind-Betreuung ausschließlich zuhause durch eine einzige Betreuungsperson zu erfolgen habe. Alleinerziehende Frauen werden bei der Kinderbetreuung durch die fehlende Einkommenskompensation i.d.R. auf Sozialhilfe mit der restriktiven Bedürftigkeitsprüfung verwiesen.

Erhebliche materielle Verschlechterungen für Familien haben sich seit 1986 darüber hinaus durch die fehlende Dynamisierung des bereits äußerst niedrigen Erziehungsgelds ergeben: Der Realwert des Erziehungsgelds ist dadurch drastisch gesunken und beläuft sich 1999 noch auf knapp 460,- DM.⁵ Aufgrund der fehlenden Anpassung an die Entwicklung von Arbeitnehmerinnen und Preisen wurden auch die Einkommensgrenzen faktisch stark abgesenkt. Während 1987 rd. 83,6% aller Familien nach dem 6. Monat volles Erziehungsgeld erhielten, waren es 1998 nur noch 52,2%.⁶

Die Reform der rot-grünen Regierung⁷ soll »angemessene strukturelle Verbesserungen beim Erziehungsgelds und Erziehungsurlaub« (GE, 1) schaffen. Wesentliche Neuregelungen sind:

- die Zahlung eines erhöhten Erziehungsgelds von 900 DM bei einem Erziehungsurlaub von einem Jahr (»Budget-Angebot«); die Bundesregierung hält durch diese Regelung auch eine stärkere Beteiligung der Väter am Erziehungsurlaub für möglich (GE, 12);
- die Anhebung der Einkommensgrenzen für den Bezug von Erziehungsgeld nach dem ersten halben Jahr auf 32.200 DM (Paare) und 26.400 DM (Alleinerziehende) sowie die stufenweise Erhöhung des Kinderzuschlags für jedes weitere Kind von 4200,- auf 6140,- bis zum Jahr 2003,
- ein Rechtsanspruch auf Ermäßigung der Arbeitszeit für beide Eltern, verbunden mit dem Recht auf Rückkehr zur alten Arbeitszeit nach dem Erziehungsurlaub. Der Anspruch gilt u.a. für Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten und kann bei dringenden betrieblichen Gründen verwehrt werden,
- die Erhöhung der zulässigen Teilzeitarbeit während des Erziehungsurlaubs von 19 auf 30 Wochenstunden,
- ein sog. Zeitkonto, wonach ein Jahr des Erziehungsurlaubs mit Zustimmung des Arbeitgebers bis zum 8. Lebensjahr des Kindes genommen werden kann.

Inwiefern bieten diese Regelungen eine Neubewertung von Familienarbeit in der Sozialpolitik? Ermöglichen sie ein fortschrittliches Modell einer partnerschaftlichen Teilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit?

Für die Analyse der Grundzüge der Neuregelungen ist es zum einen notwendig, zwischen den finanziellen Regelungen und den Maßnahmen, die sich auf eine Flexibilisierung des Erziehungsurlaubs beziehen, zu differenzieren. Zum anderen müssen sie jedoch auch in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden.

Im Hinblick auf die finanzielle Ausgestaltung erfolgt auch unter der rot-grünen Bundesregierung keine grundlegende Abkehr von der konservativ-liberalen Politik der Vorgängerregierung. Weiterhin werden mit Familienarbeit verbundene Rechte finanziell nur äußerst gering und sozialversicherungsrechtlich lückenhaft ausgestaltet, da das Erziehungsgeld eine niedrige, an das Haushaltseinkommen gebundene Transferleistung bleibt. Da eine eigenständige, am Prinzip der Lebensstandardsicherung orientierte soziale Sicherung nicht vorgenommen wird, sind weiterhin hohe finanzielle Risiken für die Zeiten der Kinderbetreuung zu tragen: So kommt es z.B. nicht zu einer Erhöhung des Erziehungsgelds von 600,- DM pro Monat bei einer Inanspruchnahme von zwei Jahren. Auch das »Budget-Angebot« bei einem einjährigen Erziehungsurlaub bietet lediglich Familien mit äußerst geringen Haushaltseinkommen eine tatsächliche Verbesserung, da auch für das höhere Erziehungsgeld die sehr niedrigen Einkommensgrenzen ab dem siebten Monat gelten. Da in weiten Teilen der Bundesrepublik für Kinder unter drei Jahren lediglich 3% Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen, ist überdies eine entscheidende Rahmenbedingung für einen einjährigen Erziehungsurlaub nicht gegeben.

