

Familienpolitik: Muss Wahlfreiheit neu definiert werden?

Isabelle Kürschner



Isabelle Kürschner
Auditorin der
berufundfamilie Service
GmbH

Eine heiß umworbene Wählergruppe für die anstehende Bundestagswahl sind die Mütter und Väter in Deutschland. Immerhin ist etwa die Hälfte der Wahlberechtigten zwischen 18 und 49 Jahre alt und fällt damit in die Kategorie potentieller Eltern minderjähriger Kinder. Auf diese Stimmen wird es ankommen und entsprechend werben die Parteien um deren Gunst. Ein Versprechen geben sie dabei alle: Familien brauchen Wahlfreiheit, um ihr Zusammenleben und ihre Zeit zu gestalten. In den Grundsatzprogrammen aller im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Linken) wird das Wort Wahlfreiheit im Hinblick auf die Familienpolitik explizit erwähnt.

Konkret heißt das: Eltern und Familien sollen die Möglichkeit haben, sich frei zu entscheiden, zu welchen Teilen sie sich der Familien- bzw. der Erwerbsarbeit widmen, ohne dass ihnen daraus finanzielle oder berufliche Nachteile entstehen. Und da die Wünsche dabei so vielfältig sind, versucht die Politik, jedem Anspruch ein Modell auf den Leib zu schneiden. Erfolgreich? Mitnichten. Studien belegen, dass Männer und Frauen mehrheitlich andere Modelle von Familien- und Erwerbsarbeit leben, als sie sich eigentlich wünschen; dass sie von allem ein bisschen mehr wollen – mehr Geld, mehr Zeit, mehr Sicherheit (Kürschner et al. 2012); dass keiner bereit ist, auf die bisher angebotenen Leistungen zu verzichten (Forsa 2013); und dass die Deutschen – allen Angeboten zum Trotz – nach wie vor „Keine Lust auf Kinder“ haben (BiB 2012).

Es stellt sich also die Frage, welche Wahlmöglichkeiten die Politik Frauen und Männern hinsichtlich der Ausgestaltung ihres Familienlebens tatsächlich bietet und ob es überhaupt möglich ist, dem Anspruch der Wahlfreiheit durch politische Maßnahmen gerecht zu werden. Es dabei jedem Recht zu machen, scheint eine kaum lösbare Herausforderung zu sein. Es sei denn, man ist bereit, den ohnehin schon riesigen Topf der Familienleistungen – immerhin 200 Milliarden Euro, aufgeteilt in 156 Einzelleistungen – weiter zu ergänzen. Bezahlen müssten das jene Familienmitglieder, die bisher keine Wählerstimme haben, nämlich die Kinder als künftige Steuerzahler.

Rechtliche Grundlage von Wahlfreiheit

Der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerten Grundrechtsnorm „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“ spricht das Bundesverfassungsgericht unter anderem die Funktion eines klassischen Abwehr- bzw. Freiheitsrechts zu. Nach diesem muss der Staat die freie Gestaltung des familiären Zusammenlebens gewährleisten und darf nicht in die Privatsphäre von Ehe und Familie eingreifen. Wahlfreiheit in der Familienpolitik bezieht sich also grundsätzlich auf die freie Wahl der Lebensform, auf die Entscheidung für oder gegen Kinder sowie die Art und Weise der Erziehung, auf die familiäre Arbeits- und Aufgabenteilung sowie die Gestaltung des Familienlebens allgemein. In einem Urteil zur Kinderbetreuung sieht das Bundesverfassungsgericht es als „Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. [...] Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, daß es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden.“

Woher kommt der Begriff Wahlfreiheit?

