

Das deutsche Work Life Balance Regime im europäischen Vergleich

Birgit Pfau-Effinger, Universität Hamburg

**Beitrag zum Internationalen Kongress
„Femme Globale
Geschlechterperspektiven im 21. Jahrhundert“
8.-10. September 2005
Humboldt-Universität zu Berlin**

Einleitung¹

Ziel dieses Beitrags ist es herauszuarbeiten, welches die spezifischen kulturellen und institutionellen Grundlagen für die Work Life Balance in Deutschland sind. Auf der Basis neuerer Entwicklungen der Familienpolitik in anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten soll herausgearbeitet werden, welche Politiken geeignet sind, die Bedingungen der Work Life Balance im spezifischen Kontext des deutschen Wohlfahrtsstaates zu optimieren.

1. Kulturelle Grundlagen – Modernisierung der Versorgung

Es soll zunächst herausgearbeitet werden, welches die kulturellen Grundlagen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland sind. An welchen kulturellen Mustern richten Frauen und Männer ihr Verhalten aus? In den Vordergrund stelle ich zunächst die Entwicklung in Westdeutschland.

Bezeichnend für die westdeutsche Gesellschaft ist, dass das kulturelle Leitbild der Familie in der Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst kulturell stark vom Familienmodell der Hausfrauenehe geprägt war, was in der Weise in einer Reihe anderer westeuropäischer Gesellschaften wie auch in der damaligen DDR nicht in der Weise der Fall war (Pfau-Effinger 2000; Sommerkorn 1988). Dieses Modell sah für Mütter die Hausfrauenrolle vor, solange Kinder im Haus waren. Eine wichtige Grundlage bildete die Idee der 'privaten Kindheit', d.h. die vorherrschende Auffassung, dass es für Kinder und die Gesellschaft die beste Lösung sei, wenn die Betreuung und Erziehung von Kindern (wie auch die Pflege älterer Menschen) im privaten Familienhaushalt, und dort von den Frauen durchgeführt wird (Pfau-Effinger 2004a).

¹ Die folgenden Ausführungen stellen eine leicht überarbeitete Fassung eines Gutachtens der Autorin für die Enquetekommission 14/2 „Zukunft der Arbeit“ des Landtags Rheinland-Pfalz, Mai 2005, dar.

In den folgenden Jahrzehnten wurde das vorherrschende kulturelle Leitbild vom Familienmodell der Hausfrauenehe zunehmend von einem – wie ich es bezeichne – Modell der „modernisierten Versorgungsehe“ abgelöst. Dieses modernisierte Modell beruht auf der Idee, dass beide Erwachsene in einer Ehe prinzipiell in Vollzeit erwerbstätig sind. Die Idee der „privaten Kindheit“ wurde allerdings in Ansätzen aufrechterhalten. Allgemein geht man davon aus, dass es „gut für Kinder“ ist, wenn sie, solange sie jünger als drei Jahre sind ganztags und später zumindest am Nachmittag zuhause durch ihre Eltern betreut zu werden, oder dass vom Elternhaus aus zumindest die Freizeitgestaltung am Nachmittag organisiert wird. Die große Bedeutung dieses Modells wird auf der Grundlage von Repräsentativbefragungen deutlich und führt etwa auch dazu, dass westdeutsche Eltern durchaus nicht einhellig die Einführung von Ganztagschulen und Ganztagskindergärten befürworten (Beckmann 2002; Koch 2002; für einen Überblick siehe Pfau-Effinger 2000; 2004b).

Diese Orientierung wird in der Tabelle 1 deutlich: Etwa zwei Drittel der Befragten sehen in der Kombination einer Vollzeitbeschäftigung des Ehemann und der Teilzeitbeschäftigung der Ehefrau die geeignete Form des Zusammenlebens von Eltern von Kindern unter 10 Jahren, gefolgt von einer deutlich kleineren Gruppe, die dem traditionellen ‚Hausfrauenmodell‘ den Vorzug gibt.

Tabelle 1: Arbeitszeitpräferenzen, bezogen auf die Situation von Elternpaaren nach dem Alter der Kinder (in %) – Westdeutschland

	Kleinkinder (unter 3 Jahren)	Vorschulkinder (3-6 Jahre)	Grundschul Kinder (6-10 Jahre)
Beide Partner in Vollzeit beschäftigt	7	5	6
Beide Partner nicht in Vollzeit, aber länger als halbtags beschäftigt	9	9	9
Beide Partner halbtags	7	6	9
Ein Partner vollzeit, der andere halbtags beschäftigt	63	64	65
Ein Partner vollzeit, der andere nicht erwerbstätig	14	16	11

Quelle: Engelbrech/Jungkunst 2001

Die Rolle von Müttern ist komplementär zu diesem Kindheits-Konzept angelegt, und ein erheblicher Teil der Frauen orientiert sich daran in der Lebensplanung (Geissler 2002), d.h. Frauen arbeiten so lange in Vollzeit, bis sie Kinder haben. Anschließend wählen sie eine Erwerbsunterbrechung, die in der Regel mindestens die dreijährige „Elternzeit“ umfaßt, gefolgt von einer Teilzeitbeschäftigung. Wie das Schaubild A 1 im Anhang zeigt, sind 75% der westdeutschen Frauen mit Kindern unter 3 Jahren nicht erwerbstätig. Das entspricht der vorherrschenden kulturellen Orientierung, wonach die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei nachteilig für die Kinder sein kann. Unter den Müttern mit Vorschulkindern zwischen 3 und 6 Jahren sind immerhin 39% nicht erwerbstätig. Und selbst Mütter von Schulkindern von 6-10 Jahren nehmen zu 33% nicht am Erwerbsleben teil. Insbesondere unter den Müttern mit Vorschulkindern gibt es zudem auch einen relativ hohen Anteil an Frauen, denen die Rückkehr nicht gelingt und die deshalb offen oder versteckt arbeitslos sind (8%).