Auch die Anhebung der Einkommensgrenzen fällt gering aus: Wären die Einkommensgrenzen entsprechend der Entwicklung der nominalen Arbeitnehmerinkommen erhöht worden, hätten sie für Eltern mit einem Kind bis 1998 bereits um fast 45% angehoben werden müssen.⁸ Die faktische Absenkung der Einkommensgrenzen für den Bezug von Erziehungsgeld seit 1986 wird durch die Neuregelung kaum kompensiert.

Sozialversicherungsrechtlich bleiben ebenfalls erhebliche Benachteiligungen: Erziehungszeiten werden weiterhin nicht den Zeiten einer beitragspflichtigen Beschäftigung gleichgestellt.⁹ Diejenigen, die vor Beginn des Mutterschutzes bzw. Erziehungsgeldbezugs keine Anwartschaften in der Arbeitslosenversicherung erworben haben, haben somit nach dem Erziehungsurlaub keine Ansprüche auf Leistungen. Erziehungsarbeit wird nicht als eine der Erwerbsarbeit gleichgestellte Tätigkeit betrachtet.

Auch die Maßnahmen zur Flexibilisierung des Erziehungsurlaubs sind ambivalent zu beurteilen: Positiv ist zu bewerten, daß die Rechtsposition von Eltern, die Erwerbs- und Erziehungsarbeit verbinden wollen, gestärkt wird. Mit dem Anspruch auf gleichzeitige Arbeitszeitreduzierung für beide Eltern in der Zeit des Erziehungsurlaubs wird zudem ein partnerschaftliches Leitbild für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesetzlich verankert. Damit ist die Vorstellung von der Alleinzuständigkeit eines Elternteils für die Kinderbetreu-

ung aufgekündigt. Auch die erweiterte Dauer der Teilzeitarbeit im Erziehungsurlaub auf bis zu 30 Stunden für beide Eltern signalisiert eine Abkehr vom Muster des vollzeitarbeitenden Familienernährers mit zuverdienender Ehefrau.

Der Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung ist allerdings in seinem Geltungsbereich stark eingeschränkt, so daß eine flexible Kombination von Erwerbs- und Erziehungsarbeit für viele Beschäftigte erschwert ist. Betriebe bis zu 15 Beschäftigte sind gänzlich von der Regelung ausgenommen. Im Vollzug des Gesetzes wird ebenfalls zu prüfen sein, inwiefern die Geltendmachung »dringender betrieblicher Gründe«, mit denen der Arbeitgeber die Arbeitszeitreduzierung ablehnen kann, gerade bei höher qualifizierten Arbeitsplätzen nicht zum Einfallstor für die Aushöhlung des Anspruchs wird. Darüber hinaus wurden nicht die notwendigen Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme der Arbeitszeitreduzierung während des Erziehungsurlaubs geschaffen: Mit dem geringen Angebot von Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren kann dieses Modell vor allem in Westdeutschland kaum in die Realität umgesetzt werden.

Auch die Begrenzung des Rechtsanspruchs auf Arbeitszeitreduzierung auf die ersten drei Erziehungsjahre erscheint zu eng. Über diese Zeit hinaus besteht für beide Eltern dieser Anspruch auf reduzierte Erwerbsarbeit nicht mehr. Zwar hat die Bundesregierung seit dem 1.1.2001 einen weiteren Rechtsanspruch auf Verringerung der Arbeitszeit eingeräumt und damit grundsätzlich eine zusätzliche Möglichkeit der Flexibilisierung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit geschaffen. Dieser ist jedoch noch wesentlich restriktiver ausgestaltet, so daß sich seine tatsächliche Inanspruchnahme in der Praxis erst noch erweisen muß.¹⁰

Bei der Flexibilisierung des Erziehungsurlaubs durch das »Zeitkonto« ist ebenfalls die Frage, ob nicht seine Ausgestaltung dazu führt, daß es erst gar nicht in Anspruch genommen wird. Da seine Gewährung in die Entscheidungsbefugnis des Arbeitgebers fällt und kein Rechtsanspruch mehr besteht, wird es zu einem unkalkulierbaren Risiko für Eltern, ein Jahr des Erziehungsurlaubs auf einen späteren Zeitraum (bis zum 8. Lebensjahr des Kindes) zu verschieben. Betriebsinteressen wird somit gegenüber familienpolitischen Belangen Priorität eingeräumt.