Der Begriff Wahlfreiheit kam erstmals Ende der 1970er Jahre im familienpolitischen Diskurs in Deutschland auf, mit dem Ende der Aufgabe des Leitbildes der Hausfrauenehe im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Bis zur Ehe- und Familienrechtsreform war die Rollenverteilung zwischen Ehepartnern vorgeschrieben, d.h. verheiratete Frauen hatten keine Wahl – sie waren verpflichtet, das gemeinsame Hauswesen zu leiten. 1977 wurde §1356 des BGB überarbeitet. Die seit 1958 gültige Fassung „(d)ie Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist“ wurde geändert in „(d)ie Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen. [...] Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein.“ Seither gibt es für die Ehe keine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenteilung mehr. Mann und Frau müssen vielmehr in gleicher Weise aufeinander und auf die Familie Rücksicht nehmen. Wahlfreiheit bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist somit erst mit der formalrechtlichen Gleichstellung von Frauen und Müttern zu einem politischen Thema geworden. Im Zuge der Modernisierung der Gesellschaft haben Frauen die erweiterten Handlungsspielräume genutzt, u.a. durch zunehmende Qualifizierung sowie eine steigende Erwerbsorientierung. Allerdings sind die Erwerbsverläufe von Frauen immer noch eng mit ihrer familiären Lebenssituation verknüpft, während die männliche Normalbiographie durch ununterbrochene Vollzeitberufstätigkeit charakterisiert ist, also wesentlich vom Beruf strukturiert wird.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes, der Staat müsse um Wahlfreiheit zu garantieren die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgaben nicht zu beruflichen Nachteilen führt und dass eine Rückkehr in die Berufstätigkeit einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach den Zeiten der Kindererziehung gewährleistet ist, wird empirischen Befunden zufolge nicht nachgekommen. So werden die Erwartungen, die diesbezüglich an die gesetzlichen Regelungen der Elternzeit geknüpft wurden – dass berufliche Karrieren von Frauen positiver verlaufen und Positions- sowie Lohnverluste durch die Arbeitsplatzgarantie abgefangen werden – bisher nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die langen Erziehungszeiten in Deutschland führen zu erheblichen Nachteilen für Frauen (und zwar für Kinderlose ebenso wie Mütter) im Berufsleben, da Arbeitgeber nachweislich zögern, in Mitarbeiterinnen zu investieren, die die Möglichkeit haben, den Arbeitsplatz längere Zeit zu verlassen. Seit 1992 sieht das Bundeserziehungsgeldgesetz vor, dass sich junge Eltern bis zu drei Jahre um ihre Kinder kümmern können und anschließend das Recht auf einen mit ihrer letzten Anstellung vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem bisherigen Arbeitgeber haben. Deutschland verfügt damit über eine sehr großzügige Ausgestaltung von Mutterschutz und Erziehungszeiten, während in anderen Ländern eine weit schnellere Rückkehr ins Erwerbsleben vorgesehen ist. Arbeitsökonominnen fordern deshalb, auch hier über Alternativen nachzudenken, wie Familie und Erwerbsleben künftig besser in Einklang gebracht werden könnten.

Wo soll es hingehen?

Angesichts der demographischen Entwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftemangel, der immer besseren Ausbildung von Frauen, zunehmender Unberechenbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen und nicht zuletzt der Änderungen im Unterhaltsrecht stellt sich die Frage, ob Wahlfreiheit im traditionellen Sinne von freier Wahl zwischen Familien- und Erwerbsarbeit für Eltern tatsächlich noch politisch unterstützt werden soll und kann. Um diese Frage zu beantworten, muss die Politik sich zunächst über die Ziele der von ihr verfolgten Familienpolitik klar werden und sollte dabei weder die Wünsche der Bevölkerung, noch die der Wirtschaft aus den Augen verlieren.

Frauen wünschen sich bessere Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren

Über die Hälfte der Hochschulabsolventen in Deutschland sind weiblich. Das bedeutet, dass die Gesellschaft zwar massiv in die Ausbildung von Frauen investiert, dann aber deren Potential häufig nicht abrufen. Um dieser Fehlkalkulation entgegenzuwirken, besteht mittlerweile ein generelles Interesse daran, dass teuer ausgebildeten Akademikerinnen Karrieren ermöglicht werden, die ihren

Qualifikationen entsprechen. Doch nach wie vor scheitern laut einer Bertelsmann Studie Frauenkarrieren in erster Linie aufgrund der Doppelbelastung. 72% der Frauen sind der Meinung, in Deutschland ließen sich Familie und Beruf nur schwer miteinander vereinbaren. Darüber hinaus gelten Familie und Kinder für 87% aller Befragten – Männer wie Frauen – als Hauptgrund für die Benachteiligung von Frauen in Gesellschaft und Arbeitswelt (Bertelsmann 2010). So überrascht es nicht, dass Frauen sich eine stärkere Beteiligung der Männer an Familien-, Erziehungs- und Hausarbeit wünschen. Laut einer aktuellen Studie des Bundesfamilienministeriums stellen 38 Prozent der befragten Mütter negative Auswirkungen der von ihnen in Anspruch genommenen Elternzeit auf das berufliche Fortkommen fest. Außerdem gaben fast vier von zehn Teilzeitbeschäftigten an, sie hielten verringerte Arbeitszeiten aus Karrieregründen für problematisch (BMFSFJ).

