

Ökonomie angesehen und schon gar nicht in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen integriert – allenfalls erfolgen separate Berechnungen von Satellitensystemen zur Haushaltsproduktion. Diese hauptsächlich von Frauen übernommene „Arbeit des Alltags“ wird somit ökonomisch trivialisiert und ausgeblendet.

### Unterschiedliche Leitbilder und ihre Folgen für die Verwirklichungschancen

Staatliche Regelungen, Politik, Recht und gesellschaftliche Normen folgen meist – impliziten oder expliziten – bestimmten Vorstellungen von Geschlecht und Arbeitsteilungsmustern. Lange Zeit haben sich auch in der Bundesrepublik staatliche Regelungen, Institutionen und kulturelle Orientierungen am Leitbild des „Familienernährers“ orientiert. Diesem Leitbild gemäß wird Sorgearbeit weitgehend privat organisiert, d. h. in Paar- und Familienbeziehungen; ein „Alleinverdiener“ lebt hierfür in einer „Versorgerehe“ mit einer „Hausfrau“ zusammen, welche die private Sorgearbeit übernimmt. Mit dem steigenden Bildungsniveau und der stärkeren beruflichen Integration von Frauen in die Erwerbstätigkeit hat sich dieses Leitbild in den letzten Jahrzehnten in Richtung „Zuverdienst“ verändert. Aus gleichstellungspolitischer Sicht bedeutet dies jedoch lediglich eine Variation des Familienernährer-Modells. So bleibt für den meist männlichen Familienernährer weiterhin kaum Zeit für die Familie und die meist weibliche Zuverdienerin kann trotz der Last, Teilzeiterwerbsarbeit und familiäre Sorgearbeit vereinbaren zu müssen, kaum eine substantielle Erwerbsbiographie aufbauen, ihre eigene Existenz sichern und sich beruflich wenig entwickeln. Das Modell der „universellen Erwerbstätigkeit“ („adult worker model“) wiederum sieht für alle Personen eine Vollzeitwerbstätigkeit vor, ohne zu berücksichtigen, dass sich Menschen auch in einem bestimmten Umfang um die eigenen Kinder oder pflegebedürftige Angehörige kümmern oder einen Teil der Hausarbeit selbst erledigen wollen.

Die genannten Modelle erleichtern jeweils nur ein bestimmtes Arrangement von Erwerbs- und Sorgearbeit, das unterschiedliche Nachteile mit sich bringt. Sie erschweren alle anderen Arrangements. Damit beschränken diese Modelle die Verwirklichungschancen vieler Menschen. Die Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht schlägt hier eine neue Variante vor:

### Das Erwerb-und-Sorge-Modell

Eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit soll es allen Menschen unabhängig vom Geschlecht ermöglichen, in ihrem Lebensverlauf Erwerbs- und Sorgearbeit zu verbinden. Die Sachverständigenkommission verwendet dafür den Begriff „Erwerb-und-Sorge-Modell“ (englisch als „earner-carer-model“). Viele junge Frauen und Männer erwarten heute, dass sie sich nicht nur gleichberechtigt im Berufsleben einbringen können, sondern auch, dass der Beruf das Private nicht vollständig dominiert. Frauen wollen sich beruflich entwickeln und in allen Branchen und auf allen Ebenen tätig sein können, ohne deshalb auf Kinder zu verzichten. Männer wollen Sorgearbeit leisten können, ohne dabei stereotypisierender Abwehr zu begegnen. Beide wollen nicht in ökonomische Sackgassen geraten. Das Erwerb-und-Sorge-Modell soll unabhängig vom Geschlecht gelebt werden können. Dafür sind konsistente Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen ermöglichen, gleichberechtigt an der Erwerbsarbeit teilzuhaben, ohne dafür auf private Sorgearbeit verzichten zu müssen. Gleichzeitig soll informelle Sorgearbeit jederzeit zusammen mit Erwerbsarbeit gelebt werden können. Das Erwerb-und-Sorge-Modell heißt auch: Die nachweislich bestehenden Probleme der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sind keine Privatangelegenheit, die von den Einzelnen „irgendwie“ bewältigt werden müssen. Stattdessen gilt es, Rahmenbedingungen herzustellen, die es allen Menschen ermöglichen, ein Erwerb-und-Sorge-Modell ohne Überforderung leben zu können. Die Handlungsempfehlungen im Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht sind darauf ausgerichtet.

