

Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik

Irene Dingeldey
Silke Reuter

Der nachfolgende Beitrag möchte auf eine neue Form der Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik aufmerksam machen: Mütter bzw. Familien werden zunehmend als Zielgruppe der Arbeitsmarktaktivierung angesprochen und der Ausbau der Kinderbetreuung wird offensiv zur Schaffung von Arbeitsplätzen genutzt. Diese Politik ist in Großbritannien und Frankreich schon weit fortgeschritten, gewinnt aber auch in Deutschland an Bedeutung. Ein negativer Nebeneffekt, nämlich die zunehmende Arbeitsmarktsegmentierung für Mütter, soll aufgedeckt werden. Zur Korrektur wird für eine stärker reflexive staatliche Steuerung plädiert.

1

Einleitung

Wechselwirkungen zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik haben fast genuinen Charakter und sind z.T. altbekannt. Eine gut ausgebaute und am ErnährermodeLL orientierte Familienpolitik trug durch die Reduzierung des weiblichen Arbeitsangebotes auch immer zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei: Finanzielle Transfers zur Unterstützung des Alleinernährermodells sowie ein fehlender Ausbau familienbezogener Dienstleistungen wirkten indirekt als Anreiz bzw. Zwang auf Mütter, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen oder aber die Erwerbsteilhabe maßgeblich zu reduzieren. Familienpolitische Instrumente, wie z.B. der Elternurlaub, wurden u.a. in der Bundesrepublik in Zeiten der Arbeitsmarktkrise mehr oder weniger offen eingeführt, um das weibliche Arbeitskräfteangebot zu verringern. Umgekehrt griff man auf Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere dann gerne zurück, wenn Arbeitskräftemangel herrschte und Frauen für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden sollten. So fallen sowohl in Skandinavien als auch in der ehemaligen DDR der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote eben mit solchen Phasen zusammen.

Im Zuge jüngster Reformwellen in den verschiedenen europäischen Wohlfahrtsstaaten ergibt sich jedoch eine neue Qualität der Verflechtung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik: Um die Armutsproblematik bei Familien zu bekämpfen, wird zunehmend auch die Gruppe der Mütter zum Ziel von Maßnahmen der Arbeits-

marktaktivierung. Umgekehrt wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bzw. das Schaffen von Arbeitsplätzen durch die Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots im Rahmen der Familienpolitik gefördert.

Im Folgenden wird gezeigt, wie es zu dieser neuen Form der Verflechtung kommt, in welchen Formen sie sich in Ländern wie Frankreich, Großbritannien und Deutschland niederschlägt und welche Folgen damit verbunden sind.

2

Ursachen der neuen Verflechtung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik

Für die neue Verflechtung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik sind die folgenden drei sich gegenseitig bedingenden und verstärkenden Entwicklungen ausschlaggebend:

(1) Die jüngsten Reformen der Wohlfahrtsstaaten orientieren sich am Leitbild des aktivierenden Sozialstaates (Dahme u.a. 2003; Mezger/West 2000; OECD 1994). Dieser zielt auf die Verringerung der finanziellen Transferleistungen und sieht die soziale Sicherung primär über die Erwerbsteilhabe „aller“ gewährleistet (Schmid 1996). Generell offen ist dabei, ob die aktivierende Arbeitsmarktpolitik zu einer Verschiebung der Rechte und Pflichten der Arbeitsmarktklienten im Sinne der Verschärfung des Arbeitszwangs führt, also der *Workfare*-Aspekt verstärkt, oder aber primär die Beschäftigungsfähigkeit des einzelnen durch unterstützende Maßnahmen ausgebaut wird (Lødemel/Trickey

2000). In jedem Fall führt die auf Universalisierung der Arbeitsmarktteilhabe abzielende Politik dazu, dass zunehmend auch Mütter als „Arbeitsmarktbürger“ behandelt bzw. zur Arbeitsmarktteilhabe aktiviert werden (OECD 1990, 1994). So wird beispielsweise in der EU seit dem Luxemburger Gipfel eine Erwerbsquote der Frauen von 70 % angestrebt (Aust 2000, S. 273 f.).

(2) Sozialstrukturelle Trends wie die Zunahme von kinderlosen Haushalten mit voller Arbeitsmarktintegration lassen die aus „familialen“ Gründen reduzierte Arbeitsmarktteilhabe zum relativen Armutsrisiko werden. Dieses Risiko verschärft sich durch Prozesse des familialen Wandels, insbesondere für die wachsende Gruppe der

Irene Dingeldey, Dr., Wissenschaftliche Assistentin am Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat. Arbeitsschwerpunkte: Wohlfahrtsstaatsvergleich, Theorien staatlicher Steuerung, Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik.

e-mail: i.dingeldey@zes.uni-bremen.de

Silke Reuter, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkt: Strukturwandel von Erwerbsarbeit und familialen Lebensformen sowie Sozialstaatsreform in Frankreich.

e-Mail: sreuter@zes.uni-bremen.de

allein Erziehenden. Armut von Kindern bzw. Familien sowie soziale Ausgrenzung werden daher nicht mehr allein auf Kinderreichtum oder auf die Arbeitslosigkeit von Vätern zurückgeführt. Armut von Familien wird vielmehr zunehmend auch als Folge der reduzierten oder fehlenden Arbeitsmarktteilhabe von Müttern interpretiert (zur Relation des bedarfsgewichteten Einkommens von Familien und Paaren ohne Kinder in Deutschland siehe Kirner 1999).