Doch obwohl ihnen diese Nachteile durchaus bewusst sind, sind nur wenige Frauen und Mütter bereit, die Privilegien, die sie in der Arbeitswelt genießen, aufzugeben oder einzuschränken. Laut einer Umfrage aus dem Jahr 2012 (Kürschner et al. 2012) sind fast zwei Drittel der Meinung, dass die derzeit geltende Regelung von 36 Monaten Elternzeit beibehalten werden soll. Beim Mutterschutz würden 71% der Befragten sogar die momentane Dauer von 14 Wochen auf einen längeren Zeitraum ausweiten.

Männer wollen mehr Zeit mit der Familie verbringen.

Die große Mehrheit der Männer (68%) ist der Meinung, dass die Teilhabe für Väter an der Familienarbeit erleichtert werden sollte. Bei der Zustimmung zu einzelnen Maßnahmen spiegelt sich das beispielsweise bei der Teilzeitarbeit für Väter wider, die 76% der Männer befürworten. Den Wunsch nach flexibler Arbeitszeit äußern 82% der Männer (Kürschner et al. 2012). Allerdings entsprechen die Modelle, die Väter dann tatsächlich leben, nicht ihren Wünschen und Vorstellungen von einer guten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn obwohl Väter und Mütter in Deutschland die gleichen Rechte haben (mit Ausnahme des Mutterschutzes), was die Erwerbsunterbrechung oder Teilzeitarbeit im Rahmen der Familiengründung betrifft, machen viel weniger Männer als Frauen davon Gebrauch. So haben beispielsweise im Jahr 2012 nur knapp ein Viertel der Väter ihren Beruf unterbrochen und Elterngeld bezogen. Zudem beziehen drei Viertel der Väter nach wie vor das Elterngeld für einen relativ kurzen Zeitraum von maximal zwei Monaten.

Laut einer aktuellen Forsa-Umfrage würden Väter (40%) es sogar stärker als Mütter (38%) befürworten, dass beide Elternteile ihre Arbeitszeit auf 30 Stunden in der Woche reduzieren und sich entsprechend Hausarbeit und Kinderbetreuung gleichermaßen aufteilen. Gelebt wird dieses Modell jedoch nur von 6% der Elternpaare in Deutschland. Als Hauptgrund, der sie an der Umsetzung hindert, nennen 45% der Eltern, dass ihr Einkommen dann zu gering wäre und 39%, dass ihre Gehälter dafür zu unterschiedlich sind (Forsa 2013). Hinzu kommt, dass nur sehr wenige Mütter bereit sind, zugunsten ihrer Partner auf ihr

eigenes Anrecht auf Elternzeit zu verzichten oder die Dauer entsprechend zu reduzieren.

Was fordert die Wirtschaft?

Galten Frauen als Arbeitskräfte in der Vergangenheit wegen möglicher Ausfallzeiten eher als Risikofaktor, ist die Wirtschaft heute auf Grund des Mangels an Fachkräften an einer kontinuierlichen Beschäftigung von Frauen interessiert. Die Soziologin Jutta Allmendinger hat berechnet, dass 5,6 Millionen Frauen unter 60 Jahren in Deutschland nicht erwerbstätig sind, das entspricht 28%. Damit bleibt ein riesiges Potential an Wissen und Erfahrung für den Arbeitsmarkt ungenutzt. Da das größte Hindernis für Frauenkarrieren die Doppelbelastung von Familie und Beruf ist, fordert die Wirtschaft von der Politik ein besseres Angebot an Kinderbetreuung, um Frauen nach der Geburt eines Kindes möglichst schnell wieder ins Erwerbsleben zu integrieren. Arbeitgeber Präsident Dieter Hundt brachte deshalb ins Gespräch, die Elternzeit – nach Sicherstellung ausreichender Kinderbetreuungsmaßnahmen – schrittweise von 36 auf 12 Monate zu kürzen. Damit würde Deutschland sich von der europäischen Spitze der Betreuungszeiten verabschieden und ins Mittelfeld integrieren. Doch nicht nur die Eltern selbst, sondern auch die Politiker sehen diesen Vorschlag skeptisch, wie ein Zitat von Bundesfamilienministerin Kristina Schröder zeigt. „Wie Eltern in Deutschland die Betreuung ihrer Kinder in den ersten drei Jahren organisieren, ist zum Glück immer noch Sache der Familien und nicht des BDA. Und das wird auch so bleiben. Familien haben eigene Bedürfnisse und sind nicht ökonomische Verfügungsmasse.“ Die Ministerin möchte hier sogar noch einen Schritt weitergehen und für Eltern, die in Teilzeit tätig sind, einen Rechtsanspruch auf die Rückkehr in eine Vollzeitstelle schaffen. Doch stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob sich die Wirtschaft bereit erklärt, gegenüber der Politik weitere Zugeständnisse zu machen und Müttern und Vätern über die bestehenden, weitreichenden Ansprüche hinaus, Rechte einzuräumen. Denn klar ist auch: Alle Maßnahmen, die Eltern und Familien anbelangen, betreffen diese eben nur zu einem Teil. Zur anderen Hälfte betreffen sie auch die Arbeitgeber, weshalb beide Seiten hier also durchaus berechnete Interessen verfolgen.

