

„Frauenpolitik – ein Auslaufmodell?“

Am Beispiel von Arbeits-, Sozial- und Familienpolitik

Dr. Sabine Berghahn, FU Berlin

AWO-Frauenkonferenz am 31. Mai 2007 in Berlin

Einleitung

Der **Paradigmenwechsel** in der **Familienpolitik** ist zum Greifen nahe:

- Das **neue Elterngeld**: unterstützt **simultane Vereinbarkeit** für Mütter *und* Väter

- **Ausbau der Kinderbetreuung** für unter 3-Jährige ergänzt die Verkürzung der Unterbrechung oder (starken) Reduzierung der Erwerbstätigkeit für Mütter

= Partielle **Abkehr** vom **männlichen Ernährermodell** als Modell der **sukzessiven Vereinbarkeit** (nur) für Mütter

Brechen wir nun mit **Ursula von der Leyen** auf **zu neuen Ufern** der „**wirklichen Vereinbarkeit**“ zwischen Erwerbsarbeit und Familie für **beide** Elternteile?

Wo aber sind die **existenzsichernden Jobs**, auf denen Frauen Karriere machen können? Wo bleibt die **Frauenpolitik** im Programm von Frau von der Leyen?

Geht **Frauenpolitik** in der **Familienpolitik** wieder einmal vollständig auf? Oder bietet die Verquickung auch Chancen? – **Dazu drei Thesen**



These Nr. 1: Zum Verhältnis von Frauen- und Familienpolitik

Betrachtet man die **bald sechs Jahrzehnte bundesdeutscher Politik** und Gesetzgebung, so lässt sich die Entwicklung in der Geschlechterpolitik als eine **Gemengelage** von **viel Familienpolitik** und **wenig Frauenpolitik** kennzeichnen, wobei die **Anteile der Frauenpolitik** leicht variierten.

- ▶ In den **ersten Jahrzehnten**, vor allem in den **1950er Jahren**, wurden **Frauen** fast ausschließlich als **Familienwesen** angesehen, die politischen Bemühungen galten der **Geburtenförderung** und der finanziellen **Stärkung** des **männlichen Haushaltsvorstands** und **Alleinernährers**, die **Hausfrauenehe** war das verbindliche Leitbild, „**Frauenpolitik**“ gab es als solche nicht, die relevante Politik war ausschließlich Familienpolitik.
- ▶ Von dem Ende der 1960er Jahre bis zum Ende der 1970er Jahre unternahm die **sozialliberale Koalition** einige **Entrümplungsversuche** im **Ehe- und Scheidungsrecht** und Vorstöße in der **Bildungs- und Arbeitsmarktförderung** von Frauen, die jedoch mit der **Massenarbeitslosigkeit** schnell wieder zurückgenommen wurden.
- ▶ Es blieb faktisch weiterhin bei der **geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung** und der Dominanz des **männlichen Ernährermodells**



Die 1980er Jahre unter Kanzler Kohl

- ▶ Unter Kanzler Helmut Kohl wurden **ab 1986 das „Erziehungsgeld“** und der **„Erziehungsurlaub“** eingeführt und lösten den „Mutterschaftsurlaub“ ab (seit 1979: 750 DM nur für erwerbstätige Mütter), Rentenwerte für Erziehungszeit.
- ▶ Seit **Heiner Geißler und Rita Süßmuth** wurde familienpolitisch auf **„Wahlfreiheit“** hingearbeitet, was schon eine **Modernisierung** der Begrifflichkeit im konservativen Lager war. Frauen sollten während der **„Familienphase“** zu Hause bleiben dürfen und Geld vom Staat erhalten, **Erziehungsgeld** aber war **nicht existenzsichernd** und wurde gekürzt oder gestrichen, soweit der Partner einigermaßen ausreichend verdiente.
- ▶ Erziehungsgeld und -urlaub, Kindergeld, Ehegattensplitting usw. dienten dazu, **den kinderbetreuenden Teil der Frauen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten**, um die **Massenarbeitslosigkeit von Männern zu mildern** und staatliche Investitionen in den Ausbau von **Betreuungsinfrastruktur zu ersparen**.
- ▶ **Erwerbsförderung** für Frauen fand **nicht statt**, die **Diskriminierungsverbote** (1980 endlich geschaffen) gemäß §§ 611a ff. BGB **verfehlten** fast jegliche **Wirkung**, die Forderung nach der „Quote“ für Jobs im öffentlichen Dienst wurde verteufelt.