Für die sozialpolitische Lösung entsprechender Armutslagen gibt es prinzipiell unterschiedliche Lösungswege: Entsprechend der Logik des *Sozialversicherungsstaates* wäre ein Ausbau finanzieller Transfers an Familien angesagt. Dabei müssten Erziehungszeiten als „Arbeitsunfähigkeitszeiten“ behandelt und entsprechende finanzielle Transfers quasi als Lohnersatzleistungen gezahlt werden (faktisch wäre eine Art Familienversicherung einzuführen) (Bäcker u.a. 2000, S. 190). Gemäß der Logik des *aktivierenden Sozialstaates* wird dagegen auf die Schaffung von Anreizen – oder Zwängen – für die Arbeitsmarktintegration bzw. die Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit für Mütter gesetzt. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Transferleistungen beziehen.

(3) Der säkulare Trend der zunehmenden Frauen- bzw. Müttererwerbstätigkeit trägt dazu bei, dass bislang in der Familie erbrachte Dienstleistungen wie die Kindererziehung zunehmend de-familiarisiert und gleichzeitig kommodifiziert werden – um es in der Terminologie von *Esping-Andersen* auszudrücken. D.h. dass Kindererziehung zunehmend aus der Familie herausgelöst wird und als warenförmige Arbeit entsteht (Esping-Andersen 1990, 1999). Diese wird über den Markt, staatliche oder para-staatliche Institutionen erbracht und von den Familien dort nachgefragt. Die zunehmende Müttererwerbstätigkeit begründet damit die Nachfrage nach Arbeitskräften (Dingeldey 2002, S. 26 ff.). In Folge kommt es zur Ausweitung verschiedener Arbeitsmarktsegmente im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich der familien- bzw. haushaltsbezogenen Dienstleistungen.

3

Formen der Verflechtung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik

Die genannten Ursachen der Verflechtung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik haben in den verschiedenen Ländern unterschiedliches Gewicht, je nachdem welchem Diskurs die allgemeine Sozialstaatsreform folgt, welche sozialpolitischen Traditionen und Institutionen gegeben sind bzw. in welchem Stadium sich der Reformprozess befindet.

3.1 GROßBRITANNIEN

Hier prägt die Arbeitsmarktaktivierung den sozialpolitischen Diskurs bereits seit der *Thatcher*-Ära. *New-Labour* hat die Diskussion fortgeführt und pointiert. Dabei verknüpfte *Tony Blair* das Problem der Kinderarmut explizit mit dem der *Work Poor-Haushalte*, also der fehlenden Arbeitsmarktteilhabe von Familienhaushalten. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten damit der in Großbritannien besonders hohe Anteil von allein Erziehenden an den Familienhaushalten und deren im Ländervergleich äußerst geringe Erwerbsbeteiligung (*Tabelle 1*).

Durch das von *New Labour* eingeführte arbeitsmarktpolitische Programm *New Deal* oder *Welfare to Work* werden daher neben Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen erstmals auch allein Erziehende im Transferleistungsbezug als explizite Zielgruppe genannt. Diese sind beim Erreichen der Schulpflicht des jüngsten Kindes jährlich zur Teilnahme an einem Gespräch im Arbeitsamt verpflichtet. Ziel ist die Arbeitsmarktaktivierung. Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen ist jedoch freiwillig, d.h. die Verweigerung wird nicht mit Reduktion von Transferleistungen sanktioniert. Bislang wurden durch den *New Deal* mehr als 80.000 allein Erziehende in den Arbeitsmarkt vermittelt, so dass ihre Beschäftigungsquote 2001 erstmals auf über 50 % anstieg (Budget 2001, Chapt. 4, Box 4.1).

Ferner wurde 1999 eine bereits unter den Konservativen eingeführte Maßnahme zum *Working Family Tax Credit* (WFTC) bzw. zum *Working Tax Credit* (2003) reformiert. Dieser mittlerweile als negative Einkommensteuer gestaltete arbeitsmarkt-

familien- und steuerpolitischer Maßnahmen-Mix soll für Haushalte mit Kindern Anreize zur Aufnahme von Teilzeitbeschäftigungen bzw. Beschäftigungen im Niedriglohnbereich schaffen. Zentral dabei ist die Kombination von Sozialhilfe und Arbeitseinkommen, vergleichsweise hohe Freibeträge für Kinder und Kinderbetreuungskosten sowie die Garantie eines Mindesteinkommens (Budget 2001, bes. Chapt. A, Tab. A.3).¹ Im Jahr 2002 wurden damit mehr als 1,3 Millionen Familien gefördert (Inland Revenue 2002).