Von zentraler Bedeutung ist schließlich, daß die Reform *de facto* kaum einen Anreiz bietet, daß Erziehungsarbeit gleichwertig von Müttern und Vätern wahrgenommen wird. Da weder die volle Freistellung noch die Arbeitszeitreduzierung mit einer angemessenen Einkommenskompensation verbunden sind, wird dies vermutlich weiterhin dazu führen, daß der geringer verdienende Elternteil – somit in der Regel die Frau – die Erziehungsarbeit übernimmt, wenn auch möglicherweise bei gleichzeitig vermehrter Erwerbsarbeit. Aufgrund der fehlenden Kinderbetreuungsplätze wird – vor allem in Westdeutschland – eine existenzsichernde Teilzeitarbeit jedoch häufig nicht möglich sein. Auch der Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung wird durch die fehlenden Verbesserungen für den Einkommensausfall bei Erziehungsarbeit in der Regel konterkariert.¹¹ Ein geschlechterparitätisches Modell

wird somit nicht erreicht, vielmehr wird es bei der modernisierten Variante der Versorgung mit in der Regel nicht existenzsichernder Teilzeitarbeit der Frau bei gleichzeitiger Vollzeitarbeit des männlichen Familienernährers bleiben.

3. Alternative Konzeptionen zur Berücksichtigung von Familienarbeit in der Sozialpolitik

Die Ausarbeitung alternativer Konzeptionen zur Berücksichtigung von Familienarbeit in der Sozialpolitik geht mit komplexen Fragestellungen einher, die die Grundzusammenhänge sozialstaatlicher Regulierung berühren: Wie sollen die sozialen Rechte ausgestaltet werden, d.h. welche Arbeit wird wie bewertet und begründet welche Art von Sicherungsansprüchen? An welchem Familienmodell soll sich Sozialpolitik orientieren? Was auf theoretischer Ebene der Wohlfahrtsstaatsanalyse aus geschlechterpolitischer Perspektive so schlüssig erscheint, wie die Forderung, daß den Personen, die die Grundversorgung anderer übernehmen, kein Nachteil entstehen darf (Appelt 1997, 134) oder daß die soziale Sicherung bei Haus-, Pflege-, Fürsorge- und Erziehungsarbeit für beide Geschlechter honoriert und ermöglicht werden muß (Sauer 1997, 122), kann auf der Ebene konkreter Sozialgesetzgebung zu sehr unterschiedlichen sozialpolitischen Modellen führen. Zum einen können soziale Rechte in Form von Transferleistungen direkt an die Betreuung von Kindern geknüpft, zum anderen können sie stärker an den Status der Erwerbstätigkeit und damit an das Sozialversicherungssystem gebunden werden.

In der Diskussion sind zur Zeit in der Bundesrepublik zwei Modelle, die diese unterschiedlichen Lösungen anbieten: das Modell des Erziehungsgehalts¹² sowie des Erziehungsgehalts als Lohnersatzleistung. Unter geschlechterpolitischem Aspekt ist jeweils zu fragen, ob sie eine eigenständige Existenzsicherung bei Familienarbeit ermöglichen, in welcher Beziehung sie zum Arbeitsmarkt stehen, d.h. vor allem inwiefern sie eine Gleichzeitigkeit von Erwerbs- und Erziehungsarbeit ermöglichen, und ob sie auf eine Gleichverteilung von Erwerbs- und Familienarbeit durch beide Geschlechter zielen.

3.1. Das »Erziehungsgehalt 2000«

Zielsetzung des Konzepts »Erziehungsgehalt« ist nach Angaben der Autoren eine »Aufwertung der Erziehungsarbeit«. Ausgehend davon, daß Erwerbs- und Erziehungsarbeit gleichwertig seien, wird bei diesem Modell der Gehaltsgedanke in den Vordergrund gestellt (Leipert/Opielka 1998, 13). Das Erziehungsgehalt soll existenzsichernd sein, d.h. mindestens dem heutigen Sozialhilfeniveau entsprechen (ebd. 29). Bereits bei einem Kind werde mit dem Erziehungsgehalt ein »bescheidendes Gehalt« (ebd.) gezahlt, bei drei noch nicht schulpflichtigen Kindern erreichte es eine dem durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommen vergleichbare Höhe.