Fazit: Materiell gesehen war Frauenpolitik noch immer und schon wieder hauptsächlich Familienpolitik!

Kleine, eher symbolische Errungenschaften in den 1990ern

- ▶ Ausbau von **Rentenwerten für Erziehungszeiten**, Verlängerung des „**Erziehungsurlaubs**“, Verlängerung von **Kinderkrankenpflegetagen** und der Leistungen der **Unterhaltsvorschusskasse** = waren **kleine sozialpolitische Zugeständnisse** angesichts der deutschen Vereinigung, die zulasten vieler Frauen im **Osten** ging.
 - ▶ **Gleichstellungs- und Frauenfördergesetze** entstanden in den **Bundesländern** und für die **Bundesverwaltung**. **Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte** wurden institutionalisiert mit **geringen Kompetenzen** und **vielen Aufgaben**.
 - ▶ Die **Quote = Vorrang für die Frau** vor dem männlichen Bewerber bei gleich(wertig)er Qualifikation und nach Härtefallprüfung zugunsten des Mannes wurde **eingeführt** und **europarechtlich** nach einigen Hin und Her vom EuGH **abgesegnet**, die Wirkung der Quote ist bislang allenfalls symbolisch.
 - ▶ Im **öffentlichen Dienst** werden seitdem erheblich Stellen **abgebaut**, gerade in traditionellen Frauenarbeitsbereichen (Gesundheit, Bildung, untere und mittlere Verwaltung, Sekretariate, Schreibkräfte usw.)
- Fazit:** Nur einige wenige Akte von „**Frauenpolitik**“ sind feststellbar!

Die großen „Förderlinien“ für Frauen und insbesondere Mütter unter dem späten Kanzler Kohl:

Familienpolitische Maßnahmen hauptsächlich für Frauen als Mütter:

- ▶ Erziehungsgeld und -urlaub
- ▶ Für Alleinerziehende: kombiniert mit Sozialhilfebezug, z.T. Landeserziehungsgeld für das dritte Jahr (Bedingung war lange Zeit: keine Erwerbstätigkeit neben der Kindererziehung)
- ▶ Ehegattensplitting (Familienförderung als Nebeneffekt)
- ▶ Kindergeld, ab 1996 Erhöhungen
- ▶ Abgeleitete Hinterbliebenenrente und Familienkrankenversicherung
- ▶ Immerhin ab 1996: Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (allerdings nur zeitliche Mindeststandards garantiert)
- ▶ Lediglich die Gleichstellungsgesetze für den öffentlichen Dienst sind als frauenpolitische Maßnahmen zu charakterisieren

Fazit: Familienpolitisch wurde weiterhin der **Berufsausstieg** oder die **Reduzierung** im Beruf bei Frauen gefördert, d.h. „**sukzessive Vereinbarkeit**“, **nicht** aber die „**simultane Vereinbarkeit**“. Insofern also keine Frauen-, keine Gleichstellungspolitik, **sondern konservative Familienpolitik!**

Familien- und Frauenpolitik unter Rot-Grün ab 1998

- ▶ **Geringfügige Beschäftigungen** werden eingeschränkt **steuer-** und **versicherungspflichtig**
- ▶ **Teilzeit-** u. **Befristungsgesetz** und Novelle des **BErzGG** schaffen Anspruch auf **Teilzeitarbeit**
- ▶ **Erziehungsgeld** wird **budgetierbar** (ein Jahr 450 Euro monatlich), „Elternzeit“ gleichzeitig möglich für Mutter und Vater
- ▶ Aber **Ehegattensplitting** wird dezidiert **nicht reformiert**
- ▶ Entwurf eines **Gleichstellungsgesetzes** für die **Privatwirtschaft** wird gekippt zugunsten einer **Freiwilligen Vereinbarung** mit den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft
- ▶ **Gender Mainstreaming** wird als Regelprinzip der Bundesregierung eingeführt, aber nur an einzelnen Projekten **durchgeführt**
- ▶ Bei der **Umsetzung** der **EU-Antidiskriminierungsrichtlinien** bleibt es für „Geschlecht“ beim **Status Quo** der BGB-Vorschriften, sogar kleine Verschlechterungen (Kündigungen fallen nicht mehr unter das Diskriminierungsverbot nach dem AGG), **institutionelle Errungenschaften** sind sehr bescheiden ausgestattet (Zentrale Stelle, Unterstützung bei Klage usw.)
- ▶ **Rentenniveau** wird gesenkt, Frauen sind bei privater Vorsorge besonders benachteiligt