Mit dieser Politik der Arbeitsmarktaktivierung leitete *New Labour* eine Wende in der britischen Familienpolitik ein. Die traditionelle Familienpolitik wurde als residual und nicht-interventionistisch bezeichnet und orientierte sich am Ernährermode (Kaufmann 1993). Sie beschränkte sich auf die Armutsbekämpfung im Rahmen der Sozialhilfepolitik. Allgemeine familienpolitische Leistungen waren kaum entwickelt. So gab es bspw. bis in die 80er Jahre kaum Kinderbetreuungseinrichtungen für unter 5-Jährige und die danach eingerichteten sind überwiegend privat (Dingeldey 2003, S. 104). *New Labour* vollzog einen Leitbildwechsel in Richtung *Individual Adult Worker Model* und erhöhte die sozialstaatlichen Interventionen im Bereich der Familienpolitik.² So wird u.a. die bereits beschriebene Arbeitsmarktaktivierung von (allein erziehenden) Müttern durch die *National Childcare Strategy* flankiert (Strategy Unit 2002, S. 10).

Durch Anschubfinanzierungen für private Initiativen erhöhte sich die Zahl der Einrichtungen z.B. für die *Out-of-School-Betreuung* von 320 im Jahr 1992 auf 3.000 1998 (Yeandle 1999, zit. nach Rubery 2001, S. 33). Die Zahl der Beschäftigten im Kinderbetreuungssektor wuchs allein zwischen 1998 und 2001 insgesamt um knapp 50.000 auf 274.520 (jährliche Steigerungsrate 6,6 %). Die große Nachfrage in den

¹ Sofern ein Erwachsener für mindestens 16 Stunden pro Woche eine Erwerbstätigkeit aufnimmt, werden nur 55 % des Nettoeinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet sowie großzügige Freibeträge für jedes Kind bzw. Kinderbetreuungskosten gewährt. Für ein Ehepaar mit einem Kind werden 2002 wöchentlich 237 £ garantiert, sofern ein Erwachsener eine Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn ausübt.

² 2000 wurde die *Married Couples Allowance*, eine Art Ehegattensplitting, abgeschafft und kinderbezogene Leistungen eingeführt.

Tabelle 1: Familiäre Erwerbsmuster in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

| | Frankreich | | Deutschland | | Großbritannien | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
| Anteil allein Erziehender an allen Familienhaushalten | 7,0 | 8,7 | 10,6 | 10,3 | 13,3 | 21,8 |
| Erwerbsraten in % ^{b)} | 1989 | 1999 | 1991 | 1999 | 1989 | 1999 |
| Alle Frauen im Alter von 20 – 60 Jahren ohne Kinder | 60,6 | 64,7 | 65,0 | 67,3 | 70,8 | 74,3 |
| Alle Mütter (Kinder <6 Jahre) | 52,6 | 56,2 | 42,6 | 51,1 | 42,7 | 55,8 |
| Müttern in Paarhaushalten (Kinder <6 Jahre) | 52,2 | 56,8 | 49,4 | 51,4 | 45,3 | 61,3 |
| Allein Erziehende (Kinder <6 Jahre) | 60,8 | 51,6 | 62,0 | 49,7 | 27,5 | 36,8 |
| Erwerbsmuster allein erziehender Frauen (Kinder <6 Jahre) in % der Haushalte ^{b)} | | | | | | |
| Vollzeit | 55,8 | 34,9 | 39,1 | 24,0 | 7,2 | 12,5 |
| Teilzeit | 11,8 | 14,1 | 20,3 | 23,9 | 16,4 | 21,7 |
| Nicht erwerbstätig | 32,4 | 51,0 | 40,6 | 52,1 | 76,4 | 65,8 |
| Erwerbsmuster der Paare mit Kindern (Kinder <15 Jahre) in % der Haushalte ^{a)} | 2000 | | 2000 | | 1999 | |
| Ein-Verdiener-Haushalte | 36,0 | | 39,7 | | 29,8 | |
| Beide Vollzeit | 45,4 | | 26,1 | | 28,6 | |
| Mann Vollzeit/Frau Teilzeit | 16,3 | | 32,9 | | 40,0 | |

Quelle: a) Eurostat (2002): Kinder und Erwerbstätigkeit von Frauen – unterschiedliche Muster in den Mitgliedstaaten; in: Pressemitteilungen 60, S. 1-4; b) OECD (2001): Employment Outlook, Paris

WSI Hans Böckler Stiftung

Betreuungsinstitutionen dürfte auch dafür verantwortlich sein, dass in Großbritannien anders als in anderen Ländern die Zahl der *Childminders* (Tagesmütter) rückläufig ist. Die Arbeits- und Einkommensbedingungen für diese Form der selbständigen Beschäftigung gilt als schlechter als für Beschäftigte in den institutionalisierten Einrichtungen, obgleich auch hier die Einkommen vergleichsweise niedrig sind (Strategy Unit 2002, S. 21 f.).