Entsprechend dem gewandelten kulturellen Leitbild der Familie stellt Teilzeitarbeit für westdeutsche Mütter die bevorzugte Form der Beschäftigung in der Phase aktiver Mutterschaft dar, wenn sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Diese Orientierung wird durch die übliche Begrenzung von Kinderbetreuungs-Angeboten und schulischen Unterrichtszeiten auf den Vormittag verstärkt (vgl. Koch 2002; Pfau-Effinger/Geissler 2002). Die Realisierung des neuen Familienleitbildes, des ‚Vereinbarkeitsmodells der Versorgerehe‘ stößt dabei allerdings teilweise noch immer auf Schwierigkeiten, so dass es einen relativ hohen Anteil ‚unfreiwilliger‘ Hausfrauen gibt, die den Kern der sog. ‚Stillen Reserve‘ bilden (Holst 2000).

Neben denjenigen sozialen Gruppen, die dieses dominierende Modell bevorzugen, gibt es auch kleinere Gruppen, die andere Modelle befürworten. Die Zustimmung zu eher egalitär angelegten Modellen, in denen beide Elternteile ganztags arbeiten und die Kinder ganztags fremdbetreut werden, oder in dem beide Eltern mit gleichermaßen reduzierter Arbeitszeit arbeiten, ist dabei vergleichsweise gering (vgl. Tabelle 1), anders als etwa in den Niederlanden oder Norwegen: Hier endete die kulturelle Modernisierung der Hausfrauenehe nicht bei einem Vereinbarkeitsmodell der männlichen Versorgerehe, wie ich es oben beschrieben habe, sondern ging weiter in Richtung eines „Doppelversorger-/Doppelbetreuermodells“ der Familie, das für Frauen und Männer gleichermaßen eine Teilzeitbeschäftigung und gleichberechtigte Aufteilung der Kinderbetreuung in der Phase „aktiver Elternschaft“ vorsieht. Bisher wird es allerdings erst von einem kleineren Teil der Bevölkerung auch tatsächlich praktiziert (Pfau-Effinger 2001). Die Vorstellungen von Gleichstellung beziehen sich in Westdeutschland eher auf ein Konzept

der „Gleichstellung in der Differenz“ – Frauen sollen auch mit ihrem „abweichenden“ Erwerbsverlauf nicht benachteiligt werden. Während einerseits die Vorstellung über einen unterschiedlichen Umfang der Erwerbsarbeit von Frauen und Männern durchaus gängig ist, wünschen Frauen aber doch eine gleichberechtigte Beteiligung der Männer an der häuslichen Kinderbetreuung und Hausarbeiten in den Zeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, wie qualitativ angelegte Befragungen ergeben haben (Geissler 2002). Und die mangelnde Bereitschaft von Vätern, sich an der Kinderbetreuung und Hausarbeit zu beteiligen, ist in Deutschland eine wesentliche Scheidungsursache (Esser u.a. 2000).

Anders als die westdeutsche Bevölkerung orientiert sich die Bevölkerung in Ostdeutschland dabei eher an einem Familienmodell, das ich als „Doppelversorgermodell mit externer Kinderbetreuung“ bezeichne (Pfau-Effinger 2000). In dem kulturellen Modell ist eine volle Erwerbsbeteiligung beider Elternteile und eine überwiegend externe Kinderbetreuung vorgesehen. Dieses Modell dominiert seit den Zeiten der DDR-Gesellschaft. Positive Erfahrungen mit der Realisierung des Modells trugen offenbar zu einer breiten Wertschätzung des Modells in der Bevölkerung bis heute bei (Klammer/Klenner 2003; Pfau-Effinger/Geissler 2002). Gleichzeitig scheint es auch ein Bestandteil der ostdeutschen Identität zu sein, ein kulturelles Erbe, auf das man stolz ist und auf dessen Grundlage man im europäischen Maßstab als „moderner“ gilt als der Westen Deutschlands. In Ostdeutschland ist dementsprechend auch ein relativ hoher Anteil der Mütter von Kindern über 3 Jahre trotz der insgesamt ungünstigen Arbeitsmarktlage in Vollzeit beschäftigt, soweit sie nicht arbeitslos sind (vgl. Schaubild 1A im Anhang; Geissler/Pfau-Effinger 2002).

2. Der betriebliche Rahmen für die Verwirklichung des modernisierten Familienmodells

Die kulturellen Werte in Bezug auf die Familie und eine „gute Kindheit“ kollidieren in Westdeutschland mit der Eigenlogik des betrieblichen Sektors. Das Konzept des Arbeitnehmers und das Karrieremodell beruhen in der globalisierten Wirtschaft heute mehr denn je auf der „Freiheit“ der Arbeitnehmer von anderen Verpflichtungen und auf einer umfassenden Verfügbarkeit für die Erwerbsarbeit, was auch Voss und Pongratz (1999) mit ihren Analysen zur Herausbildung des „Arbeitskraft-Unternehmers“ als neuem Modell des Arbeitnehmers herausgearbeitet haben. Diejenigen, die aufgrund der Übernahme von Verantwortung in der Familie eine nur begrenzte Verfügbarkeit für den Betrieb signalisieren, müssen in dem System mit Benachtei-

lungen rechnen. Hier ist eine veränderte betriebliche Kultur gefragt, in der die unbegrenzte zeitliche Verfügbarkeit der Arbeitskräfte ihre starke Bedeutung als Grundlage für den individuellen betrieblichen Aufstieg verliert. Ein Beispiel bietet hier Schweden, wo in sog. "Elternförderungsplänen" explizit eine Entkoppelung der Chancen für die betriebliche Karriere von der unbegrenzten zeitlichen Verfügbarkeit vereinbart wurden (Pedersen 1995).