Ab 2003 „Jahrhundertreformen“ auf dem Arbeitsmarkt

Hartz I bis Hartz IV:

- ▶ **Minijobs** vor allem für Frauen, gerade in Privathaushalten
- ▶ **Ich-AGs** inklusive mithelfende Familienangehörige
- ▶ **Verschärfung** der **Anrechnung** von **Partnereinkommen** und **-vermögen** trifft Frauen überproportional
- ▶ **Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe**, plus Verkürzung des Bezugs der Versicherungsleistung, **Absenkung** der durchschnittlichen **Selbstbehalte** bei Anrechnung von **Partnereinkommen** und **-vermögen**, strengere Verweisbarkeit in Tätigkeiten, auch **Ein-Euro-Jobs**
- ▶ Zwar „Fordern und Fördern“ – auch von Hausfrauen - **in Richtung Erwerbsarbeit**, aber nur soweit die Frau keinen Ernährer hat
- ▶ Keine **Wiedereingliederungsförderung** für **Nicht-LeistungsempfängerInnen** (circa 80-90% Frauen)

Usw...

Fazit: Das **männliche Ernährermodell** dient wieder einmal als **makroökonomisches Sparmodell** und sozialpolitische **Auffangkonstruktion** für aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Frauen

These Nr. 2: Die enge Verbindung von Frauen- und Familienpolitik beruht auf dem Ernährermodell

Im **sozioökonomischen Bereich** lässt sich Frauen- und Familienpolitik fast gar nicht voneinander trennen, die **traditionelle Arbeitsteilung** und das **Ernährermodell** stellen die **Verschränkung** her.

- ▶ **Herkunft des Ernährermodells**: 19. Jahrhundert, geschlechtspolare Arbeitsteilung, bürgerliche Ehe als Leitbild. **Heute: normativ ad acta gelegt.**
- ▶ **Politik** und **Gesetzgebung** müssten, wenn sie an der Gleichstellung von Frauen und Männern – entsprechend dem Staatsziel in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG – orientiert wären, genau diesen **Systemzusammenhang** reformieren.
- ▶ Das bedeutet: Die **Schnittstellen** zwischen **Erwerbsarbeit** und **Familie** und **Existenzsicherung** müssten überprüft werden, die das männliche Ernährermodell **zementierenden Regelungen** müssten **reformiert** werden!
- ▶ Der normative Maßstab: Vermeidung von unmittelbarer und **mittelbarer** Diskriminierung!
- ▶ Was ist **mittelbare** Diskriminierung? **Drei Stufen**:
 - **Geschlechtsneutrale** Vorschriften
 - **Wirken sich ungleich aus** auf die beiden Geschlechtsgruppen
 - **Ohne** dass es eine **Rechtfertigung** gibt, die frei von Stereotypen ist.

Gemäß der Gleichberechtigung und Gleichstellung...

hätte eigentlich schon lange Schluss sein müssen mit dem männlichen Ernährermodell!

Denn das (männliche) Ernährermodell:

- steht der **individuellen Berufs- bzw. Erwerbsorientierung** und **Chancengleichheit** von Frauen entgegen,
- behandelt selbst kinderlose Frauen als **potentielle Mütter** und Zuständige für Familienarbeit,
- schließt **Alleinerziehende** und z.T. **unverheiratet Zusammenlebende** aus seiner Systematik aus und
- **funktioniert** in der Realität **immer weniger**.