DOI: 10.5771/1866-377X-2017-3-115

## Gleichstellungsbericht: Familien- und Sorgearbeit gleichstellungsorientiert absichern

### Prof. Dr. Maria Wersig

Vorsitzende der djb-Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich, Professorin für rechtliche Grundlagen der Sozialen Arbeit am Fachbereich Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Dortmund

Für gleichstellungspolitisch Interessierte im Sozialrecht ist das Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung unbedingt lesenswert. Auch aus der Perspektive der sozialen Sicherung von Familien und der Berücksichtigung von

Sorgearbeit im Sozialrecht formuliert das Gutachten wichtige Empfehlungen und Kritik an Leerstellen der Politik.

Im Zentrum der Analyse steht das bekannte Problem, dass sich in Deutschland mit der zunehmend gleichberechtigten Integration von Frauen in das Erwerbsleben das „Zuverdiener-Modell“ als Leitbild herausgebildet hat. Die weibliche Erwerbstätigkeit folgt einem Vierphasenmodell (Berufseinstieg, Elternzeit, Teilzeitarbeit, Vollzeitarbeit), für den zumeist männlichen Familienernährer ändert sich wenig, vor allem hat er wenig Zeit für die Familie. Für Frauen hat das Modell Nachteile bei der eigenständigen

Existenzsicherung und den Karrierechancen. Vollzeitarbeit im Zweiverdienermodell ist für Paare mit enormen Opfern verbunden und „reproduktionsvergessen“<sup>1</sup>, berücksichtigt also nicht die informelle, unbezahlte Sorgearbeit in der Familie. Dies wiegt umso schwerer, wenn die öffentliche Infrastruktur, zum Beispiel bei familienbezogenen Dienstleistungen immer noch nicht sonderlich ausgeprägt ist. Gleichstellungspolitisch und auch familienpolitisch gedacht, erfordert die Überwindung des Zuverdiener-Modells also Reformen im Recht, die bessere Unterstützung für Sorgearbeit mit der Überwindung der Vollzeitarbeitnorm verbinden. Eine solche Politik kann es Müttern und Vätern ermöglichen, in der Sphäre der Erwerbsarbeit und der Sorgearbeit tätig zu sein. Beispiele sind der weitere Ausbau der Partnermonate beim Elterngeld und die Einführung einer Geldleistung während einer Phase der reduzierten „Familienarbeitszeit“. Kritisch anzumerken ist, dass die sozialrechtlichen Modelle der Absicherung der geteilten Verantwortung für Kinder und gleichzeitiger Teilzeitarbeit (wie das Elterngeld Plus) bisher eher kompliziert sind und den Eltern einiges an Planung abverlangen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher auch die Harmonisierung aller Geldleistungen während der Elternzeit. Leider wird der Abbau der Fehlanreize für eine geringfügige oder keine Beschäftigung der Zweitverdienerin nicht sofort empfohlen, sondern soll Übergangsfristen zum Ausgleich sozialer Härten haben.

### Eigenständige Existenzsicherung – Weiter viele Hürden für Frauen

Das Gutachten kritisiert Anreize im Steuer- und Sozialrecht, die eine Ausprägung der innerfamiliären Arbeitsteilung der Zuverdienst-Ehe befördern und verfestigen<sup>2</sup>. Bezugnehmend auf die Empfehlungen des Gutachtens zum Ersten Gleichstellungsbericht, die in ähnlicher Form auch die Forderungen des djb sind,

- die Ehegattenbesteuerung durch Wechsel zum Modus der Individualbesteuerung grundsätzlich umzustellen,
- die Sonderstellung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse – sogenannte Minijobs – abzuschaffen,
- die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartnerinnen oder Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung auf zeitlich begrenzte Phasen der Sorgearbeit zu beschränken,

differenziert das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht zwischen „regulatorischen Endzielen“, an denen festzuhalten ist und der schrittweisen Rückführung der Anreizwirkungen, um „erhebliche soziale Härten“, die eine „unvermittelte Abkehr von institutionellen Regelungen, die seit langem unverändert bestehen“ zu vermeiden.<sup>3</sup> Die Kommission verweist an dieser Stelle auf Entscheidungen in Paarbeziehungen über Erwerbstätigkeit, die bereits getroffen wurden und nur schwer rückgängig zu machen sind, weil sie unter anderem Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung haben. Die Zurückhaltung, was die Empfehlungen zu einem Übergang zur Individualbesteuerung angeht, diskutiert Ulrike Spangenberg in ihrem Beitrag in diesem Heft.