3.2 FRANKREICH

Die sogenannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik findet hier in einem partikularen ideologischen und sozialen Kontext statt. Beeinflusst durch die republikanische Tradition wird von einer universellen Arbeitsmarktteilnahme ausgegangen. Entsprechend wird die fehlende Erwerbsintegration als soziale Ausgrenzung verstanden und bereits seit Anfang der 80er Jahre durch Eingliederungspolitiken „bekämpft“ (Enjolras/Lødemel 1999).

In diesem Zusammenhang wurde bereits 1988 mit dem RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*), einem garantierten Mindesteinkommen gekoppelt mit einem Eingliederungsvertrag, ein klassisches Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeführt (Details vgl. Bohrer/Wallimann 1999, S. 44 f.). In Frankreich wird damit jedoch das Ziel einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt nur selten erreicht. Im Vordergrund steht vielmehr für die knapp eine Million geförderten Haushalte (1995 etwa 1,7 % der Bevöl-

kerung) die Stabilisierung und Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation. Im Gegensatz zu ähnlichen Maßnahmen in Großbritannien werden dabei Familien nicht als primäre Zielgruppe erreicht, da sie weniger als die Hälfte der Förderfälle ausmachen (knapp ein Fünftel der Geförderten sind Paare mit Kindern und etwa ein Viertel allein Erziehende) (Bohrer/Wallimann 1999).

Dies korrespondiert weitgehend damit, dass die klassischen Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Frankreich Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Jugendliche sind. Obwohl Frauen von höherer Arbeitslosigkeit und prekären beruflichen Eingliederungsverläufen betroffen sind als Männer, gibt es aufgrund der universalistischen Tradition kaum speziell für Frauen konzipierte Programme im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (Reuter 2002).

Die Erwerbsintegration von Frauen erfolgte in Frankreich schon immer in weit stärkerem Maße als in anderen Ländern über die Familienpolitik. Die Familienpolitik ist hier einerseits traditionell, indem sie die Verantwortung für die Erziehung der Kinder bei den Frauen sieht. Andererseits aber auch „modern“, indem sie – wiederum in Anlehnung an die republikanische Idee – am Leitbild der Zwei-Verdiener-Familie orientiert ist. Dies bedeutet, dass einerseits die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert wird. Andererseits – so die Idee – soll der Staat auch die Nicht-Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglichen, indem er Erziehungsarbeit finanziell kompensiert.

Ein vergleichsweise guter Ausbau des Kinderbetreuungssystems (Deckungsquoten von 33 % für 0- bis 3-Jährige und von 99 % für 3- bis 6-Jährige) (OECD 2000) wie auch die steuerliche Begünstigung der Familien insbesondere in Zusammenhang mit der Kinderzahl ermöglichen dabei vielen Französisinnen eine Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Erziehungsaufgaben. Die entsprechende institutionelle Unterstützung schlägt sich in einer relativ hohen Erwerbsbeteiligung von Müttern überwiegend in Vollzeittätigkeiten nieder (Tabelle 1).

Allein Erziehende stellen in Frankreich insgesamt einen kleinen Anteil an den Familien (< 10 %) und sind aufgrund ihrer Erwerbsintegration in weit geringerem Maße als in Großbritannien eine explizite Problemgruppe. Mit der *Allocation pour parent isolé* (API) gibt es für sie bereits seit den 70er Jahren eine spezifische Maßnahme der Arbeitsmarktaktivierung (für Mütter mit Kindern unter 3 Jahren). Diese für die Zeit nach einer Trennung gewährte Beihilfe kann während eines Jahres ganz oder teilweise mit Erwerbs- oder Ausbildungseinkommen kumuliert werden. Im Jahr 2000 wurden damit 170.400 Mütter gefördert.

Auch bei den jüngsten Reformen der französischen Familienpolitik dominieren arbeitsmarktpolitische Aspekte. Diese sind jedoch ambivalent, da einerseits der (befristete) Arbeitsmarktrückzug und andererseits die Erwerbstätigkeit der Mütter gefördert werden.

