

Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Universität zu Köln

Elterngeld – eine gute Idee, die sozial ausgestaltet werden muss

In dem am 18. November 2005 von Spitzenrepräsentant(inn)en der CDU, CSU und SPD unterzeichneten Koalitionsvertrag werden Familien als „Grundlage eines freiheitlichen Gemeinwesens“ bezeichnet, denen man „das Leben erleichtern“ will. Deutschland soll „modern und familienfreundlich“ werden. Direkt im Anschluss an die Passage zum Elterngeld heißt es: „Wir wollen materielle Kinderarmut reduzieren ...“ Zu fragen ist, ob der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes diesem Anspruch gerecht wird oder ihn sogar konterkariert, welche Ziele damit verfolgt werden und was für Alternativen es zu dem Gesetzentwurf gibt.

Wie man das Elterngeld beurteilt, hängt in erster Linie von den damit verfolgten Zielen ab: Bildet die Verringerung der Armut junger Familien, die Finanzierung der Gleichstellung beider Geschlechter im Hinblick auf die Erziehungsarbeit oder die Förderung der Gebärfreudigkeit besser Verdienender das Leitmotiv? Es gibt drei für die konkrete Ausgestaltung des Elterngeldes entscheidende Zielsetzungen: Je nachdem, ob die demografische Entwicklung, die emanzipatorische Wirkung oder die soziale Intention im Vordergrund steht, fallen die Stellungnahmen und Vorschläge zum Elterngeld teilweise unterschiedlich, ja gegensätzlich aus. Hier wird dafür plädiert, die soziale Komponente nicht zu vernachlässigen und mit dem Elterngeld keine Bevölkerungs-, sondern ausschließlich Familien- und Gleichstellungspolitik zu machen.

Familien- und Bevölkerungspolitik sind weder dasselbe, noch dürfen sie gleichgesetzt oder miteinander verwechselt werden. Während die *Bevölkerungspolitik* den Kinderwunsch junger Menschen nach den Interessen des Nationalstaates bzw. der „Volksgemeinschaft“ zu beeinflussen, ja zu manipulieren sucht, konzentriert sich *Familienpolitik* darauf, gute Lebensbedingungen für die Kernfamilie bzw. deren schwächste Mitglieder, d.h. für Mütter und Kinder, zu schaffen. Eine kinderfreundliche Familienpolitik muss die soziale Situation jener Menschen optimieren, die eigenen Nachwuchs haben wollen und deshalb auf Unterstützung angewiesen sind. Ob (und wie viele) Kinder die einzelnen Paare bekommen (wollen), darf nicht der Staat, sondern müssen sie weiterhin selbst ganz allein entscheiden. Bevölkerungspolitik hat besonders vor dem

Hintergrund der NS-Vergangenheit in Deutschland daher in einer Demokratie keinen Platz. Sie würde die Menschen entwürdigen, sie der Autonomie in Bezug auf die Gestaltung ihres Lebens berauben und die Emanzipation der Frau rückgängig bzw. unmöglich machen.

Sozialpolitik paradox: Abschied von der sozialen Gerechtigkeit?

Vergleicht man das geplante Eltern- mit dem Erziehungsgeld, welches es ersetzen soll, wird seine ganze Ambivalenz deutlich. Einerseits wird das Elterngeld den sich ausdifferenzierenden Lebensentwürfen von Männern und Frauen sowie deren Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie eher gerecht als das Erziehungsgeld. Andererseits nimmt es zu wenig Rücksicht auf die gegenwärtig miserable Arbeitsmarktsituation und die schwierige soziale Lage vieler Familien (Stichwort „Hartz IV“). Da es als Lohnersatzleistung mit einer Maximalhöhe von 1.800 EUR pro Monat konzipiert ist, die es auch mehr Vätern erlauben dürfte, im Beruf vorübergehend kürzer zu treten und Erziehungsverantwortung zu tragen, ohne den Familienetat zu ruinieren, schneidet das Elterngeld aus frauen- und gleichstellungspolitischer Perspektive besser ab als das Erziehungsgeld.