Bezogen auf die sogenannten Minijobs empfiehlt das Gutachten weiterhin die Abschaffung der steuerlichen Privilegierung und

auch die volle Sozialversicherungspflicht (oberhalb einer niedrig anzusetzenden Bagatelleinkommensgrenze<sup>4</sup>, die allerdings mit einer schrittweisen Absenkung der derzeitigen Grenze von 450 Euro erreicht werden soll).

Für die gesetzliche Krankenversicherung empfiehlt das Gutachten die Einführung einer Pflicht zu einer eigenen gesetzlichen Versicherung zu einem Mindestbeitrag, der bei Personen mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung durch andere Einkommensquellen oder Grundsicherungsleistungen aufzubringen wäre. Die beitragsfreie Mitversicherung für Ehegatten und eingetragene Lebenspartner\_innen soll durch einen Anspruch auf eine eigenständige Mitgliedschaft für Zeiten der Sorgearbeit ersetzt werden. Außerdem sollen auch „Wahlfamilien“, insbesondere Menschen in nichtformalisierten Paarbeziehungen, die gemeinsam Erziehungsverantwortung übernehmen, erfasst werden. Diese Forderung entspricht im Wesentlichen der Forderung des djb. Der djb fordert, die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten nach § 10 SGB V durch eine zeitlich befristete beitragsfreie Versicherung aller Eltern in der gesetzlichen Krankenversicherung abzulösen und eine anschließende Versicherungsmöglichkeit in der GKV auf freiwilliger Basis vorzusehen. Ein Zeitraum der Beitragsfreiheit von drei Jahren wäre im Vergleich mit dem Bundeselterngeld- und -elternzeitgesetz und den Wertungen im zivilrechtlichen Unterhaltsrecht und dem Recht der Grundsicherung sachgerecht.<sup>5</sup>

### Sorgearbeit durch Väter und geteilte Erwerbstätigkeit weiter fördern

Die Kommission empfiehlt den Ausbau der Partnermonate beim Elterngeld auf vier Monate – perspektivisch mit dem Ziel einer nicht-übertragbaren Anzahl von vier Elterngeldmonaten pro Elternteil, sowie vier frei verteilbaren Elterngeldmonaten für ein Elternpaar. Bedenkenswert ist die empfohlene Einführung einer bezahlten Freistellung nach der Geburt eines Kindes für den nicht-gebärenden Elternteil. Eine positive Bilanz zieht das Gutachten für das Instrument des Elterngeld Plus, das die Teilzeitarbeit beider Eltern fördert. Das bisherige Instrumentarium der Geldleistungen soll durch ein Familiengeld während der Teilzeitphase in der Elternzeit ergänzt werden: Wenn beide Elternteile in der Elternzeit einer reduzierten Vollzeittätigkeit innerhalb eines bestimmten Arbeitszeitkorridors nachgehen, sollten sie pro Person bis zu 24 Monate lang eine pauschale Leistung („Familiengeld“) erhalten können (bis das Kind acht Jahre alt ist). Der Arbeitszeitkorridor soll zwischen 80 und 90 Prozent der Normalarbeitszeit liegen, um Mütter zu einer

1 Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, BT-Drs. 18/12840, S. 44.

2 Ebd., S. 123.

3 Ebd., S. 124.

4 Ebd., S. 131.

5 Weitere Informationen zu den Forderungen der djb-Kommission „Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich“ zur Bundestagswahl 2017 in den Wahlprüfsteinen der Kommission: <https://www.djb.de/publikationen/zeitschrift/djbZ-2017-2/djbZ-2017-2b4/>.

erweiterten Teilzeit und Vätern zu einer Arbeitszeitreduzierung anzuregen, also ungefähr zwischen einer 31 und 35 Stundenwoche. Zur Höhe des Familiengeldes, das eine pauschale Leistung sein soll, gibt das Gutachten keine Empfehlung ab. Aus Sicht der im djb diskutierten Themen ist das Ziel, Vätern und Müttern zu ermöglichen, Sorge- und Erwerbsarbeit tatsächlich zu vereinbaren, sehr zu begrüßen. Es ist immer noch notwendig, die Wirkungen der bestehenden Regelungen kritisch zu überprüfen und nach Wegen zu suchen, dass egalitäre Vorstellungen von Familienverantwortung realisiert werden können. Auch der djb fordert deshalb einen Ausbau der Partnermonate. Dringend erforderlich ist eine systematische Abstimmung der sozial- und arbeitsrechtlichen Reformen, sodass nicht nur die Geldleistungen und Arbeitszeitkorridore systematisch sinnvoll ineinandergreifen und für die Eltern nachvollziehbar sind, sondern auch die betrieblichen Arbeitszeitmodelle und Familienunterstützungsleistungen zur Verfügung stehen.