▶ Aber weiterhin galt und gilt qua **Eherecht** ein **Existenzsicherungsversprechen**, auf das die Politik und Gesetzgebung systematisch bauen (= **Kern des Ernährermodells**):

§ 1353 Abs. 1 Satz 2 BGB: „Die Ehegatten sind einander zur ehelichen Lebensgemeinschaft verpflichtet; **sie tragen füreinander Verantwortung.**“ (Wird von h.M. finanziell interpretiert)

= **Ausgrenzung** der Existenzsicherung von **Ehefrauen** aus den **kollektiven öffentlichen Systemen** der Sicherung = **Teilprivatisierung**

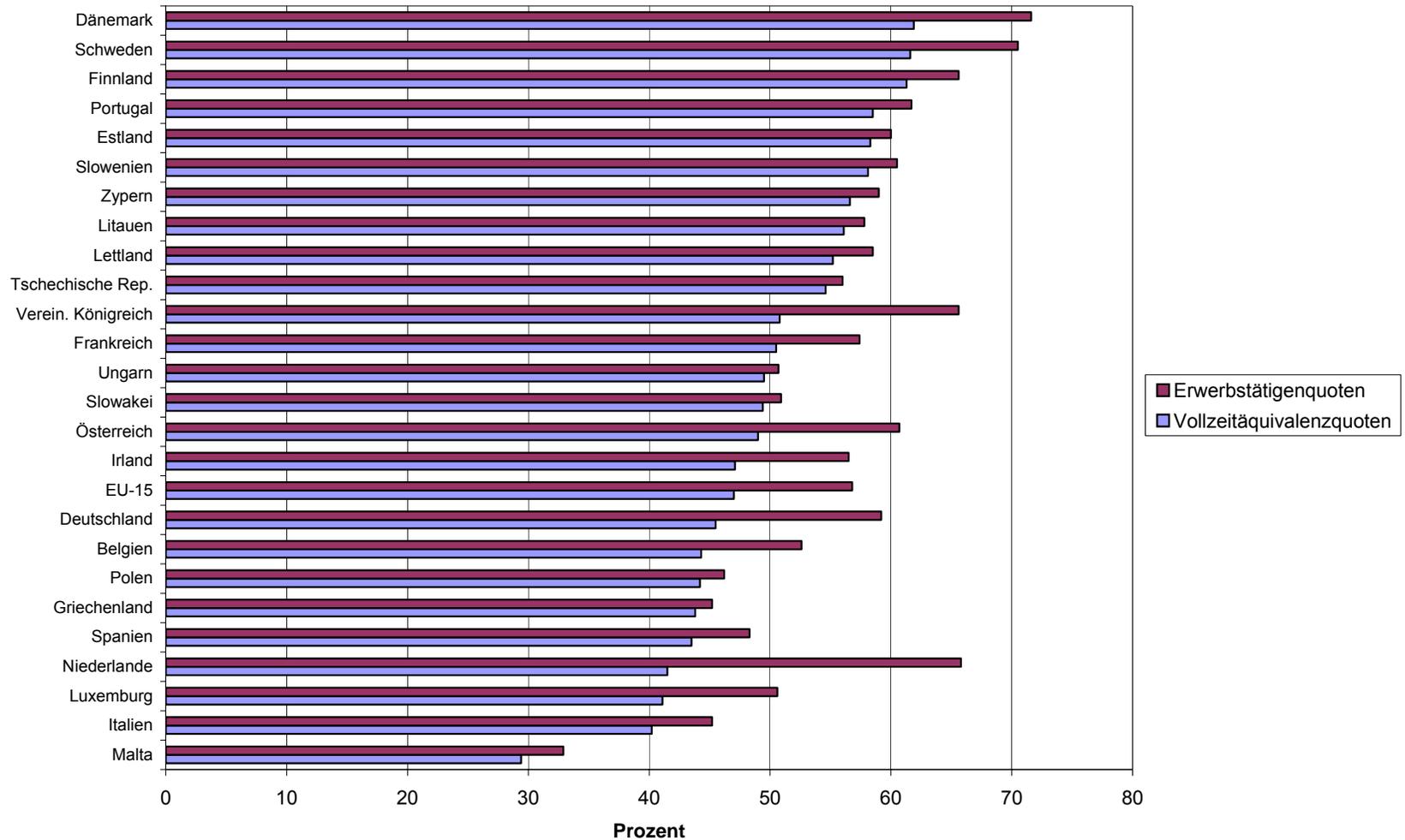
Woran ist die Dominanz des Ernährermodells erkennbar?