In sozialpolitischer Hinsicht geht ein Vergleich umgekehrt aus: Zumindest ein Teil der Eltern wäre nach dem 1. Januar 2007 im Leistungsbezug schlechter gestellt als vorher. Das geplante Elterngeld ist ein sozialpolitisches Paradox, weil der Staat damit jene Anspruchsberechtigten am meisten subventioniert, die es am wenigsten nötig haben. Obwohl es nicht – wie zuerst von der CSU verlangt – auf die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II angerechnet werden soll, haben Transferleistungsempfänger/innen (darunter sehr viele Frauen), die Kinder erziehen, von dem geplanten Elterngeld dagegen nur Nachteile. Bisher erhielten Sozialhilfebezieher/innen und Arbeitslose das Erziehungsgeld in Höhe von 300 EUR pro Monat zwei Jahre (oder als „Budgetvariante“ in Höhe von 450 EUR ein Jahr lang); Elterngeld gibt es jedoch bloß für ein Jahr und sein „Mindestelterngeld“ genannter Sockelbetrag, mit dem sie auskommen müssen, liegt gleichfalls bei 300 EUR (oder bei 150 EUR, wenn er zwei Jahre lang gezahlt wird). Erwerbstätige Paare erhalten im Falle der Teilung von Erziehungsarbeit zwei (Partner-)Monate zusätzlich Elterngeld; im Unterschied zum Erziehungsgeld wird es ihnen als Lohnersatz gezahlt und bei 1.800 EUR pro Monat gedeckelt. Mithin erhalten relativ Gutbetuchte auf Kosten von schlechter Gestellten mehr (Eltern-)Geld, das vornehmlich hoch qualifizierte, gut verdienende Frauen motivieren soll, mehr Kinder zu bekommen und anschließend möglichst schnell wieder in den Beruf zurückzukehren.

Auch ein historischer Vergleich lohnt: 1986 trat das Erziehungsgeld an die Stelle des bis dahin gewährten Mutterschaftsurlaubsgeldes, das nur *erwerbstätige* Frauen erhielten, ursprünglich in Höhe von 750 DM (383,47 EUR) pro Monat gezahlt, von der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Helmut Kohl zuerst auf 510 DM (260,76 EUR) monatlich gekürzt und später durch das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM (306,78 EUR) ersetzt wurde. Damit sollten Mütter motiviert werden, sich für zwei Jahre aus der Erwerbsarbeit zurückzuziehen und auf die Familienarbeit zu konzentrieren oder erst gar nicht auf den Arbeitsmarkt zu drängen, wodurch man das traditionelle Geschlechterarrangement zementierte. Die *berufstätigen* Mütter benachteiligte das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, indem das Mutterschafts- mit dem Erziehungsgeld verrechnet und der Mutterschutz gleich in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt wurde. Statt die Vereinbarkeit von qualifizierter Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu fördern, machte das Gesetz die Zahlung von Erziehungsgeld davon abhängig, dass Mütter (oder in seltenen Ausnahmefällen: Väter) eine solche Berufstätigkeit aufgaben oder gar nicht erst aufnahmen. Es schrieb dadurch die traditionelle Frauenrolle fest und bestätigte die typisch deutsche Ideologie, wonach Kinderbetreuung *zu Hause* und nur durch *eine* Bezugsperson (in der Regel die leibliche Mutter) erfolgen muss. Das geplante Elterngeld hat nun mehr Ähnlichkeit mit dem Mutterschaftsurlaubs- als mit dem Erziehungsgeld.

Schweden, das in diesem Zusammenhang gern als Vorbild genannt wird, hat das Elterngeld zwar schon 1973/74 eingeführt, den Grundbetrag für die nicht erwerbstätigen Mütter gegenüber der bis dahin gültigen Regelung (Mutterschaftsgeld) jedoch gleichzeitig deutlich erhöht. Bei dem dortigen Elterngeld handelt es sich um eine an die Krankenversicherung gekoppelte Versicherungsleistung: Wenn jemand gut verdient und sein Arbeitgeber für ihn gesetzlich festgelegte Beiträge an die Elternversicherung entrichtet, bekommt er auch mehr ausgezahlt. In dem skandinavischen Pionierland stand das Elterngeld in einem öffentlichen Diskurs, der auf die Verwirklichung von mehr Geschlechtergerechtigkeit (Gleichstellung von Mann und Frau) und auf sozialen Fortschritt abzielte.