#### **Flexibles Zeitbudget bis zur Volljährigkeit mit Lohnersatzleistung**

Das Gutachten schlägt außerdem vor, ein flexibles Zeitbudget einzuführen, das mit einer Lohnersatzleistung abgesichert ist und Eltern ermöglicht, anlassbezogen und nicht nur bei Krankheit des Kindes, freie Tage zu „nehmen“ (eine Art Zeit-Ziehungsrecht). Der Vorschlag spricht von 120 Tagen bis zum Ende der Minderjährigkeit des Kindes und möchte die Inanspruchnahme auch Großeltern oder anderen Bezugspersonen gestatten.

#### **Alleinerziehende – Reformbedarf im Sozialrecht angemahnt**

Bezogen auf die Unterstützung Alleinerziehender begrüßt die Sachverständigenkommission die ab 1. Juli 2017 geltende Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses, die auch eine langjährige Forderung des djb ist. Ursprünglich war eine Aufhebung der Höchstbezugsdauer von 72 Monaten angekündigt und auch der Altersgrenze von 12 Jahren angekündigt gewesen, in Gesetzesform ist nun die aufgehobene Altersgrenze im Zusammenspiel mit dem SGB II etwas komplizierter geregelt. Insofern sind an diesem Punkt nicht alle Anregungen der Kommission umgesetzt. Die Komplexität der Rechtslage ist auch ein Problem für Alleinerziehende. Neben allen Konzepten von partnerschaftlicher Absicherung von Familienarbeit darf die Familienform der Alleinerziehenden (überwiegend sind es Mütter) nicht vergessen werden. Sie sind zu knapp 40 Prozent im SGB II-Leistungsbezug, es bleibt abzuwarten, ob die Unterhaltsvorschlusssreform

dies signifikant verändern wird. Das Gutachten empfiehlt die Überprüfung der Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen und der Erschwernisse bei einer Arbeitsaufnahme und der Überwindung der Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen.

#### **Fazit**

Das Sachverständigengutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht enthält viele Ideen, wie die Sorgearbeit in Familien besser abgesichert und Müttern und Vätern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht werden kann. Positiv ist, dass dabei auch die sozialrechtliche Unterstützung durch Lohnersatzleistungen mitgedacht wird. Eine finanzielle Unterstützung während der Kleinkindphase kann so auch einen Beitrag zur langfristigen beruflichen Integration von Müttern und einer partnerschaftlichen Familienverantwortung von Vätern leisten. Das Elterngeld mit den Partnermo-

### **Anpassung der Höhe des Elterngeldes an Lohn- und Preisentwicklung und Dynamisierung von Höchstbetrag und Geschwisterbonus**

naten ist ein Beispiel dafür, wie rechtliche Reformen durchaus Verhaltensänderungen bewirken und Vätern die Übernahme von Sorgearbeit ermöglichen können. Das ist auch gleichstellungspolitisch von Bedeutung. In der Diskussion über neue Leistungen und ihre genaue Ausgestaltung sollte aber nicht nur das gewünschte ideale Verhalten von Müttern und Vätern betrachtet werden, sondern auch die Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit im Familienalltag. Für den derzeitigen Arbeitszeitkorridor des Elterngeld Plus hat der djb beispielsweise angemerkt, dass er von 25 – 30 Stunden leicht auf 24 – 30 Stunden verringert werden sollte, weil eine typische Arbeitszeitgestaltung die Vier-Tage-Woche mit einer Arbeitszeit von je sechs Stunden ist. Aber auch die Höhe der Geldleistungen ist wichtig, weil sie die Entscheidungen über die Arbeitszeit entscheidend mitprägt. Insofern sollte die Höhe des Elterngeldes der Entwicklung der Löhne und Preise angepasst und der Höchstbetrag und der Geschwisterbonus dynamisiert werden. Eine pauschale Leistung namens Familiengeld, die die gleichzeitige lange Teilzeitarbeit im zweiten und dritten Lebensjahr fördert, muss in ihrer Höhe sinnvoll bemessen sein, damit Eltern sie auch in Anspruch nehmen und sie auch Familien im unteren Einkommensbereich ermöglicht, Teilzeit zu arbeiten. Diese Konzepte sollten auch im djb weiter diskutiert und die Erarbeitung entsprechender Modelle konstruktiv begleitet werden.