Die Konzeption sieht weitgehende Regelungen der Berücksichtigung von

Erziehungsarbeit für Kinder bis zum 18. Lebensjahr vor. Bis zum 7. Lebensjahr (Schuleintritt) soll für die Betreuung eines Kindes eine steuerpflichtige Leistung von 2000,- brutto gezahlt werden, unabhängig davon, ob die Erziehungsarbeit selbst geleistet wird oder eine außerhäusliche Betreuung stattfindet (Erwerbszeitunabhängigkeit des Erziehungsgehalts). Im Alter der Kinder von 4-7 Jahren wird dabei eine Geldleistung von 1400,- sowie ggf. ein Erziehungsgutschein von 600,- für eine Halbtagsbetreuung vorgeschlagen. Werden mehrere Kinder betreut, erhöht sich das Erziehungsgehalt um 1000,- pro Kind. Vorgesehen ist für die Zeit der Kleinkindbetreuung von 0-3 Jahren ein Recht auf Arbeitsplatzgarantie. In der Rentenversicherung soll die Anrechnung der Kindererziehungszeiten auf 7 Jahre ausgeweitet werden; eine Pflichtversicherung in der Arbeitslosenversicherung soll nicht bestehen (ebd. 41).

Zwar würde die eigenständige Existenzsicherung in Zeiten verbessert, in denen Familienarbeit geleistet wird, gleichwohl ist ein Erziehungsgehalt von ca. 1500,- netto bei einem Kind nicht existenzsichernd. Problematisch ist hierbei außerdem die Honorierung von Erziehungsarbeit in Form eines Entgelts, da diese sogleich wieder eine Unterbewertung von Betreuungs- und Erziehungsarbeit enthält – wie es die von den Autoren herangezogene Vergleichsgröße des Niedriglohn-Stundensatzes einer Hauswirtschafterin beispielhaft illustriert¹³. Daß sich das Gehalt zudem mit steigender Kinderzahl erhöht, ist ein unangemessener, da bevölkerungspolitisch motivierter Anreiz; er steht – immanent gedacht – auch im Widerspruch zum Entgeltgedanken, da sich das Entgelt für Erziehungsarbeit in Abhängigkeit von der Kinderzahl erhöht.

Höchst problematisch ist die Gestaltung der Beziehung zum Arbeitsmarkt: Ein Regulierungsmodell, das einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt für einen Zeitraum bis zum 18. Lebensjahr sozialstaatlich absichern will, verhindert in hohem Maße die Erwerbsintegration nach der Erziehungsphase¹⁴. Die tatsächlichen Effekte des Erziehungsgehalts hinsichtlich eines Ausstiegs von Frauen aus dem Arbeitsmarkt lassen sich dabei allerdings nur schwer vorausschätzen. Faktisch wird ein ökonomischer Anreiz zum Ausstieg für diejenigen Einkommensgruppen gegeben, bei denen das Erziehungsgehalt höher ist als das durch Erwerbsarbeit erzielte Einkommen. Ein solcher Anreiz besteht auch für diejenigen Einkommensgruppen, in denen das Erziehungsgehalt zusätzlich zu einem höheren (Ehe-)Partnereinkommen den Einkommensausfall kompensiert.

Eine institutionalisierte Verzahnung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit ist in diesem Konzept nur äußerst schwach intendiert, da verbindliche »Zeitrechte« fehlen. Ein Wechsel auf Teilzeitarbeit während und nach der Inanspruchnahme des Erziehungsgehalts sowie eine Rückkehr in die Vollzeittätigkeit sollen im Rahmen der Arbeitszeitgesetzgebung lediglich »erleichtert« werden (ebd. 44)¹⁵. Da gesetzliche Rechtsansprüche nicht vorgesehen sind, bleibt der Arbeitszeitstatus dem individuellen Aushandlungsprozeß im Unternehmen überlassen.

Zentral für die Gestaltung der Beziehung zum Arbeitsmarkt ist zudem, daß mit dem Modell keine Veränderung der geschlechtshierarischen Arbeitsteilung bzw. keine Gleichverteilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit zwischen den

Geschlechtern intendiert ist. Vielmehr bietet es aufgrund der geringen Leistung (zumindest bei einem Kind) keinerlei finanziellen Anreiz für Männer, Erziehungsarbeit zu leisten. Die Betreuung mehrerer nicht schulpflichtiger Kinder mit einer höheren Geldleistung ist ebenfalls unattraktiv für Väter, da aufgrund des hohen Qualifikationsverlusts nach dieser Zeit keine Bindung mehr an das Beschäftigungssystem besteht. Erziehungsarbeit wird also eher weiter von Frauen übernommen werden.