Eine betriebliche Politik zur Vereinbarkeit müßte demnach die Betriebskultur insgesamt verändern. Die folgenden Zielsetzungen müßten im Vordergrund stehen:

- Die Schaffung von Möglichkeiten für Eltern, in Teilzeit zu arbeiten, auf allen Karriereebenen – betriebswirtschaftliche Studien haben gezeigt, dass die Annahme, Teilzeit auf der Führungsebene sei nicht möglich und "Verantwortung sei unteilbar", nicht haltbar ist (Müller 1998). Dabei geht es um verlässliche Formen der Teilzeitbeschäftigung am Vormittag, denn nur diese sind mit den Schul- und Kindergartenzeiten und mit dem kulturellen Konzept des mit den Kindern verbrachten Nachmittags kompatibel;
- der grundsätzliche Einbezug von Teilzeitbeschäftigten in betriebliche Karrierewege;
- und insgesamt die Entkoppelung der betrieblichen Aufstiegswege vom Prinzip unbegrenzter zeitlicher Verfügbarkeit.

3. Der familienpolitische Rahmen für die Work Life Balance im europäischen Vergleich

Während andere Bereiche wohlfahrtsstaatlicher Politik seit den neunziger Jahren eher durch Einsparungen gekennzeichnet waren, sind gerade im Bereich der Geschlechterpolitik durchaus auch Ansätze zu einem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen und Leistungen erkennbar.

Theoretischer Rahmen für die vergleichende Analyse von Familienpolitiken

Die Familienpolitik gegenüber der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit läßt sich auf der Basis sozialer Rechte analysieren, die für Eltern und Kinder (bzw. ältere Menschen – das ist hier aber nicht Thema) im Zusam-

menhang mit der Familienpolitik etabliert worden sind (Pfau-Effinger 2005a; Geissler/Pfau-Effinger 2005).

Der Begriff der "sozialen Rechte" entstammt der Theorie von T. H. Marshall (1992) über die historische Entwicklung des Bürgerschaftsstatus (citizenship). Die Geschichte moderner Gesellschaften wird hier als ein Prozess angesehen, in dessen Verlauf die Menschen ihre elementaren Rechte ausweiten konnten, und zwar in der folgenden Reihenfolge: allgemeine bürgerliche Rechte, politische Rechte und dann soziale Rechte. Die sozialen Rechte, die beim Ausbau der Wohlfahrtsstaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verankert wurden, waren an die Erwerbstätigkeit geknüpft und sahen eine soziale Sicherung für die Arbeitnehmer für Zeiten vor, in denen sie nicht erwerbstätig waren („Dekommodifizierung“, nach Esping-Andersen 1990, 1999).

Ausweitung der sozialen Rechte im Zusammenhang mit „care“ in (west-) europäischen Wohlfahrtsstaaten

Vor dem Hintergrund des Wandels der vorherrschenden kulturellen Modelle zur Familie und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen waren die Wohlfahrtsstaaten im ausgehenden 20. Jahrhundert gefordert, soziale Rechte auszuweiten, die als Grundlage für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Bedeutung sind und Zielen der Gleichstellung Rechnung tragen. In dem Zusammenhang sind in den letzten Jahrzehnten überall neue Typen sozialer Rechte entstanden, die an die Kinderbetreuung und Altenpflege (die hier aber nicht näher thematisiert wird) geknüpft sind (vgl. Knijn/Kremer 1997; Leira 2002; Geissler/Pfau-Effinger 2005). Die Grundprinzipien lassen sich folgendermaßen beschreiben:

a) Soziale Rechte, Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen

Zum einen geht es um soziale Rechte von Kindern oder Eltern auf eine öffentliche oder öffentlich finanzierte Kinderbetreuung und eine entsprechende Ausweitung der öffentlichen Infrastruktur. Generell ist eine Sichtweise Bestandteil des „europäischen Modells“, dass die Kinderbetreuung – ebenso wie die Bildung – ein öffentliches Gut ist und in die Zuständigkeit des Wohlfahrtsstaates oder von ihm beauftragter und finanzierter Non-Profit-Organisationen gehört. In dem einzigen Land, das bisher die Kinderbetreuung weitgehend dem Markt überlassen hatte, Großbritannien, ist der Staat neuerdings ebenfalls stärker dazu übergegangen, die Kinderbetreuung öffentlich zu finanzieren. Solange die Preise über den Markt bestimmt wurden, lagen sie in Großbritannien bei ca. 800-900 Euro pro Kind, weshalb ein Kin-

dergartenplatz bis dahin nur für Familien der gehobenen Mittelschicht und einige wenige Niedrigeinkommens-Bezieher, denen ein Kindergartenplatz subventioniert wurde, erschwinglich war (Dasko 2000; Daycare Trust 1999). Ein umfassendes Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Frauen bzw. Eltern in dem von ihnen gewünschten Umfang erwerbstätig sein können.

b) Soziale Rechte, die eigenen Kinder temporär im eigenen Haushalt selbst zu betreuen