Die Reform des Erziehungsgeldes (*APE*) zielt explizit auf die Reduzierung des weiblichen Arbeitskräfteangebotes bzw. der registrierten Arbeitslosigkeit ab (Maruani 2000, S. 75 ff.). 1994 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Familien mit zwei Kindern ausgeweitet und die finanzielle Kompensation erhöht.³ Daraufhin sank im Verlauf eines Jahres die Erwerbsquote von Müttern mit einem zweiten Kind im Alter von 6 bis 18 Monaten von 70 % auf 44 % (1994/95) (Afsa 1996). Die derzeitige konservative Regierung plant eine Ausweitung auf 6-monatigen Bezug der APE für alle Mütter bzw. ab dem ersten Kind. Dies lässt einen weiteren Rückgang bei der Erwerbsbeteiligung von Müttern erwarten.

³ Die einkommensunabhängige monatliche Beihilfe beläuft sich heute bei vollständiger Erwerbsunterbrechung auf 484,97 € (längstens bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes).

In gewissem Kontrast dazu steht die Ausweitung des Angebots von Kinderbetreuungsplätzen. Diese soll einerseits die Option der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen sowie andererseits Arbeitsplätze für Frauen schaffen bzw. bereits vorhandene Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor legalisieren. Dieses Ziel wurde vor allem durch die Förderung der Beschäftigung von anerkannten Tagesmüttern in den Familien (AFEAMA) realisiert.⁴ Seit der Reform dieser Maßnahme 1990 erhöhte sich die Zahl der geförderten Tagesmütter von 110.000 im Jahre 1991 auf 500.601 im Jahr 1999 (Fagnani 2000).⁵

Anhand der genannten Beispiele lässt sich damit weitgehend die These bestätigen, dass neuere Verflechtungen zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik zunehmend auf die Erwerbsintegration von Müttern abzielen. Durch den mit diesem Ziel zwangsläufig verbundenen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur beinhaltet diese „neue“ Familienpolitik ein „Arbeitsplätze schaffendes“ Element.

3.3 DEUTSCHLAND

Hier dominiert noch die traditionelle Form der Verflechtung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik. Die noch immer weitgehend am Ernährermodell orientierte Familienpolitik trägt durch direkte und indirekte Förderung zum Arbeitsmarktrückzug der Frauen bei (Gottschall/Dingeldey 2000). Beispiele sind das Ehegattensplitting oder auch die fehlende Bereitstellung der Infrastruktur, vor allem in Form von (ganztägigen) Kinderbetreuungsplätzen (Dingeldey 2000; Spieß/Büchel/Frick 2002). Darüber hinaus hat sich der 3-jährige Elternurlaub mittlerweile als Statuspassage im Lebenslauf insbesondere der westdeutschen Frauen institutionalisiert: Nahezu 90 % aller Mütter sind hier im Anschluss an die Geburt eines Kindes nicht erwerbstätig (Bird 2001). Mit der Teilzeioption (für beide Partner) wurde bei der Reform der Elternzeit 2002 erstmals auf ein Modell der parallelen Vereinbarkeit von Familie und Beruf abgezielt. Aufgrund der fehlenden Flankierung durch den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für unter 3-Jährige ist dennoch keine Steigerung der kontinuierlichen Erwerbsteilhabe von Müttern zu erwarten.

Der Beginn der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfolgte vergleichsweise spät mit der Reform des Arbeitsförderungs-

gesetzes 1998 (Gottschall/Dingeldey 2000). Frauen und Mütter stehen dabei keinesfalls im Zentrum der Aktivierungsstrategien. Gleichwohl fand eine Ausweitung des Zugangs zu aktiven Maßnahmen für diese Gruppe statt, und sie werden indirekt über jüngste Reformmaßnahmen angesprochen:

Das *Job Aqktiv-Gesetz* (2002) nennt explizit die Steigerung der Frauenquote bei arbeitsmarktpolitischen Programmen. Durch die Anerkennung von Erziehungszeiten als Beitragszeiten und die damit verbundene Erweiterung der Ansprüche auf Qualifizierungsmaßnahmen wird die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Müttern sowie die qualifizierte Re-Integration in den Arbeitsmarkt im Anschluss an die Erziehungsphase angestrebt. Im Gegensatz dazu zielen andere Aktivierungsmaßnahmen, die sich überproportional stark als Aktivierung von Frauen bzw. Müttern auswirken, eher auf eine Integration in den prekären Arbeitsmarkt ab.

Das seit 1. März 2002 als Pilotprojekt bundesweit eingeführte *Mainzer-Modell* förderte ähnlich wie der *Working-Family-Tax-Credit* Teilzeitbeschäftigungen bzw. Niedriglohnbeschäftigung. In Deutschland ist allerdings das Ausmaß der finanziellen Förderung mit der Beschränkung der Subventionen auf die Sozialversicherungsbeiträge wie auch bislang die Inanspruchnahme mit knapp 10.000 Förderfällen deutlich geringer. Gleichwohl sind auch hier die Förderkonditionen für allein Erziehende bzw. Ehepaare mit Kindern besonders günstig. Entsprechend wird der typische Förderfall skizziert als „Frau im mittleren Alter mit mindestens einem minderjährigen Kind, die nach vorheriger Arbeitslosigkeit in Teilzeit arbeitet“ (Hollerder/Rudolph 2003, S. 11).