Wohin steuert die Politik?

Die Aufgabe der Politik ist es, die familienpolitischen Instrumente den sich wandelnden Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen. Ein zentraler Punkt sollte dabei sein, widersprüchliche Anreize auf den Prüfstand zu stellen und ihnen ein stimmiges, zukunftsweisendes Konzept gegenüber zu stellen. Ob Politiker und Parteien dieser Aufgabe nachkommen werden, bleibt angesichts der zuletzt eingeführten und für die nahe Zukunft angekündigten familienpolitischen Veränderungen jedoch fraglich.

Bisher war die Politik vor allem darum bemüht, für möglichst verschiedene Familienmodelle entsprechende Angebote zu machen um Wahlfreiheit sicherzustellen. Während in der Vergangenheit vorrangig Alleinverdiener-Familien unterstützt wurden – durch Maßnahmen wie Ehegattensplitting oder beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenversicherung – kamen in den letzten Jahren Angebote für Zweiverdiener-Familien hinzu. Hierzu zählen das Elterngeld als befristete Lohnersatzleistung für bis zur Geburt berufstätige Eltern sowie der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Diesen Schritten folgte jedoch immer auch ein Ausgleich für Familien, die nach wie vor das Alleinverdiener-Modell leben, wie der Elterngeld-Sockelbetrag für den bis zur Geburt nicht-erwerbstätigen Elternteil (meist die Mütter) und das Betreuungsgeld für Eltern, die für ihre unter dreijährigen Kinder keine staatlich geförderte Betreuungseinrichtungen in Anspruch nehmen. Diese Beispiele allein zeigen, dass es der Politik an einer klaren Richtung fehlt und dass sie vor allem darum bemüht ist, es möglichst allen Familien Recht zu machen. Dabei zeigt sich: Was unter dem Begriff Wahlfreiheit deklariert wird, nützt jedem ein bisschen aber niemandem so richtig. Ein Betreuungsplatz von 8 bis 12 Uhr ermöglicht keine Berufstätigkeit, 150 Euro Betreuungsgeld geben niemandem die Möglichkeit, auf Berufstätigkeit zu verzichten, um ein Kind zuhause zu betreuen.

Fazit

Es stellt sich hier letztlich die Frage, ob das, was bisher unter Wahlfreiheit verstanden wurde, mit politischen Maßnahmen überhaupt zu erzielen ist. Die Politik sollte den Begriff folglich ehrlich überprüfen, um keine falschen Erwartungen bei den Familien zu wecken, deren Wünsche heute vielfältiger sind denn je. So wünschen sie sich u.a. mehr Zeit für ihre Kinder und zugleich mehr Geld vom Staat, bessere Vereinbarkeitsoptionen von Familie und Beruf bei gleichzeitiger Erleichterung des beruflichen Aus- und Wiedereinstiegs für Mütter und Väter. Doch all diese Erwartungen zu erfüllen, wird nicht möglich sein. Weder wird es die staatliche Haushaltslage zulassen, Transferleistungen in dem Maße zur Verfügung zu stellen, dass die finanzielle Absicherung von Familien unabhängig von der geleisteten Erwerbsarbeit sichergestellt ist, noch wird der Ausbau der Kinderbetreuung in absehbarer Zeit ermöglichen, dass beide Elternteile oder Alleinerziehende uneingeschränkt ihrer Erwerbsarbeit nachgehen können.