Darüber hinaus ermöglicht das Modell durch die weitreichende sozialrechtliche Absicherung eine Privatisierung der Betreuungsarbeit, zuungunsten einer Betreuung in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob die im Konzept vorgesehene Umstellung der Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen¹⁶ nicht zu einem Abbau öffentlicher Betreuungsangebote sowie zur Senkung professioneller Standards führt (vgl. Stolz-Willig 1999, 100).¹⁷

Die angesprochenen Tendenzen zu einer Verfestigung traditioneller Geschlechterrollen werden durch den ideologischen Kontext, in den die Konzeption gestellt wird, bestätigt. Als Begründung für die Aufwertung der Erziehungsarbeit werden Geburtenrückgang und zunehmende Vernachlässigung von Kindern genannt, womit die Autoren im letzteren Fall implizit einen Zusammenhang zwischen der Vernachlässigung von Kindern und der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit herstellen. Darüber hinaus wird auf schwere wirtschaftliche und soziale Krisen verwiesen, sollte auf die unbezahlte (Erziehungs-)Arbeit verzichtet werden (Leipert/Opielka 1998, 14). Somit liegen der Honorierung der Erziehungsarbeit sowohl bevölkerungspolitische als auch sozialpsychologische Motive zugrunde.

Gleichzeitig wird die Ausweitung der Familienarbeit im Nichterwerbssektor als Lösung der Arbeitsmarktkrise angeboten: Aufgrund der knappen Arbeitsplätze seien Arbeitsfelder jenseits von Markt und Staat zu schaffen, in denen gesellschaftlich unverzichtbare Arbeit wie das Aufziehen von Kindern sowie die Pflege von Alten und Gebrechlichen geleistet wird (ebd. 74). Viele von Arbeitslosigkeit betroffene, vor allem gering qualifizierte *Frauen* könnten durch die Option eines Erziehungsgehalts aufgefangen werden; es böte vielen existentiell bedrohten *Frauen* (Hervorhebungen A.K.) eine neue Option für gesellschaftlich dringliche Arbeit (ebd. 73).

Von seiner politischen Zielsetzung her ist somit beim Erziehungsgehalt an eine gleichberechtigte Verteilung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit zwischen den Geschlechtern nicht gedacht, ebensowenig wie an die in diesem Zusammenhang notwendige strukturelle Umverteilung von Erwerbsarbeit. Statt dessen zeigt sich die Tendenz zur Schaffung eines neuen Niedriglohnsektors.

3.2. Lohnersatz für Familienarbeit und Flexibilisierung des Elternurlaubs

Ein anderer Ansatz für die Ausgestaltung sozialer Rechte bei Erziehungsarbeit wird von den Befürworterinnen einer Lohnersatzleistung in Kombination mit einer weitergehenden Flexibilisierung des Elternurlaubs angestrebt. Im Gegensatz zum Erziehungsgehalt wird in dieser Konzeption das bestehende Sozialversicherungssystem um ein neues kompensatorisches Element ergänzt

und Erziehungsarbeit als eine Arbeit verstanden, für die das Sozialversicherungssystem einen Einkommensausgleich zu schaffen habe. Folgende Elemente sind hierbei in der Diskussion (Stolz-Willig 1999, 108):

1. ein Anspruch von zwei Jahren auf Vollfreistellung oder für Teilzeit für jeden Elternteil bis zum 12. Lebensjahr des Kindes,
2. ein Einkommensausgleich von 70% des letzten Nettoeinkommens mit Aufstockungsbeträgen zur Sozialversicherung auf der Basis von mindestens 90% des Nettoeinkommens, wobei ein Sockelbetrag diejenigen absichern soll, die vor der Familienphase in der Ausbildung, nicht oder nur begrenzt erwerbstätig waren,
3. ein Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung, verbunden mit einer Rückkehrgarantie auf den Vollzeitarbeitsplatz für Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit aufgrund von Kindererziehung oder Pflege reduzieren wollen.