Mit dem Inkrafttreten des *Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen* zum 1. April 2003, das die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung beinhaltet, wird das *Mainzer Modell* weitgehend substituiert.⁶ Sowohl das Ziel, neue Arbeitsplätze im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu schaffen, als auch die steuerliche Absetzbarkeit der pauschalisierten Sozialversicherungsbeiträge von Seiten des Arbeitgebers ist dabei dem französischen Vorbild entlehnt. Da Mini-Jobs keine individuellen Ansprüche in der Kranken- oder Arbeitslosenversicherung sowie nur äußerst geringe Rentenansprüche beinhaltet, wird – wie auch in der Vergangenheit – ein primär über die Familienmitversiche-

rung abgesicherter Personenkreis angesprochen, d.h. Schüler, Studenten und insbesondere (verheiratete) Frauen mit Kindern.

Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung dürfte damit derzeit die dominante Form der Arbeitsmarktaktivierung von Müttern in Deutschland sein. Eine nachhaltige Lösung der Armutslagen von Familien wird sich durch das verstärkte Abdrängen vieler Frauen in prekäre Arbeitsmärkte voraussichtlich nicht ergeben, da diese – wie von Familienministerin *Renate Schmidt* benannt – sowohl aufgrund der mangelnden Erwerbsintegration von Müttern als auch aufgrund von Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigungen entstehen (BMFSFJ 2002).

Gleichzeitig bleibt aber auch die Kompensation der Erziehungszeiten in Anlehnung an die Erwerbsarbeit in Deutschland marginal. Bislang wurde die pauschalisierte 3-jährige Anerkennung von Beitragszeiten in den Sozialversicherungen verwirklicht.⁷ Das Elterngeld in Höhe von maximal 300 € pro Monat wird dagegen auch nach der jüngsten Reform als pauschalisierte Leistung in Abhängigkeit vom Haus-

4 Die Familien können neben der Subventionierung der Sozialabgaben für die Tagesmutter von einer besonderten Steuererleichterung profitieren.

5 Der Anstieg der Zahl der anerkannten Tagesmütter zeigt regionale Unterschiede: Im Durchschnitt verfügen die Départements über 13 *Assistants Maternelle* für 100 Kinder unter drei Jahren, die nicht in Krippen untergebracht sind. Fast ein Viertel der Départements verfügen über weniger als 10 AM für diese Kinder, und in einem Drittel liegt die Quote über 15%.

6 Da die sogenannte Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 € monatlich angehoben und bis 800 € eine sogenannte Gleitzone für die Sozialbeiträge eingeführt wird, überlagern sich die Förderzonen. Die besondere Förderung von Mini-Jobs in Privathaushalten besteht darin, dass lediglich 12- anstatt 25%ige Pauschalabgaben anfallen. Zudem können die Arbeitgeberhaushalte bis zu 10 % ihrer Aufwendungen (max. 510 € im Jahr von der Steuerschuld abziehen) (siehe Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

7 Für Geburten ab 1992 werden pro Kind drei Jahre Erziehungszeiten in der Rentenversicherung als „volle“ Beitragszeiten anerkannt, was zur prospektiven Bekämpfung der Altersarmut insbesondere bei Frauen beiträgt (Bäcker u.a. 2000, S. 192). Mit dem *Job-Aktiv-Gesetz* wurde dieses Prinzip auf die Arbeitslosenversicherung ausgedehnt, was den Müttern sowohl Zugang zu Lohnersatzleistungen als auch zu arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen im Anschluss an die Erziehungsphase eröffnet.

haltseinkommen für nur zwei Jahre gewährt (die neu eingeführte Budgetoption gewährt 450 € pro Monat für ein Jahr). Aufgrund der Einkommensgrenzen erhielten im Jahr 2000 sechs Monate nach der Geburt nur etwa die Hälfte der Familien (51,3 %) noch die vollen Leistungen (West 46,6 %, Ost 76,6 %), während 18,9 % der Familien nicht mehr unterstützt wurden (Engster/Menning 2003, S. 115). Generell ist das Elterngeld damit nicht geeignet, den zumeist längeren Rückzug vom Arbeitsmarkt bzw. die Fortführung der Erwerbstätigkeit in Form von Teilzeitarbeit zu kompensieren. Als Instrument zur Minderung der Armutslage von Familien trägt es nur in begrenztem Umfang bei.⁸