Hinzu kommt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen wie Mutterschutz und Elternzeit sowie die Regelungen zur Rückkehr in den Beruf oder Teilzeittätigkeit nicht zur echten Wahlfreiheit beitragen, sondern nachweislich zu Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt führen. Sie wirken sich negativ auf Karrierechancen, Einkommen und Weiterbildungsmöglichkeiten aus. Zudem zeigt sich, dass heute nicht mehr nur Mütter sondern auch Väter den Anspruch erheben, Zeit mit ihrer Familie zu verbringen und die Kindererziehung als partnerschaftliche Aufgabe verstehen. Studien sehen den Leittypus des

männlichen Arbeitnehmers mit einer ununterbrochenen Vollzeitberufsbiografie, angefangen bei einem klaren Bildungsverlauf, dem festen Berufsbild und -status und geregelten Arbeitszeiten, -orten und -aufgaben als Auslaufmodell. Auch dieser Veränderung und den daraus entstehenden Bedürfnissen muss künftig Rechnung getragen werden. Wahlfreiheit, sofern der Begriff überhaupt noch verwendet werden sollte, muss sich also künftig in erster Linie auf die freie Wahl beider Elternteile bei der Übernahme von Verantwortung für die Familie, sowohl im Hinblick auf Fürsorge als auch auf die ökonomische Absicherung beziehen.

Die Herausforderung dabei wird sein, Veränderungen auch gegen Widerstände durchzusetzen – mitunter auch gegen die Präferenzen der Wähler. Denn diese wollen natürlich keines der lieb gewonnen Privilegien aufgeben. Weder die monetären Leistungen, noch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die ihren Status im Berufsleben absichern. Interessant ist hingegen: Auf die neuen Regelungen, wie der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr und das Betreuungsgeld für Familien, die keine öffentlich finanzierte Einrichtung in Anspruch nehmen, würden die Betroffenen noch am ehesten verzichten. Diese Erkenntnisse sollte die Politik als Signal verstehen und sorgfältig prüfen, welche neuen Maßnahmen sie einführt und wie mit den bestehenden umgegangen wird. Familienleistungen sind teuer und trotzdem verpufft ein Großteil der Geldtransfers, Steuernachlässen und Versicherungsleistungen, wie jüngst eine vom Bundesfamilienministerium in Auftrag gegebene Untersuchung zeigte. Demnach sind gerade die besonders beliebten Leistungen wie Kindergeld, Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenkasse weitgehend wirkungslos.

Letztendlich erscheint nur ein Weg sinnvoll: Eine radikale Überprüfung und konsequente Überarbeitung aller familienpolitischen Leistungen um den Dschungel zu lichten und Maßnahmen zu ergreifen, die sich sinnvoll ergänzen, anstatt sich zu widersprechen. Dabei würde allen ein bisschen genommen und jedem viel gegeben. Wünschenswert – aber sicher unrealistisch – wäre, dass die Parteien auch entgegen den Präferenzen vieler Wähler endlich ein familienpolitisches Konzept anbieten, das zeitgemäß, zukunftsfähig und bezahlbar ist.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Doppelbelastung von Familie und Beruf stoppt Frauen-Karrieren. Gütersloh, 2010.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): (Keine) Lust auf Kinder? Geburtenentwicklung in Deutschland. Wiesbaden 2012.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unveröffentlichte Elternumfrage. Zitiert nach Welt am Sonntag vom 10.3.2013: Vier von zehn Frauen bereuen ihre Elternzeit.
- Forsa (Hrsg.): Familie und Wahl. Berlin 2013.
- Kürschner, Isabelle, Tumasjan, Andranik, Strobel, Maria, Welpel, Isabell: Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft. München, 2012.

Aktuell bei Nomos



Politische Führung im parlamentarischen Regierungssystem

Konrad Adenauer und Ludwig Erhard

Von Thorben Gottschalk

2013, 292 S., brosch., 49,- €

ISBN 978-3-8487-0258-9

(Nomos Universitätschriften - Politik, Bd. 186)

www.nomos-shop.de/20553

Am Beispiel von Konrad Adenauer und Ludwig Ehrhard werden quellengestützt diejenigen Führungsinstrumente ermittelt, welche die Willensdurchsetzung eines politischen Führers ermöglichen. Die Arbeit bietet mehrfach und in unterschiedlichen Zusammenhängen faszinierende Antworten auf die Frage, wie sich Politik in einer Parteiendemokratie tatsächlich abspielt.



Kultur – Ökonomie – Globalisierung

Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik

Herausgegeben von Karin Amos,
Josef Schmid, Josef Schrader
und Ansgar Thiel

2013, 227 S., brosch., 39,- €

ISBN 978-3-8487-0064-6

(Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 11)

www.nomos-shop.de/20200

Das Bildungswesen unterliegt einem Wandlungsprozess; PISA oder Bologna sind dafür bekannte Stichworte. Welche Einflüsse sind hier am Werk? Wie wichtig sind normativer Druck, wissenschaftliche Expertise und die Ausrichtung an universalisierten Werte- und Deutungsmustern? Spielen nationales Kulturerbe und Politik angesichts der Mahlströme der Globalisierung noch eine Rolle?

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de



Nomos