Neben der gesetzlich institutionalisierten Verzahnung von Erwerbstätigkeit und Elternschaft durch einen über die Kleinkindphase hinausgehenden Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung bestehen die Vorteile dieses Ansatzes unter geschlechterpolitischer Perspektive darin, daß mit zwei Elementen eine Einbeziehung von Vätern in die Erziehungsarbeit geleistet werden soll: zum einen durch einen individualrechtlichen Anspruch auf volle oder Teilfreistellung¹⁸, zum anderen durch einen individuellen Lohnersatz, der die Akzeptanz bei vielen Vätern – im Gegensatz zu der geringen Leistung des Erziehungsgehalts – entscheidend erhöhen würde. Gleichwohl kann auch bei der bisher vorgeschlagenen Höhe von 70% des letzten Nettoeinkommens bei niedrigeren und mittleren Einkommen nicht von einer lebensstandardsichernden Leistung gesprochen werden, so daß eine höhere Kompensationsleistung notwendig wäre. Darüber hinaus muß auch der Sockelbetrag in seiner Höhe existenzsichernd ausgestaltet werden. Sollen Väter Erziehungsarbeit leisten, muß die Kompensationsleistung grundsätzlich hoch angesetzt werden, da ansonsten der ökonomische Anreiz zu gering ist (vgl. Kirner/Kirner 1998, 393)¹⁹.

Allerdings würde bei einem Elterngeld als Lohnersatz durch die enge Anbindung an das Beschäftigungssystem die Phase der Erziehungszeit finanziell unterschiedlich kompensiert, da arbeitslose, teilzeitarbeitende oder in der Ausbildung stehende Personen nur den pauschalen Grundbetrag erhielten. Hier ist zu fragen, warum bei arbeitslosen oder aufgrund von Kindererziehung Teilzeit arbeitenden Personen statt des Sockelbetrags nicht das vorher erzielte Nettoeinkommen für die Lohnersatzleistung zugrunde gelegt werden sollte. Ergänzend müßte zudem geregelt werden, daß bei weiterhin vollerwerbstätigen Eltern eine entsprechende Kompensation der Kinderbetreuungskosten im Rahmen des Familienleistungsausgleichs erfolgt, um keine Benachteiligungen entstehen zu lassen. Der Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten aller Altersstufen müßte als weiterer Bestandteil in diesem Modell hinzukommen.

4. Ausblick

Deutlich wurde erstens, daß die Reform der rot-grünen Bundesregierung entschieden zu kurz greift. Dem fortschrittlichen familienpolitischen Leitbild einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung wird auf der Ebene der gesetzlichen Regelungen nur ungenügend entsprochen. Favorisiert wird weiterhin ein Sozialstaatsmodell, das unter Geschlechterperspektive von Elementen geprägt ist, die im europäischen Vergleich für konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten charakteristisch sind²⁰, wie eine weitgehend abgeleitete Sicherung und ein geringer Anteil an öffentlicher Kinderbetreuung in der Kleinkindphase, verbunden mit einer (z.Zt. noch) stärker diskontinuierlichen Müttererwerbstätigkeit. Gleichzeitige Erwerbstätigkeit und Elternschaft für beide Eltern sind – wie die fehlende finanzielle Kompensation bei Arbeitszeitreduzierung, die eingeschränkten Zeitrechte und das unzureichende Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung zeigen – nicht das vorrangige Ziel sozialstaatlicher Regulierung. Die neuen Elternurlaubsregelungen bilden in diesem Zusammenhang einen zentralen Bestandteil einer »geschlechtersegregierenden« Sozialpolitik. Auch die arbeitszeitpolitischen Regelungen im Anschluß an den Erziehungsurlaub vermögen diese Struktur nicht grundsätzlich zu verändern.

Zweitens zeigt sich, daß das alternative Modell des Erziehungsgehalts in der vorgeschlagenen Form höchst problematisch ist. Auch das Lohnersatzmodell müßte ergänzt und differenziert werden.

Grundsätzlich ist mit der Reform eines Elternurlaubs ein hoher Kostenaufwand verbunden. Bei Annahme eines Lohnersatzes bspw. in Höhe des Arbeitslosengeldes von 67% ohne Anrechnung weiterer Familieneinkommen belaufen sich nach Modellrechnungen des DIW die Kosten auf ca. 40 Mrd. DM (Kirner/Meinhardt 1997, 96). Sozialstaatlicher Reformbedarf besteht allerdings beim Abbau von Leistungen, die dem überkommenen Leitbild der Hausfrauenehe entsprechen und dieses sozial- und steuerrechtlich absichern. So werden in der Bundesrepublik immer noch hohe Summen für die Eheförderung ausgegeben. Nach jüngsten Berechnungen belaufen sich die Aufwendungen für das Ehegatten-Splitting allein 1999 auf fast 62 Mrd. DM (Thiede u.a. 1999, 203). Durch die Verschiebung des Schwerpunkts der staatlichen Förderung der Ehe zugunsten der Kinderbetreuung sowie durch Regelungen der flexiblen Kombination von Erwerbs- und Erziehungsarbeit für Frauen und Männer wäre ein zentraler Bestandteil eines »geschlechtergerechten« Wohlfahrtsstaates zu realisieren. Im Rahmen sozialstaatlicher Organisation kann dies durch ein Modell erreicht werden, das sowohl transferorientiert als auch im öffentlichen Sektor dienstleistungsintensiv ist.