Eine nachhaltige Lösung der Armutproblematik von Familien in Deutschland dürfte damit weiterhin vor allem von der Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage im „regulären“ Arbeitsmarkt abhängen. Dabei bietet nicht zuletzt auch der Betreuungs- und Erziehungssektor ein Potenzial für die Arbeitskräftenachfrage, insbesondere von Frauen. Dies wurde bislang jedoch – im Gegensatz zu den anderen Ländern – von Seiten der Arbeitsmarktpolitik noch nicht entdeckt. In der Familienpolitik wird dagegen die „alte“ familienpolitische Forderung nach Ausweitung von Betreuungsplätzen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem Argument einer Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage – wie auch der steigenden Einkünfte für die Sozialkassen – verknüpft. Eine diesbezüglich vom Familienministerium beim DIW in Auftrag gegebene Studie errechnete, dass, wenn alle derzeit erwerbswilligen Mütter (arbeitslose und stille Reserve) eine Beschäftigung fänden und ihre Kinder in Ganztagsbetreuung gäben, allein im Bereich der Kinderbetreuung ein Arbeitsplatzpotenzial von bis zu 429.640 Fachkräften entstehe (DIW 2002).

Diese Studie extrapoliert die Beschäftigungsexpansion in diesem Bereich. Seit den 70er Jahren verdoppelte sich das Personal in der Kinder- und Jugendhilfe auf über 573.000 Personen. Allein zwischen 1994 und 1998 stieg die Anzahl der „Vollzeitfälle“ um über 30.000 (BMFSFJ 2001, S. 75). Zudem etablierte sich in Form der Tagesmütter ein expandierender Arbeitsmarkt. Schätzungen gehen von ca. 144.000 Tagesmüttern in der Bundesrepublik aus (BMFSFJ 2001).⁹

Arbeitsmarkt- und Familienpolitik tragen damit auch in Deutschland zu einer

Aktivierung von Müttern sowie zu einer Expansion der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich des Betreuungssektors bei. Anders als in den Nachbarländern wird der Zusammenhang der steigenden Erwerbstätigkeit der Mütter und der Nachfrage nach Arbeitskräften bislang jedoch kaum wahrgenommen oder instrumentalisiert.

4

Verschärfung der Arbeitsmarktsegmentation

Die neue Verflechtung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik trägt in allen untersuchten Ländern durch die Förderung überwiegend prekärer Beschäftigungsverhältnisse zur Verschärfung der Arbeitsmarktsegmentation innerhalb der Gruppe der Mütter bei.

In Frankreich bedeutet die Ausweitung von individualisierten und flexiblen Kinderbetreuungsmöglichkeiten eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, von der überwiegend die (gut qualifizierten) Mütter bzw. Familien profitieren, welche die entsprechenden Kosten tragen können. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze für Tagesmütter müssen jedoch als prekäre, flexible und schlechtbezahlte Arbeitsplätze für gering qualifizierte Frauen charakterisiert werden (Le Corre 2001).¹⁰

Ebenso steht in Großbritannien im Rahmen der arbeitsmarkt- und familienpolitischen Förderung allein Erziehender weniger die Befähigung zu qualifizierter und existenzsichernder Erwerbsarbeit als vielmehr die Arbeitsmarktintegration größtenteils via (geringfügiger) Teilzeitarbeit im Niedriglohnsektor im Vordergrund. Ein Indiz dafür ist die Förderung von sogenannten Mini-Jobs durch das *Working Family Tax Credit* (WFTC). Die entsprechende Geringfügigkeitsgrenze wurde parallel zur Reform des WFTC angehoben.¹¹

Ähnliche Entwicklungen deuten sich auch für Deutschland an: Hier ist die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung zu nennen, deren volles Ausmaß erst in Zukunft deutlich werden wird. Ferner ist auf prekäre Beschäftigung im Betreuungssektor hinzuweisen, die sich einerseits durch die Zunahme der Tagesmütter manifestiert. Andererseits liegt jedoch auch der Anteil befristeter Beschäftigungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen mit 14,2 %

recht hoch, wie auch viele Personen beschäftigt sind, die über keine fachlich einschlägige Ausbildung in diesem Bereich verfügen (BMFSFJ 2001).

Als Folge der neuen Verflechtungen zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik ist somit eine zunehmende Dualität der Erwerbsintegration von Müttern zu erkennen: Gering qualifizierte Frauen werden zunehmend in Richtung prekäre Arbeitsverhältnisse abgedrängt. Die Abhängigkeit vom Ernährer bzw. von staatlichen Transferleistungen löst sich damit trotz Arbeitsmarktintegration nicht wirklich auf. Diese prekären Arbeitsverhältnisse entstehen u.a. im Zuge der Expansion des zunehmend marktförmig organisierten Betreuungssektors, der wiederum vor allem den besser qualifizierten Frauen bzw. Familien die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht.