Für die Hausfrauenehe war es bezeichnend, dass die Übernahme der Kinderbetreuung für Frauen den Verzicht auf eine Erwerbsarbeit bedeutete und unbezahlt und „versteckt“ im privaten Familienhaushalt ausgeübt wurde. Die Veränderungen der Familienstrukturen und -kultur haben aber dazu geführt, dass neue soziale Rechte im Zusammenhang mit der informellen Kinderbetreuung durch Eltern im Familienhaushalt etabliert wurden. Diese betreffen Rechte auf eine temporäre Freistellung für Eltern im Rahmen des bestehenden Arbeitsverhältnisses, Ansätze zur Bezahlung von Elternarbeit und ihr Einbezug in die soziale Sicherung. Damit wurde die familiäre Kinderbetreuung sichtbar gemacht und gesellschaftlich als eine Form von „Arbeit“ anerkannt. Dies läßt sich auch in dem Sinn verstehen, dass der Sozialstaat damit das vorherrschende Verständnis von „Arbeit“ über den Rahmen der erwerbsförmig organisierten Arbeit hinaus ausgeweitet hat.

In der neueren Politik westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten gegenüber der Kinderbetreuung wurde im allgemeinen ein „dualer“ Weg des Wandels gewählt, bei dem beide Typen sozialer Rechte im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung erheblich ausgeweitet wurden (Hofäcker 2003; Pfau-Effinger 2005a; Pfau-Effinger/Geissler 2005; Ungerson 2005). Am weitestgehenden war der Ausbau der sozialen Rechte in skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und in Frankreich, wo die beiden genannten Typen von Rechten heute qualitativ am besten ausgestattet sind (Daune-Richard 2005; Anttonen/Sipilä 2005; Fagnani/Letablier 2005; Pfau-Effinger 2004c, 2005c).

c) Die Etablierung sozialer Rechte für Väter

Offenbar ist in einer Reihe von westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten die Bereitschaft von Männern begrenzt, sich als „aktiver Vater“ gleichberechtigt in die Familienarbeit einzubringen (wobei es hier ein klares Nord-Süd-Gefälle

innerhalb Westeuropas gibt). Das trifft auch für Deutschland zu, wo fast ausschließlich Frauen den Erziehungsurlaub wählen und der Anteil der Männer an einer Hand abzuzählen ist, die familienbedingt eine Teilzeitbeschäftigung wählen. Allerdings zeigen Einstellungsbefragungen, dass das Potential an Männern, die stärker ein Modell „aktiver Vaterschaft“ wählen würden, deutlich größer ist als die bisherige soziale Praxis von Vaterschaft vermuten läßt (Künzler/Schulze/van Hekken 2000). Eine Reihe von Wohlfahrtsstaaten hat aus solchen Gründen Anreize für Männer geschaffen, sich am Erziehungsurlaub bzw. an der Elternteilzeit zu beteiligen, indem sie separat bezahlte Freistellungsmöglichkeiten für Väter („Daddy leave“) geschaffen haben, die parallel oder in Abwechslung zur Freistellung der Mütter genommen werden können und verfallen, wenn Väter sie nicht antreten. Dies hat insbesondere in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten zu einem deutlichen Anstieg der Beteiligung der Väter an der familialen Kinderbetreuung beigetragen (Eydal 2005).

Familienpolitik und Vereinbarkeit im bundesdeutschen Sozialstaat

Auch in Deutschland wurden im ausgehenden 20. Jahrhundert soziale Rechte im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung neu etabliert und schrittweise ausgeweitet. Dabei gibt es aber eine Reihe von Problemen, die Zielen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit entgegenstehen.

a) Soziale Rechte, Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen

Kinder von 3-6 Jahren haben in Deutschland ein individuelles Recht auf einen Kindergartenplatz, und für diese Altersgruppe ist das öffentliche Angebot an Kindergartenplätzen relativ umfassend (Esch/Stöbe-Blossey 2004).

Dabei gibt es aber Probleme in Bezug auf die folgenden Dimensionen der Versorgung:

Qualität der Versorgung

Qualitativ entspricht das System der öffentlichen Kinderbetreuung nicht den europäischen Standards und den Anforderungen an eine „europäische Wissensgesellschaft“, wie sie von der EU angestrebt wird. Dies wurde nicht zuletzt durch das schlechte Abschneiden Deutschlands in der PISA-Studie deutlich. Wie das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt, die im internationalen Vergleich in Bezug auf die Bildung führend sind, wie die PISA-Studie ergeben hat, sind die folgenden Elemente Grundlage einer qualitativ guten Versorgung: Konsequenter Ausbau der Kindergärten als Teil des Bil-

dungssystems, Einführung universitärer Studiengänge für das Personal im Sinne von „VorschullehrerInnen“ und Verbesserung des Betreuungsschlüssels. „Billiglösungen“, zu denen einige Bundesländer wie etwa das Land Hamburg greifen, indem sie überwiegend Tagesmütter für die Versorgung einsetzen, stehen im Widerspruch zu Prinzipien einer qualitativ guten Versorgung. Denn bei dem Tagesmutter-System handelt sich um ein System, das auf der Basis von weitgehend pädagogisch unqualifiziertem, gering bezahltem und kaum kontrolliertem Personal dezentral durchgeführt wird und dabei tendenziell nach dem Prinzip der „Aufbewahrung“ funktioniert.