Hauptmanko des Gesetzentwurfes ist seine soziale Unausgewogenheit. Während das Elterngeld, so wie es die Koalitionsfraktionen einführen wollen, dem Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit* diametral widerspricht, folgt es dem Grundsatz der *Leistungsgerechtigkeit*. Diesen hat Peer Steinbrück als nordrhein-westfälischer Ministerpräsident am 13. November 2003 in der ZEIT als Leitlinie vorgegeben: „Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“ Was

hier mit geradezu zynischer Klarheit formuliert wird, pervertiert den Gerechtigkeitsbegriff, hat mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes eigentlich nichts mehr zu tun und muss die Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich vertiefen.

Soll man die Armut an und/oder von Kindern bekämpfen?

Wie schon die Einführung des Erziehungsgeldes, so findet auch die Einführung des Elterngeldes im Rahmen eines pronatalistischen Diskurses statt. Über die Demografie und damit verbundene Probleme wie den Geburtenrückgang, abnehmende Fertilitätsraten oder den angeblichen „Bevölkerungsschwund“ wurde in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg noch nie so rege diskutiert wie gegenwärtig. Dabei erscheint die demografische Entwicklung in Öffentlichkeit, Massenmedien und Politik fast ausnahmslos als Krisen- bzw. Katastrophenszenario, das zu einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme durch Kürzung von Leistungen, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und Privatisierung von Risiken zwingt.

Neben dem quantitativen spielt auch der qualitative Pronatalismus wieder eine wachsende Rolle. *Bild am Sonntag* zitierte Daniel Bahr, den Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für demografische Entwicklung und Mitglied des Bundesvorstandes seiner Partei, am 23. Januar 2005 mit den Worten: „In Deutschland kriegen die Falschen die Kinder. Es ist falsch, daß in diesem Land nur die sozial Schwachen die Kinder kriegen.“ Bahr hatte weiter gesagt: „Wir brauchen mehr Kinder von Frauen mit Hochschulabschluß als von jenen mit Hauptschulabschluß.“ Auch der *Spiegel* (v. 12.9.2005) klagte in einem Artikel unter dem Titel „Generation Kinderlos“, besonders Akademiker/innen blieben oft ohne Nachwuchs: „Die Elite der Republik reproduziert sich nicht.“ Dass die an den Pranger gestellten Akademikerinnen überhaupt nicht „in den Gebärstreik“ getreten waren, sondern zahlreichen Medienberichten unzureichende oder falsche Daten zugrunde lagen, wie das DIW feststellte, ging beinahe unter. Es blieb jedoch nicht bei fragwürdigen Pressemeldungen; vielmehr reagierte die Große wie schon die rot-grüne Koalition auf Alarmrufe im Hinblick auf die abnehmende Fruchtbarkeit von Hochqualifizierten, indem sie das Erziehungsgeld als Instrument zur Steigerung der Geburtenrate diskutierte. Vor allem hoch qualifizierte Frauen sollen durch finanzielle Anreize zur Familiengründung motiviert werden. Steffen Reiche, SPD-Bundestagsabgeordneter und früherer Bildungs- und Wissenschaftsminister des Landes Brandenburg, bemerkt dazu: „Mit dem Elterngeld will man bewusst auch besser verdienende Eltern anregen, wieder mehr Kinder zu bekommen. Man erhofft sich davon, dass auch die Gruppe mit der vermeintlich besseren genetischen Disposition

einen höheren Beitrag zur demografischen Entwicklung leistet.“ (spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 148/2006, S. 5)