Was sind die Folgen?

- Seit den 1970er Jahren **änderte** sich **wenig** bezüglich der **Erwerbsintegration** von Frauen:
 - ▶ Die **Erwerbs- und die Erwerbstätigenquote der Frauen** stieg an, das **Arbeitsvolumen** jedoch **nicht**.
- = D.h. der Zuwachs an Frauenerwerbstätigkeit wurde durch **mehr Teilzeitarbeit**, zunehmend mit **geringfügiger** Stundenzahl, erreicht.



Erwerbstätigenquoten und Vollzeitäquivalenzquoten Frauen EU, 2004



Quelle: European Commission. Employment in Europe 2005, eigene Grafik

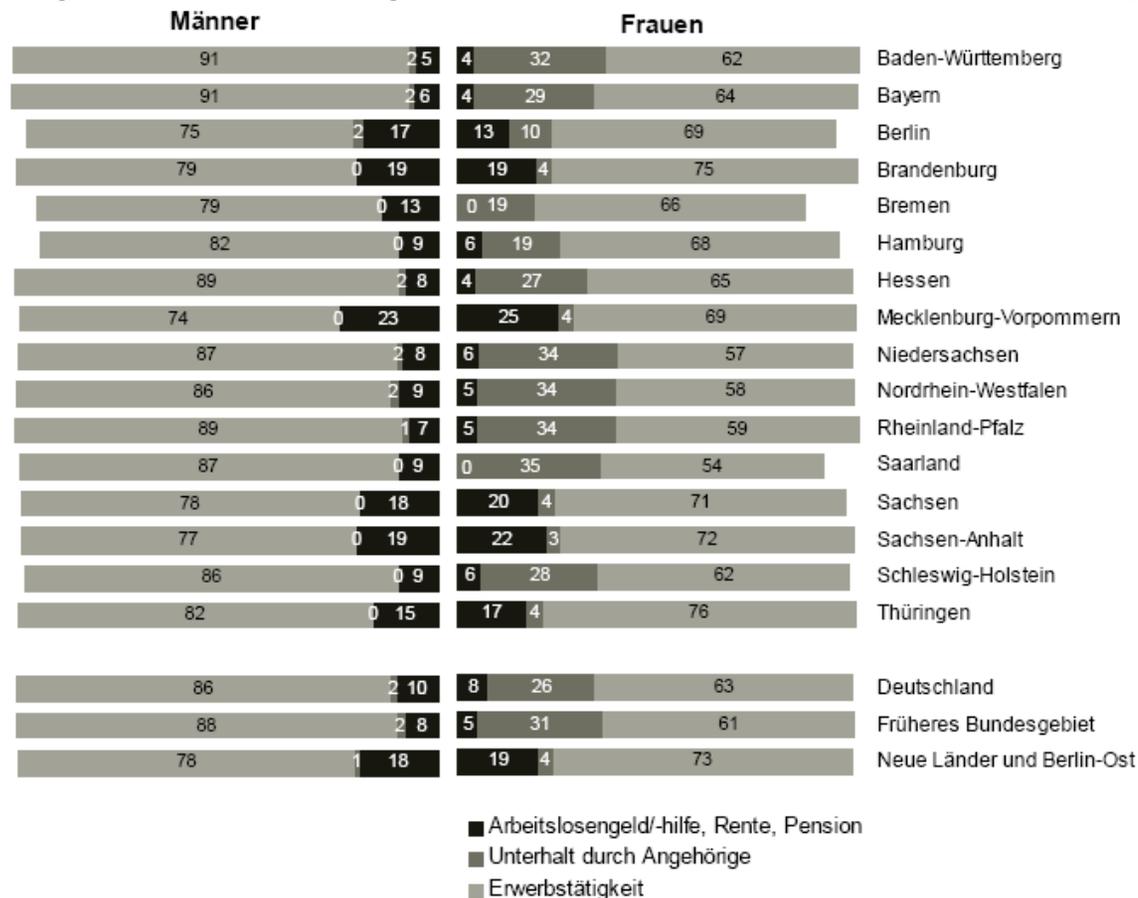
Alleinverdiener- und modernisierte Ernährerkonstellationen