Zeitlicher Umfang und Flexibilität der Versorgung

Auch wenn das vorherrschende kulturelle Leitbild der Familie für Kinder unter drei Jahren die familiäre Kinderbetreuung vorsieht, ist dieses doch teilweise für Eltern im Rahmen ihrer beruflichen Planung nicht vollständig realisierbar. Zudem gibt es gerade in Großstädten soziale Gruppen, in denen auch für Kinder unter drei Jahren eine öffentliche Kinderbetreuung als angemessen angesehen wird und angestrebt wird. Deshalb besteht ein gewisser Bedarf an öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen für diese jüngste Altersgruppe, der bisher nicht gedeckt ist. Für die ältere Altersstufe der 3 – 6jährigen Kinder beruht das Angebot wiederum vorwiegend auf dem Prinzip einer Halbtagsbetreuung, was gemessen am Bedarf der Eltern zu kurz (Beckmann 2001, 2002; Beckmann/Engelbrech 2002). Wie eine Befragung des IAB zeigt, würden Eltern ein flexibles Angebot im zeitlichen Umfang zwischen einer Halbtags- und einer Ganztagsbetreuung bevorzugen (Esch/Stöbe-Blossey 2002; Stöbe-Blossey 2004). Schließlich mangelt es in großem Umfang an Hortplätzen, da angesichts der relativ kurzen Unterrichtszeiten in der Grundschule selbst eine Halbtagsbeschäftigung von Müttern schon kaum mit dem Betreuungsbedarf der Kinder vereinbar ist. Darüber hinaus fehlen öffentliche, kontrollierte und qualitativ gute Dienstleistungen, die den Bedarf von Eltern nach der Überbrückung von Zeiten zwischen Schule oder am Abend erfüllen.

In diesem Bereich bietet etwa Finnland ein Beispiel für einen Fall der „best practice“: Für Kinder, die einen Kindergartenplatz haben (ein Anspruch darauf besteht für Kinder im Alter von 0-6 Jahren), bieten die Kommunen zusätzlich auf Anfrage eine Kinderbetreuung im Haushalt für Zeiten außerhalb der Kindergartenzeiten und zum Babysitting an. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, auf kurzfristig verfügbare, flexible Angebote großer Wohlfahrtsverbände wie etwa der „Mannerheim Liga“ von Personal zum Babysitting in Anspruch zu nehmen, die sehr kostengünstig sind, da sie staatlich

subventioniert werden. Generell ist dabei das Personal gut ausgebildet und nimmt an Lehrgängen zur Weiterbildung teil; und die angebotenen Dienstleistungen unterliegen einer ständigen Qualitätskontrolle (Tommiska 2005).

Im Vergleich mit den alten Ländern ist in den neuen Bundesländern die öffentliche Infrastruktur zur Kinderbetreuung für alle Altersgruppen und im Hortbereich deutlich stärker ausgebaut und beruht ganz überwiegend auf dem Prinzip der Ganztagsbetreuung, so dass damit die Grundvoraussetzungen für die Realisierung eines Doppelversorgermodells mit externer Kinderbetreuung bestehen (Esch/Stöber-Blossey 2003). Fragen der Qualität stellen sich aber ebenso wie in Westdeutschland.

b) Soziale Rechte, temporär die eigenen Kinder im eigenen Haushalt zu betreuen

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt mit der „Elternzeit“ über ein geeignetes familienpolitisches Instrument zur Förderung der Vereinbarkeit. Sie beinhaltet die Möglichkeit der Freistellung für Eltern aus dem Betrieb nach der Geburt eines Kindes im Anschluß an den Mutterschutz so lange, bis das Kind drei Jahre ist, in dem Zusammenhang kann bis zu zwei Jahre lang Erziehungsgeld bezogen werden. Eine wichtige Ergänzung wurde mit der Erweiterung durch das Teilzeitgesetz der rot-grünen Bundesregierung Anfang des 21. Jahrhunderts geschaffen. In dem Rahmen erhielten Eltern die Möglichkeit, eine Teilzeitbeschäftigung mit dem Bezug von Erziehungsgeld zu verbinden.

Mit dem kulturellen und sozialpolitischen Wandel wurde die familiäre Kinderbetreuung auch teilweise vom alten Leitbild der Hausfrauenehe entkoppelt. Es ist ein neuer Typ von Elternschaft entstanden, in dem Eltern – noch immer meist die Mütter –, die ansonsten auf eine dauerhafte Erwerbstätigkeit hin orientiert sind, im Rahmen ihres Erwerbslebens temporär ihre eigenen Kinder selbst in Vollzeit oder Teilzeit betreuen, dabei aber ihrem Betrieb und ihrer Erwerbsarbeit verhaftet bleiben (Geissler/Pfau-Effinger 2005).

Diese Art der sozialen Rechte, in der informelle Arbeit im Familienhaushalt unterstützt wird, ist in der Sozialpolitikforschung unter normativen Gesichtspunkten durchaus umstritten und wird verdächtigt, „traditionelle“ Muster des Erwerbsverhaltens von Frauen zu unterstützen (z.B. Leira 2002; Hofäcker 2003). Ich argumentiere hier, dass diese Muster des Erwerbsverhaltens den kulturellen Orientierungen eines größeren Teils der Frauen entsprechen und dass es wenig sinnvoll wäre darauf abzielen, sie „abzuschaffen“, indem man sie negativ sanktioniert.