Mit dem Elterngeld, so scheint es, will man weniger die Armut *von* Kindern als die Armut *an* Kindern bekämpfen. Deutschland braucht aber nicht „mehr Kinder“, wie der Koalitionsvertrag behauptet, sondern vor allem weniger Kinder, die in Not und Elend aufwachsen. Weder das geplante Elterngeld noch die Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten lösen die finanziellen Probleme sozial benachteiligter Familien. Da diese aufgrund ihres fehlenden oder zu geringen Einkommens keine Steuern zahlen, kommen sie gar nicht in den Genuss dieser Maßnahme des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung, während Besserverdienende, die sich eine Tagesmutter oder eine Kinderfrau leisten und zwei Drittel der Aufwendungen dafür bis zum Höchstbetrag von 4.000 EUR als Werbungskosten absetzen können, überdurchschnittlich davon profitieren.

Spätestens seit dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht, den die rot-grüne Bundesregierung am 2. März 2005 vorgelegt hat, ist weiten Teilen der Öffentlichkeit bewusst, dass (Kinder-)Armut nicht nur in der sog. Dritten Welt, sondern auch hierzulande ein Problem darstellt. Dies gilt zumindest dann, wenn man darunter nicht nur *absolutes* Elend, vielmehr auch ein *relatives* Maß an sozialer Ungleichheit versteht, das Betroffene daran hindert, sich ihrer persönlichen Fähigkeiten gemäß zu entfalten und sich optimal zu entwickeln. Von den knapp 12 Millionen Kindern bis 15 Jahre lebten im April 2006 über 1,788 Millionen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften (sog. Hartz-IV-Haushalten). Rechnet man die relativ wenigen noch von Sozialhilfe lebenden Familien hinzu und berücksichtigt die Dunkelziffer, existieren gut zwei Millionen Kinder, d.h. mindestens jedes sechste Kind, auf Sozialhilfeniveau. Armut ist aber mehr, als wenig Geld zu haben. Wenn man sinnvollere, nämlich qualitative und nichtmonetäre Kriterien für das Armsein anlegt, steigt die Zahl auf 3 bis 3,3 Millionen Kinder. Über die Hälfte davon leben auf Sozialhilfeniveau; die Eltern der anderen haben entweder keinen Antrag gestellt oder etwas mehr Geld zur Verfügung, ohne deshalb eine sorgenfreie Kindheit ihres Nachwuchses gewährleisten zu können. Vielmehr bestehen in mehreren Lebensbereichen wie Wohnung/Wohnumfeld, Bildung, Gesundheit und Freizeit gravierende Defizite, die sich ein ganzes Leben lang negativ auswirken können.

Diesem gravierenden Problem muss sich nicht nur die Sozial-, vielmehr auch die Familienpolitik stellen, statt seine Lösung nach dem Ressortprinzip an benachbarte Ministerien zu delegieren. Es handelt sich dabei um eine Querschnittsaufgabe, was die Bundesregierung veranlassen sollte, Kinderarmut nicht noch zu verschärfen. Die

zum 1. Januar 2007 geplante Anhebung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent ist z.B. nicht nur Gift für die Konjunktur, sondern auch für Familien, besonders jene von Geringverdienern, die einen Großteil ihres Einkommens in den Alltagskonsum stecken (müssen), weshalb sie dieser Schritt automatisch viel stärker trifft als Besserverdienende (ohne Kinder). Indirekte bzw. Verbrauchssteuern sind nun einmal unsozial, weil sie die Leistungsfähigkeit und die finanzielle Lage der Steuerpflichtigen nicht genügend berücksichtigen.