- Die Erwerbskonstellationen sind in West- u. Ostdeutschland unterschiedlich, dabei ist **Westdeutschland systemtypisch**:
- **West-D.**: 37% der Ehepaare mit Kindern (bis 14 Jahre) leben in (männlicher) **Alleinverdienerehe**, ohne Kinder in diesem Alter immerhin noch 15%.
 - 42% der Ehepaare mit Kindern bis 14 Jahren leben in der **modernisierten Form des Ernährermodells** (Mann Vollzeit, Frau Teilzeit, 29%, Frau zunehmend geringfügig, 13%). Ohne Kinder (bis 14 J.) praktizieren 25% der Ehepaare beide Vollzeit, 22% die modernisierte Form, 15% die klassische Arbeitsteilung.
 - In **Ost-D.** dagegen ist mit und ohne Kinder vorherrschend: **beiderseitige Vollzeit**; circa 10% in (männlicher) Alleinverdienerehe, circa 20% in modernisierter Ernährerkonstellation.

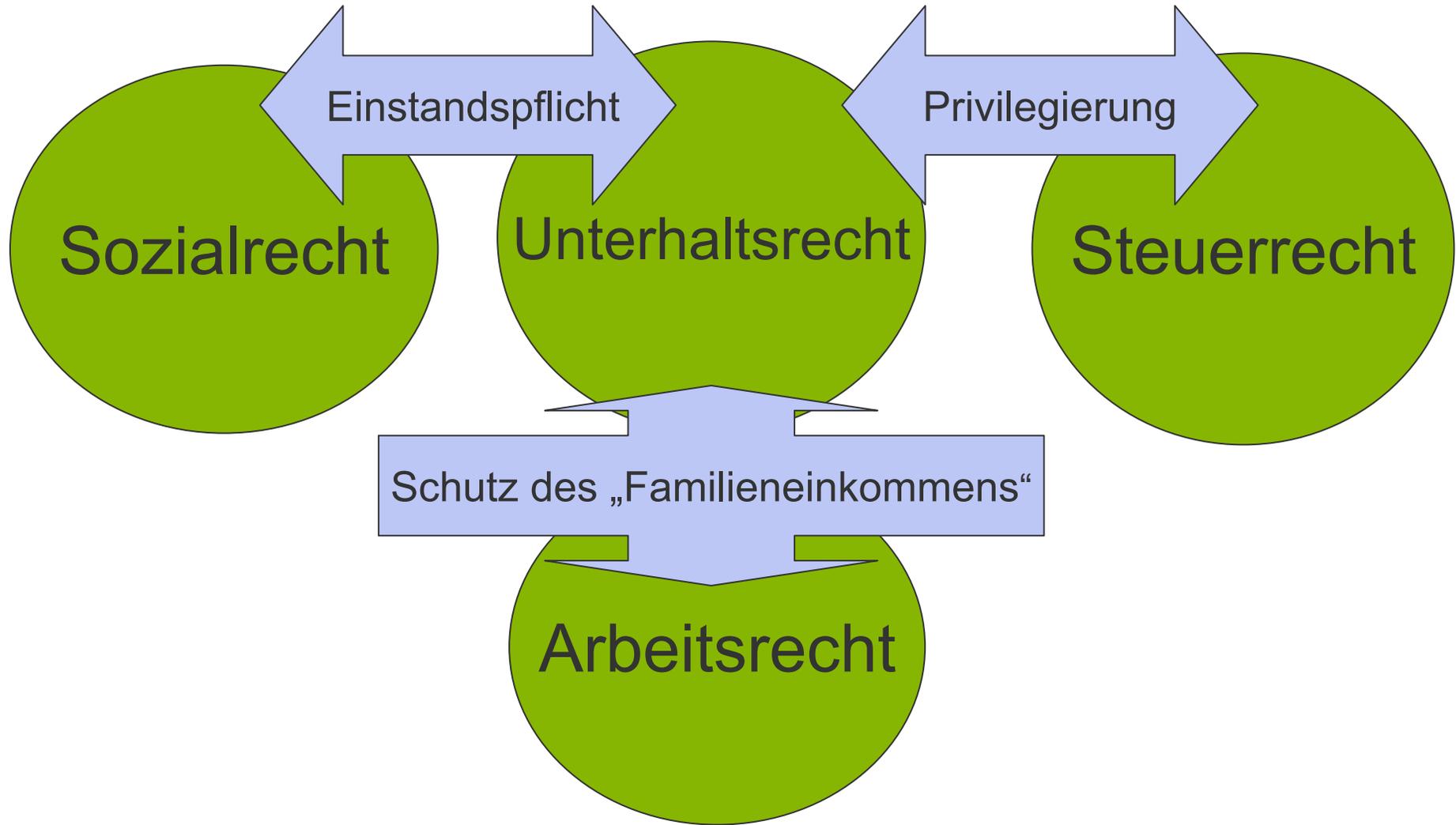
Unterhalt durch Angehörige – Ersatzindikator für Unterhalt durch Partner