Unter Gleichstellungsgesichtspunkten ist allerdings problematisch, dass Mütter, die ihre Kinder zeitweise selbst betreuen, im Rahmen des Erziehungsurlaubs und/oder auf der Basis von Teilzeit-Erwerbsarbeit, zu ihrer Existenzsicherung noch immer auf die zusätzliche finanzielle Unterstützung durch „ihren“ männlichen Familienernährer angewiesen sind. In einer Gesellschaft, in der das Leitbild des Staatsbürgers („citizen“) mehr denn je auf Individualisierung und individueller - finanzieller - Autonomie beruht, ist eine solche finanzielle und damit auch persönliche Abhängigkeit nicht mehr zeitgemäß.

Die mangelnde finanzielle Unterstützung familialer Kinderbetreuung trägt auch dazu bei, dass Alleinerziehende in erhöhtem Maß von Armut betroffen sind und Kinder von Alleinerziehenden gegenüber Kindern aus Zwei-Eltern-Familien eine erheblich höhere Armutsrate aufweisen. Bis Kinder von Alleinerziehenden drei Jahre alt sind, ist die Kombination von Sozialhilfe und Erziehungsgeld eine akzeptierte Lösung. Danach kann aber einzig eine Vollzeitbeschäftigung verhindern, dass Alleinerziehende und ihre Kinder von Armut betroffen sind. Nun handelt es sich bei Alleinerziehenden aber nach wie vor in erster Linie um geschiedene Frauen, die bis zur Scheidung zunächst, entsprechend dem Leitbild der Versorgerehe, eine Erwerbsunterbrechung und dann möglicherweise eine Teilzeitbeschäftigung gewählt haben. In der Situation auf eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln entspricht weder dem vorgängigen kulturellen Leitbild von Frauen, noch sind die Kindergärten auf eine Vollzeitversorgung eingerichtet. Vielfach steht auch eine Vollzeitstelle im Betrieb als Alternative nicht zur Verfügung. Alleinerziehende und ihre Kinder müssen aus solchen Gründen erhöhte Armutsrisiken in Kauf nehmen (Ostner 1997; Olk u.a. 2004).

Auf der Grundlage der Gültigkeit des Wertes individueller Autonomie aller Staatsbürger und zur Vermeidung solcher Armutsrisiken haben die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten für die Zeiten der Freistellung oder teilzeitigen Freistellung zur familialen Kinderbetreuung die Zahlung von Einkommensersatzleistungen in nahezu voller Höhe vorgesehen, die unabhängig vom Haushaltseinkommen geleistet wird. Ein anderes Modell wurde in den Niederlanden bereits in den sechziger Jahren eingeführt, in dem Alleinerziehende den doppelten Sozialhilfebetrag beziehen, damit ihre Kinder nicht gegenüber Kindern aus Zwei-Eltern-Familien benachteiligt sind (Stolk/Wouters 1987). Auf diese Weise sind die betreuenden Eltern – auch dort zumeist die Mütter – nicht gezwungen, in der Zeit, in der sie diese wichtige gesellschaftliche Aufgabe durchführen, von der beruflichen und finanziellen Autonomie in eine persönliche finanzielle Abhängigkeit vom Ehepartner wechseln zu müssen. Zudem wird damit die Armut von Alleinerziehenden, und der Kinder von Alleinerziehenden, weitgehend vermieden. Der

Sozialpolitikforscher Michael Opielka (2000) hat aus solchen Gründen die Einführung eines „Familiengeldes“ vorgeschlagen, bei dem es sich quasi um eine Form eines „Grundeinkommens für Erziehende“ handelt.

c) Förderung der Elternzeit für Männer

Bisher gibt es im deutschen Wohlfahrtsstaat kaum Ansätze zu einer Politik, mit der speziell die Beteiligung der Männer an der familialen Kinderbetreuung erhöht werden soll. Zwar sind die Bedingungen der Elternzeit und der Angehörigenpflege geschlechtsneutral formuliert, tatsächlich sind es aber fast nur Frauen, die die Elternzeit in Anspruch nehmen (Rost/Schneider 2003). Die Erfahrungen aus den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und aus Österreich zeigen, dass eine besondere Förderung der informellen Familienarbeit von Männern die Voraussetzung dafür ist, dass die Beteiligung von Männern deutlich ansteigt (Eydal 2005; Kremer/Schiffbänker 2005). Diese ist in der Regel so gestaltet, dass ein bestimmter Zeitraum des Elternurlaubs exklusiv für Väter reserviert ist und verfällt, wenn er nicht in Anspruch genommen wird.

5. Schlußfolgerungen und vorgeschlagene Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene

Der deutsche Sozialstaat hat sich von einer konservativen Politik zur Förderung der Hausfrauenehe wegbewegt und einen „dualen“ Weg zur Förderung der modernisierten Versorgung eingeschlagen, auf dem er sich auch noch immer befindet. Einerseits wurden soziale Rechte von Kindern und älteren Menschen gestärkt, öffentlich finanzierte Kinderbetreuungsangebote in Anspruch zu nehmen, und damit auch die Möglichkeiten für Frauen bzw. Eltern verbessert, erwerbstätig zu sein. Darüber hinaus wurde dem neuen kulturellen Leitbild der „modernisierten Versorgung“ insofern Rechnung getragen, als auch soziale Rechte in Bezug darauf etabliert wurden, Kinder und ältere Menschen temporär selbst im Familienhaushalt zu betreuen bzw. pflegen. Defizite und Widersprüche liegen allerdings in der Qualität der Betreuung und darin, dass der Umfang des öffentlichen Angebots zur Kinderbetreuung bisher unzureichend ist, das betrifft in den alten Bundesländern vor allem die Versorgung für Kinder unter drei und für Kinder im Grundschulalter, sowie den zeitlichen Umfang der Versorgung. Darüber hinaus ist problematisch, dass die Übernahme von familialer Kinderbetreuung die Elternteile, die das jeweils betrifft, in eine völlig unzeitgemäße persönlich-finanzielle Abhängigkeit im Rahmen der Ehe bringt, die grundlegend den Zielen von Gleichstellung und individueller Autonomie widerspricht.