Anmerkungen

- 1 Engelbrech u.a. 1998, 74/78, Übersicht 23 und 25 sowie eigene Berechnungen.
- 2 Engelbrech u.a., 1998, 82. Wegen geringer Fallzahlen sind die Ergebnisse nicht repräsentativ. Eine repräsentative Untersuchung liegt bisher nicht vor.

- 3 Kirner 1999, 166f. sowie eigene Berechnungen.
- 4 Zur Kritik des Gesetzes siehe Bäcker/Ebert 1996, Kirner 1994, Pfarr 1988.
- 5 Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, früheres Bundesgebiet (Statistisches Bundesamt 1998/2000) sowie eigene Berechnungen.
- 6 Bundeserziehungsgeldstatistik (BMFSFJ 1987/1999) und eigene Berechnungen.
- 7 Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Bundesgesetzblatt 2000) sowie für die Gesetzeserläuterung: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BT-Drs. 14/3553), abgekürzt im folgenden GE.
- 8 Kleine Anfrage der SPD-Fraktion (BT-Drs. 13/9678, 10) und eigene Berechnungen.
- 9 Seit 1.1.98 begründen Zeiten des Mutterschaftsgeld- und Erziehungsgeldbezugs keine neuen Ansprüche auf Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (vgl. Lorenz 1998, 27).
- 10 Durch das Gesetz über Teilzeitarbeit (BT-Drs. 14/4625) besteht in Betrieben mit über 15 Beschäftigten grundsätzlich ein Anspruch auf Arbeitszeitreduzierung. Die »betrieblichen Gründe«, aufgrund derer der Arbeitgeber dies jedoch ablehnen kann, sind bereits im Gesetz sehr weit gefaßt und umfassen u.a. eine wesentliche Beeinträchtigung der Organisation, des Arbeitsablaufs oder der Sicherheit im Betrieb (§8, Abs. 4, Satz 2). Ein Rückkehranspruch zur vorherigen Arbeitszeit auf den gleichen oder gleichwertigen Arbeitsplatz – wie ihn das Bundeserziehungsgeldgesetz vorsieht – ist zudem nicht gegeben. Gerade dies wird vor allem für Väter in höheren beruflichen Positionen kaum attraktiv sein.
- 11 Jüngste Ergebnisse einer repräsentativen Studie weisen auf die Bedeutung finanzieller Kompensationen hin: Vor allem finanzielle Gründe halten Väter davon ab, Erziehungsurlaub zu nehmen. Knapp dreiviertel geben an, daß das Erziehungsgeld nicht ausgereicht hätte, den Einkommensverlust zu kompensieren (Vaskovics/Rost 1999, 44).
- 12 Im folgenden wird das weitestgehend ausgearbeitete Konzept »Erziehungsgehalt 2000« zur Analyse herangezogen (Leipert/Opielka 1998).
- 13 Es handelt sich hierbei um den Netto-Stundensatz von 14,70 DM (ebd. 62).
- 14 Vgl. Notz 1998, 76.
- 15 Darüber hinaus verweisen die Autoren auf neue Arbeitszeitmodelle in Tarifverträgen (ebd. 44).
- 16 Vorgesehen ist eine Umstellung von der sog. Objektförderung (Förderung der Träger von Einrichtungen durch Kommune und Land) auf eine Subjektförderung (Förderung der Träger über individuelle Erziehungsgutscheine der Eltern sowie durch staatliche Investitionszuschüsse).
- 17 Problematisch ist hierbei auch die unterstellte Gleichwertigkeit von privater Betreuung und Betreuung in öffentlichen Einrichtungen im Vorschulalter, die die Bedeutung der Vorschulpädagogik in hohem Maße relativiert.
- 18 Der individualrechtliche Anspruch ist EU-rechtskonform, da die 1996 beschlossene EU-Elternurlaubsrichtlinie eine solche Ausgestaltung ermöglicht (EU-Elternurlaubsrichtlinie 1996).
- 29 Aus sozialpolitischen Gründen könnten Höchstgrenzen eingeführt werden, bis zu denen der Verdienst ersetzt wird. Sie könnten denjenigen für die Zahlung von Arbeitslosengeld entsprechen (ebd. 1998, 393).
- 20 Siehe dazu Ostner (1995), zur Differenzierung unterschiedlicher europäischer Modelle auch Bruning u.a. (1999, 208).