Überwiegender Lebensunterhalt der 35 bis unter 45-jährigen Bevölkerung in den Bundesländern 2003 (in %)



Quelle: Siebter Familienbericht/ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2003, Sonderauszählung



von Eheleuten (Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz)

These Nr. 3: Erforderlich ist die Individualisierung der Existenzsicherung

Grundsatz: Individualisierte Existenzsicherung für Männer und Frauen - auf staatsbürgerlich-solidarischer Grundlage! Daher Überwindung der Zwangsvergemeinschaftung auf der Paarebene

- Abschaffung/Abbau von **Ehegattensplitting** im Steuerrecht, auch **kein Familiensplitting**, sondern **individuelle** Besteuerung; bei realer Unterhaltszahlung Entlastungsbetrag bis zu einer Obergrenze (= Realsplitting, auch für Unverheiratete)
- Abschaffung der Begünstigung des Familienernährers im **Arbeitsrecht**, Bonuspunkte bei **Kündigungen** nur noch für Kindesunterhalt
- Abschaffung/Abbau von **abgeleiteten** Ansprüchen in der **Sozialversicherung** (Renten- u. KrankenV)
- Abschaffung/Abbau der **Anrechnung** von **Partnereinkommen** und Partnervermögen im Sozialrecht der subsidiären Leistungen
- Gesetzgeberische Ablösung von **Unterhalt** durch **kollektive, individualisierte Sozialleistungsansprüche**
- **Verfassungsrechtliche Entprivilegierung** der **Ehe** und Umstellung auf eine **Förderung** des Zusammenlebens mit **Kindern** und **Pflegebedürftigen** entsprechend den Bedarfslagen (= Familienförderung)



Verbesserung der Rahmen- und Vereinbarkeitsbedingungen

Unterstützung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit durch

- **Ausbau von Kinderbetreuung/Ganztagsschulen** und ambulanten Hilfen bei der **Altenpflege**,
- **effektive rechtliche Gleichstellung** auch in der Privatwirtschaft,
- weiterer Ausbau des **Elterngeldes** als Lohnersatzleistung, aber auch als **effektive Mindestsicherung** bei Arbeitslosigkeit (eventuell Schaffung eines **bedingungslosen Grundeinkommens**).
- Bessere **rentenrechtliche** Berücksichtigung von Teilzeitarbeit und diskontinuierlicher Erwerbstätigkeit, Ausbau von „**Flexicurity**“ in allen Systemen.

Fazit:

- ▶ **Frauen- und Familienpolitik** sind also **weiterhin eng miteinander verflochten**, das macht von der Leyens Familienpolitik zur Chance, weil sie ein **moderneres Frauenbild** und **egalitärere Vorstellungen** vertritt,
- ▶ so baut sie **auf dem Weg zu einer besseren Familienpolitik und Geburtenförderung** darauf, dass die **Unterstützung in Richtung simultaner Vereinbarkeit** (möglichst für beide Eltern) der Schlüssel zum Erfolg ist.

► Von der Leyens **familienpolitische Vorstöße** bedürfen jedoch dringend einer **Verstärkung** in der **Erwerbsförderung** und der grundlegenden **Reform** von **sozial-** und **steuerrechtlichen** Rahmenbedingungen

Fazit:

► **Frauenpolitische Chancen** gibt es fast nie in Reinkultur, also bleibt uns nichts anderes übrig, als sie im Doppelpack mit Familienpolitik und Geburtenförderung zu nutzen!