Für eine solidarische Familienpolitik und ein sozial gerechtes Elterngeld

Um die Armut von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu verringern, ist ein gesellschaftspolitischer Paradigmawechsel nötig: Eltern mit den niedrigsten Einkommen und geringsten Handlungsmöglichkeiten müsste die Regierung stärker unterstützen. Wenn man etwas für die (armen) Kinder tun will, kann man zwischen reichen und weniger begüterten Familien umverteilen; will man hingegen das Gebären als solches fördern, muss man zwischen Kinderlosen und Familien umverteilen, unabhängig davon, wie gut es den Letzteren finanziell geht. Statt alle Menschen besser zu stellen, die Kinder haben, sind gezielt solche Kinder besser zu stellen, die keine wohlsituierten Eltern haben und/oder von ihnen vernachlässigt werden. Sinnvoll wäre eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung, die sich auf Familien konzentriert, deren Kinder kaum Entwicklungs- und Entfaltungschancen haben. Da in der Bundesrepublik noch immer eine gute öffentliche Infrastruktur fehlt, die es auch Alleinerziehenden erlauben würde, (voll) erwerbstätig zu sein, liegt hier ein Schlüssel zur Bekämpfung von Kinderarmut. Mehr gute Ganztagschulen sowie (möglichst beitragsfreie) Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze hätten einen Doppelleffekt: Einerseits könnten von Armut betroffene oder bedrohte Kinder umfassender betreut, systematischer gefördert und gesünder ernährt werden, andererseits (beide) Eltern leichter einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen und finanzielle Probleme besser meistern. Nötig ist aber auch eine Strukturreform, die der sozialen Selektion durch das gegliederte deutsche Schulsystem ein Ende bereitet.

Eine moderne Gesellschaftspolitik hat sich nicht „der Familie“ als Institution, sondern jenen Familien und ihren schwächsten Mitgliedern stärker zuzuwenden, die sozial benachteiligt und nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten. Weder die Bezieher/innen von Sozialtransfers noch die Geringverdiener/innen dürfen schlechter gestellt werden als bisher. Um die Sozialtransferbezieher/innen nicht schlechter zu stellen als bisher bzw. als die Erwerbstätigen, muss das Mindestelterngeld wenigstens auf 450 EUR pro Monat angehoben und der Anspruch auf Partnermonate sämtlichen Alleinerziehenden eingeräumt werden.

Alternativ könnte man sich auch eine deutsche Eltern- im Rahmen einer solidarischen Bürgerversicherung vorstellen. *Bürgerversicherung* heißt, dass alle Wohnbürger/innen und Mitglieder aller Berufsgruppen, d.h. nicht nur abhängig Beschäftigte, aufgenommen werden. *Bürgerversicherung* bedeutet, dass es sich um eine *Versicherungslösung* handelt, also gewährleistet sein muss, dass ihre Mitglieder, soweit sie dazu finanziell in der Lage sind, Beiträge entrichten und entsprechend geschützte Ansprüche erwerben. Dies schließt ein, dass sich der Staat mit Steuergeldern an ihrem Auf- und Ausbau beteiligt, und hat unter gerechtigkeits-theoretischen Gesichtspunkten den Vorteil, dass Besserverdienende nicht nur ein höheres Elterngeld als Geringverdiener/innen erhalten, sondern sich an dessen Finanzierung auch stärker beteiligt haben, was das deutsche Steuersystem mitnichten gewährleistet. *Solidarisch* zu sein heißt gerade, dass die Bürgerversicherung zwischen den ökonomisch unterschiedlich Leistungsfähigen einen sozialen Ausgleich herstellt. Beiträge wären nicht nur auf Löhne und Gehälter, sondern auf sämtliche Einkunftsarten (Zinsen, Dividenden, Tantiemen, Miet- und Pächterlöse) zu erheben, ohne dass es Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen privilegierten Personengruppen erlauben würden, sich ihrer sozialen Verantwortung zu entziehen. Wer den nach der persönlichen Einkommenshöhe gestaffelten Beitrag nicht selbst entrichten kann, muss durch den Staat versichert werden. Arbeitgeberbeiträge sollten nicht mehr an die Bruttolohn- und -gehaltssumme gekoppelt werden, was beschäftigungsintensive Betriebe übermäßig belastet. Stattdessen bietet sich die Bruttowertschöpfung im Rahmen einer „Maschinensteuer“ als sehr viel sinnvollere Bemessungsgrundlage an.