Literatur

- Appelt, Erna (1997): Familialismus – Eine verdeckte Struktur im Gesellschaftsvertrag. In: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hrsg.): *Das geheime Glossar der Politikwissenschaft*. Frankfurt/M., 114-137.
- Bäcker, Gerhard/Ebert, Thomas (1996): *Zukunft des Sozialstaats – Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung*. Hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, Düsseldorf.
- BMFSFJ (1987/1999): *Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld*.
- Bruning, Gwendaale u.a. (1999): *Parental leave and equal opportunities: Experiences in eight european contries*. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, 195-209.
- Bundeserziehungsgeldgesetz (1994): Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.3.1997.
- Bundesgesetzblatt (2000): Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes, Jg. 2000, Teil I, Nr. 46 vom 26.10.2000.
- BT-Drs. 14/4625 vom 15.11.2000: Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.
- BT-Drs. 14/3553 vom 7.6.2000: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes.
- BT-Drs. 13/9678 vom 3.2.1998: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion »Bedeutungsschwund des Erziehungsgeldes«.
- Engelbrech, Gerhard u.a. (1998): Erwerbsorientierung und Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen in den neunziger Jahren. In: Institut für Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung (Hrsg.): *Beschäftigungsrisiko Erziehungsurlaub*. Opladen, 39-91.
- EU-Elternurlaubsrichtlinie (1996): Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICEF, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19/06/1996, S. 0004-0009.
- Holst, Elke/Schupp, Jürgen (1998): Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland 1997. In: *DIW-Wochenbericht* 37, 1-15.
- Kirner, Ellen (1999): Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Zur Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern. In: *DIW-Wochenbericht* 8, 163-173.
- Dies./Kirner, Wolfgang (1998): Elternurlaub und Elterngeld als Bestandteile einer Strategie zur Umverteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen. In: Galler, Heinz/Wagner, Gert (Hrsg.): *Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung*. Frankfurt/M. u.a., 379-397.
- Dies./Meinhardt, Volker (1997): *Allgemeine Arbeitszeitverkürzung und ihre Auswirkung auf Einkommen und soziale Sicherung*. DIW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Koalitionsvertrag (1998): Aufbruch und Erneuerung, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn.
- Leipert, Christian/Opielka, Michael (1998): *Erziehungsgehalt 2000 – Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit*. Hrsg. vom Deutschen Arbeitskreis für Familienhilfe, Bonn.
- Notz, Gisela (1998): Erziehungsgehalt – Scheinlösung oder Chance? In: *Zeitschrift für Familienforschung*, 3, 64-80.
- Ostner, Ilona (1995): Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 36-37/95, 3-12.
- Pfarr, Heide (1994): Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 8, 309-314.
- dies. (1988): Mutterschutz und Mitleid. Der Zauber konservativer Frauenpolitik. In: Grottian, Peter u.a., *Die Wohlfahrtswende*, 51-78.

- Lorenz, Helga (1998): Frauen in der Arbeitsförderung. In: STREIT, 1, 21-33.
- Statistisches Bundesamt (1998): Fachserie 17, R7, S1, Wiesbaden.
- dies. (2000): Fachserie 17, R7E, 2, Wiesbaden.
- Sauer, Birgit (1997): Krise des Wohlfahrtsstaates. Eine Männerinstitution unter Globalisierungsdruck? In: Braun, Helga/Jung, Dörte (Hrsg.): *Globale Gerechtigkeit – Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaats*, Hamburg, 113-148.
- Stolz-Willig, Brigitte (1999): Neubewertung der Familienarbeit – Erziehungsgehalt als Perspektive? In: dies./Veil, Mechthild (Hrsg.): *Es rettet uns kein höh'eres Wesen – Feministische Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*. Hamburg, 94-112.
- Thiede, Sabine u.a. (1999): *Alternativen zur Ehegattenbesteuerung aus verfassungsrechtlicher, steuerrechtlicher und ökonomischer Sicht*. Forschungsbericht: DIW/Westfälische Wilhelms-Universität/Institut für Steuerrecht, Berlin/Münster.
- Vaskovics, Laslo/Rost, Harald (1999): *Väter im Erziehungsurlaub*, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart.