



9. Oktober 2014

Antworten zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz am 13. Oktober 2014

zu Frage 1

Die Weiterentwicklung des Elterngelds hin zum Elterngeld Plus ist mit Sicherheit ein geeignetes Instrument, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Denn auf diese Weise haben Mütter und Väter die Möglichkeit, je nach Entwicklungsstand des Kindes, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf so zu organisieren, wie das aus ihrer Sicht sowohl für das Kind wie für sich selbst sinnvoll ist.

Wenn das Gesetz diese Möglichkeiten schafft und auch so von den Eltern wahrgenommen wird, ist vermutlich schon sehr viel erreicht. Hinsichtlich der Vorstellung, dadurch könne die Gleichstellung von Männern und Frauen weiter vorangebracht werden, bin ich eher zurückhaltend. Denn das Statistische Bundesamt (Wiesbaden 2014) weist bei den Gründen für Teilzeitbeschäftigung bei Frauen nur 20 Prozent Frauen aus, die wegen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftiger Personen in Teilzeit tätig sind; 15 Prozent müssen Teilzeit arbeiten, weil sie keine Vollzeit finden; 10 Prozent befinden sich in Aus- und Weiterbildung und 30 Prozent wünschen explizit keine Vollzeit; weitere 20 Prozent geben andere persönliche Gründe an. Die hier angedachte Regelung bezieht sich aber nur auf jene 20 Prozent, die der Kinder wegen in Teilzeit tätig oder die überhaupt nicht berufstätig sind. Zur Gleichstellung würde sicherlich mehr beitragen, wenn für die 15 Prozent, die keine Vollzeittätigkeit finden können, entsprechende Vollzeitstellen geschaffen werden und das Potenzial derjenigen stärker ausgeschöpft würde, die überhaupt kein Interesse an Vollzeittätigkeit haben (30 Prozent).

In diesem Zusammenhang ist im übrigen darauf zu verweisen, dass die OECD in ihrem Gleichstellungsbericht für das Weltwirtschaftsforum in Davos ausgerechnet Schweden dafür gerügt hat, dass in Schweden die Präsenz von Frauen in Führungspositionen besonders schwach ausgeprägt ist. Das zeigt noch einmal deutlich, dass sich die Präsenz am Arbeitsmarkt nicht notwendigerweise auch in einer Präsenz in Führungspositionen spiegelt.

zu Frage 2

Die Frage ist so eigentlich nicht zu beantworten, weil der Begriff „partnerschaftlich“ mehrdeutig ist. Heißt Partnerschaftlichkeit, dass die Paare jeweils 50 Prozent Beruf und 50 Prozent Familienarbeit leisten wollen und sich dann jeweils in der Familienarbeit abwechseln? Heißt Partnerschaftlichkeit, im Beruf jeweils 50 Prozent zu arbeiten und die Familienarbeit nicht abwechselnd, sondern gemeinsam zu leisten? Oder heißt Partnerschaftlichkeit, dass sich das gesamte Zeitvolumen für Berufsarbeit und Familienarbeit bei beiden Partnern die Waage hält, auch wenn sie in Beruf und Familie unterschiedlich engagiert sind?

Die erste Variante ist bisher in keinem europäischen Land realisiert worden. Mit einem Kind unter drei Jahren arbeiteten 2011 (EU-SILC) in Schweden etwa 50 Prozent der Mütter Vollzeit (35 Stunden und mehr), die anderen 50 Prozent arbeiteten nur bis zu 19 Stunden oder gar nicht; in Finnland sind 65 Prozent der Frauen mit Kindern unter drei Jahren Zuhause und arbeiten nicht; in Deutschland sind 50 Prozent nicht erwerbstätig; in den Niederlanden sind überhaupt nur 10 Prozent der Mütter voll erwerbstätig, die anderen sind teilzeitbeschäftigt oder nicht erwerbstätig. In all diesen Ländern sind

allerdings die Männer vollzeit beschäftigt. Ein Modell (25/30:30/30) ist jedenfalls in dieser Form in Europa als Partnerschaftsmodell weder in den nordeuropäischen Ländern noch in West- oder Südeuropa zu finden. Eine norwegische Studie schätzt auf der Basis der dort erhobenen Daten, die ich aber nicht geprüft habe, dass in Norwegen ca. 20 Prozent der Paare ein partnerschaftliches Modell mit gleicher Berufsarbeitszeit und Hausarbeitszeit leben; dabei weisen die Autoren allerdings darauf hin, dass dies überwiegend gut qualifizierte Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind, denn die verfügen über die notwendigen Einkommensressourcen, weisen eine hohe Homogamie auf und haben außerordentlich sichere Arbeitsplätze.

Auch die deutschen Daten zeigen eine unglaubliche Vielfalt hinsichtlich der Zeitorganisation von Vätern und Müttern. Beim Versuch, diese Vielfalt auf der Basis des Mikrozensus etwas zu strukturieren, lassen sich drei Tendenzen erkennen, die wiederum mit den internationalen Daten der OECD übereinstimmen. Die Arbeitszeit und die Arbeitszeitwünsche von Müttern (weniger von Vätern) variieren stark mit der Kinderzahl, und das gilt für Deutschland wie für die meisten europäischen Länder. Zudem hängt die Art der Arbeitsteilung von beruflicher Zeit und familiärer Zeit vom Lebensalter des Kindes ab. Die überwältigende Mehrheit der Mütter mit Kindern ist mit ihrer Arbeitszeit zufrieden; hier gibt es aber einen Anteil von etwa 10 bis 20 Prozent, je nach ausgeübter Arbeitszeit, die sich mehr Arbeitszeit wünschen. Die Zufriedenheit ist bei den Vätern ähnlich hoch; die Wünsche nach weniger Arbeitszeit sind eher schwach ausgeprägt.

Möglicherweise hängt die relativ hohe Zufriedenheit mit der gewählten Arbeitszeit, auf der Basis des Mikrozensus, einfach auch damit zusammen, dass die Mütter und die Väter ihre gemeinsame Zeit nicht in Berufs- und Familienzeit differenzieren, sondern viel stärker darauf achten, dass beide, selbst wenn sie in einem der beiden Bereiche unterschiedlich präsent sind, insgesamt die gleiche zeitliche Belastung haben. Schon der Siebte Familienbericht hat auf der Basis der damals verfügbaren internationalen Zeitstudien darauf hingewiesen, dass in Ländern mit hoher Arbeitszeit von Müttern deren gesamte Zeitbelastung die der Männer übersteigt. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass bei der Zeit für die Familie unterschiedliche Präferenzen bestehen. Aus amerikanischen Zeitbudgetstudien wissen wir, dass sich Frauen länger mit ihren Kindern beschäftigen und auch länger einkaufen, und darauf verzichten sie auch nicht, wenn sie beruflich mehr belastet sind.

Aus diesen sehr knapp zusammengefassten internationalen Vergleichen ist eigentlich nur abzuleiten, dass das Elterngeld Plus als eine angemessene Antwort auf die Vielfalt unterschiedlicher Zeitarrangements zu interpretieren ist. Beim Partnerschaftsbonus kommt es vermutlich auf die genaue Ausgestaltung an. Bei gut qualifizierten wissenschaftlichen Mitarbeitern von Forschungsinstituten mit einer hohen Homogamie und Dauerarbeitsverhältnissen oder auch in Bundesministerien oder den oberen Bundes- und Länderbehörden ist eine Regelung, die die gleiche Präsenz am Arbeitsmarkt zur Grundlage macht, ein attraktives Modell, allerdings nur dann, wenn nur ein Kind vorhanden ist. Denn unter diesen Bedingungen bilden ein hinreichendes Einkommen, ein sicherer Arbeitsplatz und auch ein relativ gleiches Einkommen der Partner eine gute Voraussetzung für einen solchen Partnerschaftsbonus. Es ist eine politische und keine wissenschaftliche Entscheidung, ob Zielvorstellungen gesetzlich zu formulieren sind, die vor allem einigen spezifischen Gruppen und spezifischen Arbeitsverhältnissen entgegenkommen, vor allem im öffentlichen Dienst.

zu Frage 3

Aus der Antwort zu Frage 2 ist die Antwort auf Frage 3 leicht abzuleiten. Eine familienpolitische Regelung, die bestimmte Leistungen an die Präsenz am Arbeitsmarkt knüpft, muss aufgrund des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit, das fundamentaler Bestandteil der Familienpolitik ist, auch sicherstellen, dass die verschiedenen Belastungen und Leistungen, die im familiären Bereich erbracht werden, berücksichtigt werden, was sich am Beispiel der Alleinerziehenden ebenso verdeutlichen lässt wie am Beispiel der Mehrkinderfamilie. In einer Paarfamilie werden insgesamt rund 40 Prozent der familiären Leistungen für die Kinder durch den Partner erbracht. Diese Leistungen muss die alleinerziehende Mutter aber zusätzlich erbringen. Das Gleiche gilt für die Mehrkinderfamilie, in der schlicht sehr viel mehr Zeit für Kinder aufgewendet werden muss als in einer Familie mit einem Kind. Wer je selbst ein einjähriges, ein dreijähriges und ein fünfjähriges Kind gemeinsam in einer Familie erlebt hat, weiß, welcher Organisationsaufwand und welcher Arbeitsaufwand selbst bei vorzüglicher Infrastruktur für Kinderbetreuung in einer solchen Familie erforderlich sind.

Unter der Perspektive der horizontalen Gerechtigkeit müsste der Gesetzgeber durch entsprechende Regelungen sicherstellen, dass die zusätzliche Fürsorgeleistung von Alleinerziehenden, die ihre Kinder ohne Unterstützung eines Partners erziehen, ebenso berücksichtigt sind wie die zusätzlichen Leistungen für mehrere Kinder in einer Familie in dem entsprechenden Alter. Wie das im einzelnen auszugestaltet ist, kann nicht Gegenstand der Beantwortung der Frage sein, aber auch wenn der Gesetzgeber an der Vorstellung der 30/30-Arbeitszeit festhält, gibt es überhaupt keinen Grund dafür, nicht zu prüfen, wie man bei mehreren Kindern oder als Alleinerziehende in einem solchen System mit entsprechenden Abschlägen von den Erwartungen an die Präsenz am Arbeitsmarkt dennoch motiviert werden kann, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Ich halte das auch deswegen für so wichtig, weil häufig übersehen wird, dass gerade bei mehreren Kindern - und heute wachsen immer noch die allermeisten Kinder in Deutschland mit Geschwistern auf - sich für die Mütter sehr schnell die Alternative stellt, sich ganz aus dem Berufsleben zurückzuziehen und sehr lange auszusetzen. Gerade für diese Gruppe muss der Gesetzgeber prüfen, wie er den klassischen „Mommy Track“ durch ein „Gender Flex“-Modell ersetzt. Diese Mütter sind zwar nicht in der öffentlichen Debatte präsent, sind aber in ihren Lebensentwürfen und ihren beruflichen Orientierungen wichtige Vorbilder für die Mehrheit aller Kinder. Um also für diese Gesellschaft wirklich zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu kommen und für diese Gesellschaft sicherzustellen, dass die Fürsorge für andere ebenso wie die Entwicklung der eigenen beruflichen Kompetenzen gleichwertig gelebt werden können, dürfen die Modelle nicht allein auf jene Gruppen konzentriert werden, die solche Vorgaben wie 30/30 oder auch 25/30 leicht erreichen können. Denn aus Sicht der Kinder ist das letztlich nur eine Minderheit.

zu Frage 4

Als Nicht-Jurist bin ich nicht in der Lage zu beurteilen, ob und inwieweit Konstruktionen eronnen werden können, die entsprechend des gemeinsamen Sorgerechts einen Partnerschaftsbonus ermöglichen. Da es aber bei diesem Modell darum geht, die berufliche Präsenz zu reduzieren und Fürsorge für Kinder zu leisten, müsste vom Prinzip her selbstverständlich eine Regelung gefunden werden, die die elterliche Fürsorgeleistung für Kinder auch unabhängig vom elterlichen Zusammenleben regelt. Ob das möglich ist, kann ich nicht beurteilen.

zu Frage 5

Auch diese Frage lässt sich in Anlehnung an die Antwort zu Frage 3 nur dahingehend beantworten, dass bei den Arbeitsanforderungen an Alleinerziehende die zusätzliche und auch durch die Eltern ja unabwiesbare Fürsorgeleistung für die Kinder bei der Entwicklung des Partnerschaftsbonus berücksichtigt werden sollte. Als Kriterium für solche Zu- und Abschläge sollte aus meiner Sicht auf jeden Fall sichergestellt sein, dass die Arbeit in einem sozialversicherungspflichtigen Umfang ausgeübt wird. Mir scheint in dieser ganzen Diskussion auch zu wenig thematisiert zu werden, dass die Arbeitszeitreduktion häufig zu so genannten „Minijobs“ führt. Unter einer lebenslauftheoretischen Perspektive scheint mir die absolute Höhe der Arbeitszeit sowohl für Alleinerziehende wie für Mütter mit mehreren Kindern nur ein Kriterium unter mehreren zu sein. Wesentlich wichtiger scheint es mir sicherzustellen, dass die ausgeübten Tätigkeiten, wenn sie Vollzeittätigkeiten sind, zu einer eigenständigen und selbstständigen Existenz nach dem Renteneintritt führen. Das setzt eben eine möglichst ununterbrochene Arbeits-/Rentenanspruchsbiografie voraus, selbst wenn es Phasen gibt, die wegen der Fürsorge jeweils zu einer Reduktion der Ansprüche geführt haben. Wenn so etwas sichergestellt werden kann, scheint auch eine Reduktion auf 50 Prozent der regulären Arbeitszeit eine plausible Lösung. Aber aus meiner Sicht scheinen die Sozialversicherungspflicht und die Ansprüche an die Rentenkasse das größere Problem zu sein.

zu Frage 6

Ohne Zweifel wurden in den letzten Jahren hinsichtlich familienfreundlicher Arbeitszeiten seitens der Gewerkschaften, der Unternehmer und auch des Staates viele Dinge unternommen, die sich auch im europäischen Vergleich sehen lassen können. Das hat auch sicherlich dazu beigetragen, dass sich

Deutschland auch hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern, je nach Zählung, im vorderen Drittel der europäischen Länder bewegt.

Der vorgelegte Entwurf hat implizit das Anliegen, leider ohne das eigens deutlich zu machen, die Fürsorgeleistung für Kinder so in den Lebenslauf von Vater und Mutter zu integrieren, dass sich die verschiedenen Anforderungen an die Lebensleistung der jungen Erwachsenen besser vereinbaren lassen. Insoweit hilft er mit Sicherheit auch bei der Weiterentwicklung eines familienfreundlichen Arbeitsumfeldes. Allerdings führt die bisherige Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Fürsorgeleistungen durch Alleinerziehende und in Mehrkinderfamilien auch dazu, dass plötzlich implizit die Norm der Ein-Kind-Familie und die Norm des erfolgreichen zusammenlebenden Paares zum Bestandteil einer Familienpolitik wird, die eigentlich den Anspruch hatte, die Vielfalt der Lebensverhältnisse, die Unterschiedlichkeit der Lebensentwürfe und die Unterschiedlichkeit auch der Fürsorgeleistungen von Familien als Bestandteil einer nachhaltigen Familienpolitik zu akzeptieren.

Ich denke allerdings, dass sich dieser Mangel durch entsprechende Regelungen leicht beheben lässt, wenn ein solches Gesetz auf dem Grundprinzip der horizontalen Gerechtigkeit die unterschiedlichen Anforderungen in verschiedenen Lebensformen und unterschiedlichen Kinderzahlen berücksichtigt.

Allerdings sollte man sich auch darüber klar sein, dass die zentralen Bedingungen der Frage von Geschlechtergerechtigkeit und der angemessenen Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung von Müttern mit Kindern auch im beruflichen Bereich nur zu einem sehr kleinen Teil von der Familienpolitik beeinflusst werden können, weil hier die Arbeitsmarktpolitik, die Rentenpolitik und die Entwicklung von Karrieremustern sowohl im öffentlichen Bereich wie auch im privaten Bereich die entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die wahrnehmbare Ungleichheit zwischen den Geschlechtern sind, die sich besonders bei der Entscheidung für Kinder dokumentieren und auf die die Familienpolitik immer nur einen sehr begrenzten Einfluss hat.