Die folgenden Maßnahmen könnten auf der Grundlage dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen:

Empfohlene Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Betriebliche Ebene

- Möglichkeit der Arbeitszeitreduzierung auf Teilzeit auf allen Hierarchieebenen, mit Recht auf Rückkehr in Vollzeitbeschäftigung;
- Einbezug von teilzeitbeschäftigten Eltern in die betriebliche Weiterbildung und betrieblichen Karrierewege;
- generell eine stärkere Entkoppelung der Karrieremöglichkeiten vom Umfang der zeitlichen Verfügbarkeit für die Erwerbsarbeit.

Familienpolitik

a) Bezogen auf die sozialen Rechte im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von öffentlicher Kinderbetreuung

- Erhöhung der Qualität der öffentlichen Kinderbetreuung und stärkerer Einbezug in das Bildungssystem, insbesondere auch durch die Einführung akademischer Abschlüsse für das Personal im Bereich der frühkindlichen Bildung und eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels;
- Erhöhung des Umfangs und der zeitlichen Dauer der Angebote – insbesondere für Kinder unter drei Jahren und Grundschulkindern;
- Schaffung eines individuellen Rechts für Kinder, die jünger als drei Jahre sind, auf öffentliche Kinderbetreuung, das unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern (z.B. bei Arbeitslosigkeit) gilt;
- Schaffung kostengünstiger und qualitativ hochwertiger flexibler Angebote für Überbrückungszeiten und abends im privaten Haushalt.

b) Bezogen auf die sozialen Rechte im Zusammenhang damit, Kinder temporär selbst zu betreuen

- Erhöhung des Erziehungsgeldes während der Elternzeit durch Einführung eines Erziehungsgehalts (Opielka 2004) oder Umstellung auf eine Einkommensersatzleistung; die Erhöhung und Ausweitung der Erziehungsgeld-Zahlungen ist auch auf Landesebene möglich („Landeserziehungs-

geld“); Ziel sollte die finanzielle Autonomie des betreuenden Elternteils sein;

- Ausweitung der Möglichkeit auf bezahlte Freistellung von Eltern für den Fall einer schweren Krankheit des Kindes (Schweden und Finnland 60-65 Tage im Jahr).

c) Förderung des stärkeren Einbezugs von Vätern in die Kinderbetreuung

- Schaffung spezieller Anreize für die Übernahme der Kinderbetreuung durch Väter wie etwa die Einführung eines bezahlten „Daddy-Monats“ im Erziehungsurlaub.

d) Neue Governancestrukturen

- Um neuere Ansätze zur Lösung der Probleme der Vereinbarkeit auf der lokalen Ebene zu realisieren, ist es sinnvoll, neue Strukturen der Vernetzung und Steuerung auf der lokalen/regionalen Ebene zu etablieren, in denen unterschiedliche Typen von Akteuren miteinander kooperieren und Problemlösungen unter den spezifischen lokalen Bedingungen erarbeiten. In dem Zusammenhang kann an der Initiative der Bundesregierung zur Schaffung „Lokaler Bündnisse für die Familie“ angesetzt werden.

Politische Gestaltungsansätze zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind auch deshalb von Bedeutung, weil es sich bei dieser Frage nicht um ein partikulares Problem handelt. Es geht dabei vielmehr um eine grundsätzliche Voraussetzung für eine „nachhaltige“ Entwicklung der Gesellschaft. Die Schaffung dieser Voraussetzung trägt nicht nur zur Erhöhung der Attraktivität des „Standortes“ bei, sondern ist auch von substantieller Bedeutung für die Lebensqualität der gegenwärtigen und heranwachsenden Generationen.

Literatur

Anttonen, Anneli, Sipilä, Jorma (2005): Comparative approaches to social care: diversity in care production modes, in: B. Pfau-Effinger and B. Geissler (eds.) Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press (forthcoming)

Beckmann, Petra; Kurtz, Beate (2001): Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die Betreuung der Kinder ist der Schlüssel. IAB Kurzbericht. Aktuelle

- Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. Ausgabe 10/2001
- Beckmann, Petra (2002): Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander. IAB Werkstattbericht. Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Ausgabe 12/2002
- Beckmann, Petra; Engelbrech, Gerhard (2002): Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Kinderbetreuung und Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen mit Kindern, in: Engelbrech, Gerhard (2002)(Hrsg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen. Beitr. AM 259, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, S. 263-282.
- Dasko, Faith (2000): Zum Zusammenhang von Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung in England. S. 38-61 in: Margareta Steinrücke (Hg.): "Von den NachbarInnen lernen". Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Europa. Bremen: Angestelltenkammer Bremen.
- Daune-Richard, Anne Marie (2005): Women's work between family and welfare state: part-time work and childcare in France and Sweden in: B. Pfau-Effinger and B. Geissler (Hrsg.) Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press.
- Daycare Trust (1999): Childcare changes lifes. London: Daycare Trust.
- Engelbrech, G., Jungkunst, M. (2001) Erwerbsbeteiligung von Frauen: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, 7.
- Esch, K., Stöber-Blossey, S. (2002) Kinderbetreuung: Ganztags für alle? – Differenzierte Arbeitszeiten erfordern flexible Angebote. IAT-Report 2002-09, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Eydal, G.B. (2005): Child care policies of the Nordic welfare states. Equal rights of mothers and fathers to parental leave in Iceland, in: B. Pfau-Effinger and B. Geissler (eds.) Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press (forthcoming)
- Fagnani, Jeanne, Letablier, MarieThérèse., (2005): Social rights and care responsibility in the French welfare state, in: B. Pfau-Effinger and B. Geissler (eds.) Care and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press (forthcoming)
- Geissler, B. (2002) Die (Un-)Abhängigkeit in der Ehe und das Bürgerrecht auf care. Überlegungen zur gender-Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, in Gottschall, K and B. Pfau-Effinger (eds) *Zukunft der Arbeit und Geschlecht*, Opladen: Leske und Budrich, pp 183-206.
- Hofäcker, Dirk (2003): Typen europäischer Familienpolitik – Vehikel oder Hemmnis für das "adult worker model"?, in: Leiter/Ostner/Schratenstaller (Hrsg.), a.a.O., S. 257-284.
- Holst, Elke (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt . Größe – Zusammensetzung – Verhalten, Berlin: sigma.
- Klammer, Ute; Klenner, Christina (2003): Geteilte Erwerbstätigkeit – gemeinsame Fürsorge. Strategien und Perspektiven der Kombination vo

- Erwerbs- und Familienleben in Deutschland, in: Leitner/Ostner/Schratzenstaller (Hrsg.), a.a.O., S. 177-207.
- Knijn, Trudie, Kremer, Monique (1997) Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship, *Social Politics* 5: 328-361.
- Koch, Susanne (2002) : Arbeitszeitrealität und Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern, in : Engelbrech, Gerhard (2002)(Hrsg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen. Beitr. AM 259, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, S. 49-66.
- Kremer, Margareta; Schiffbänker, Helene (2005): Informal family-based care work in the Austrian care arrangement, in: Pfau-Effinger, Birgit; Geissler, Birgit (Hrsg.): Care and social integration in Europe, Bristol: Policy Press.
- Künzler, Jan (1995): Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Die Beteiligung von Männern im Haushalt im internationalen Vergleich. In: *Zeitschrift für Frauenforschung*, 1+2: 115-135.
- Leira, Arnlaug. (2002) *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge, Cambridge University Press,
- Leitner, Sigrid; Ostner, Ilona; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.)(2003): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch*, Wiesbaden, vs-verlag.
- Marshall, T. (1950): *Citizenship and Social Class*. Reprint in: T. H. Marshall and T. Bottomore, (1992): *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Opielka, Michael (2000): Grundeinkommenspolitik. Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft*, 38, 3-4: 43-59
- Ostner, Ilona (1997): Alleinerziehen vor und nach der deutschen Einigung. Ein Testfall für die Logik deutscher Sozial- und Familienpolitik, in: *Sozialwissenschaftliche Literaturreisenschau*, 34, 53-72.
- Pfau-Effinger, Birgit (2000): *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*. Opladen: Leske und Budrich.
- Pfau-Effinger, Birgit (2001): Wandel wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterpolitiken im soziokulturellen Kontext In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 41, Sonderband 'Geschlechtersoziologie', hrsg. von Bettina Heintz, S. 488-511.
- Pfau-Effinger, Birgit (2004a) : Historical paths of the male breadwinner family model – explanation for cross-national differences. *British Journal for Sociology*, 55, 3, pp. 177-199.
- Pfau-Effinger, Birgit (2004b): *Development of Culture, Welfare States and Women's Employment in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Pfau-Effinger, Birgit (2004c) : Umbau der skandinavischen Volksheime ? In: *Geographische Rundschau*, H. 2.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005a) : *Welfare State Policies and care arrangements*, *European Societies* 7, 2, 321-347.
- Pfau-Effinger, B., Geissler, B. (2002): Cultural change and family policies in East and West Germany, in A. Carling, S.S. Duncan, R. Edwards

- (eds): *Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice*. London, New York: Routledge.
- Pfau-Effinger, B., Geissler, B. (2005): Change of European care arrangements, in: B. Pfau-Effinger and B. Geissler (Hrsg.) *Care and Social Integration in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Pfau-Effinger, Birgit; Geissler, Birgit (Hrsg.)(2005): *Care and Social Integration in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Schneider, Norbert F.; Rost, Harald (1998): Vom Wandel keine Spur – warum ist Erziehungsurlaub weiblich? In: Oechsle, Mechthild; Geissler, Birgit (Hrsg.): *Die ungleiche Gleichheit. Junge Frauen und der Wandel im Geschlechterverhältnis*, Opladen: Leske und Budrich.
- Sommerkorn, Ingrid N. (1988): Die erwerbstätige Mutter in der Bundesrepublik: Einstellungs- und Problemveränderungen. S. 54-71 in: Rosemarie Nave-Herz (Hg.): *Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Enke.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2004): *Arbeitszeit und Kinderbetreuung: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in NRW*. IAT-Report 1/2004 (Institut für Arbeit und Technik)
- van Stolk, Bram; Wouters, Cas (1987): *Frauen im Zwiespalt. Beziehungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. Eine Modellstudie*, Frankfurt/Main: suhrkamp.
- Tommiska, Katja: Country reports based on the analyses of the interviews - The case of Finland; Internal paper for the 5th Framework EU Project "Formal and Informal work in Europe", February 2005.
- Voß, G. G., Pongratz, H., J. (1998). Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der "Ware Arbeitskraft"? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50, 1: 131-158.

Anhang

Schaubild A1