5

Korrigierende Reformvorschläge

Die eher „evolutionär“ bedingte Verflechtung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik sollte durch eine bewusste Koordinati-

⁸ Allein für TransferleistungsempfängerInnen ist die Elterngeldregelung nach wie vor besonders günstig, da Elterngeld bei der Bedürftigkeitsprüfung nicht angerechnet wird.

⁹ Erfolgt die Entlohnung durch öffentliche Stellen, ist das – mehr als geringe – Entgelt steuerfrei und gilt nicht als Erwerbseinkommen, wie auch ausschließlich durch öffentliche Mittel finanzierte Tagesmütter nicht als Erwerbspersonen gelten. Werden Tagesmütter von den Eltern privat bezahlt, gelten sie als Selbständige. Faktisch dürfte sich die Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse jedoch im Bereich der „Schwarzarbeit“ bewegen.

¹⁰ Nach der Studie *Enquête Emploi* des INSEE vom März 2000 waren 5 % der befragten *Assistantes maternelles libérales* im Vorjahr arbeitslos. 50 % besitzen keinen Schulabschluss. Der monatliche Durchschnittsnettolohn einer AM betrug 488 €, unabhängig von der Zahl der betreuten Kinder und der Arbeitszeit. Des Weiteren schlägt sich auch die Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes (APE) als selektive Förderung des Arbeitsmarktrückzugs bzw. der Diskontinuität des Erwerbsverlaufs vor allem bei gering qualifizierten Frauen nieder (Bonnet/Labbé 1999, S. 7).

¹¹ Die Aufnahme von Teilzeitarbeit unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von bis zu 72 £/Woche (Budget 2001, Table A.4) war 2001/02 sozialversicherungsfrei, eröffnet aber auch keine Leistungsansprüche.

on der beiden Politikfelder im Sinne einer reflexiven Steuerung ersetzt werden (Dingeldey 2003; Kaufmann 1994). Dabei sollte primär auf das Erreichen des Ziels der Beschäftigungsfähigkeit für existenzsichernde Erwerbsarbeit abgezielt werden. D.h. es müssen sowohl Aspekte der Qualifizierung als auch der Freistellung von Familienaufgaben für alle Mütter bzw. Eltern berücksichtigt werden. Auf die Ausweitung kin-

derbezogener finanzieller Leistungen kann dabei nicht verzichtet werden. Diese sind sowohl zur Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen als auch zur Kompensation von familial erbrachten Erziehungsleistungen, z.B. in Verbindung mit Teilzeitarbeit, notwendig.

Der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglicht es, einen Teil des dadurch anwachsenden Angebots insbeson-

dere weiblicher Arbeitskräfte aufzunehmen. Zur Vermeidung neuer Formen der Prekarisierung und sozialen Spaltung muss dabei – im Sinne reflexiver staatlicher Steuerung – sichergestellt werden, dass sich diese Ausweitung im Bereich des professionellen und regulären Arbeitsmarktes vollzieht.

- Afsa, C.** (1996): L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation; in: *Recherches et prévisions* 46, S. 1–8
- Aust, A.** (2000): „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, S. 269–283
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G.** (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, Opladen
- Bird, K.** (2001): Parental Leave in Germany – An Institution with two Faces?; in: *Leisering, L./Müller, R./Schumann, K.* (Hrsg.), *Institutionen und Lebenslauf im Wandel*, Weinheim/München, S. 55–87
- Bohrer, I./Wallimann, I.** (1999): Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe. Das garantierte Mindesteinkommen (RMI) in Frankreich: Potentiale und Erfahrungen, Bern/Stuttgart/Wien
- Bonnet, C./Labbé, M.** (1999): L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants: l'impact de l'allocation parentale d'éducation; in: *DREES Études et Résultats* 37, S. 1–8
- Budget** (2001): Budget Report 2001. http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/b...1/budget_report/bud_bud01_repindex.cfm abgerufen am 9.5.03,
- BMFSFJ** (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2001): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder und Jugendhilfe in Deutschland
- BMFSFJ** (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2002): Rede von Bundesministerin Renate Schmidt zum Thema „Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik“ am 1. März 2001
- Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N.** (Hrsg.) (2003): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen
- Dingeldey, I.** (Hrsg.) (2000): *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich*, Opladen
- Dingeldey, I.** (2002): „Der blinde Fleck“ in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Kritik und Erweiterung der Forschungsperspektiven, Bremen
- Dingeldey, I.** (2003): Politikfeldübergreifende Koordination als neue Steuerungsform im aktivierenden Sozialstaat; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1, S. 97–107
- DIW** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (2002): *Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen*. Kurzfassung, Berlin
- Engster, H./Menning, S.** (2003): *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik*, Berlin
- Enjolras, B./Lødemel, I.** (1999): Activation of Social Protection in France and Norway: New Divergence in a Time of Convergence; in: *MIRE-DREES (Mission Recherche et Expérimentation – Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques)* (Hrsg.), *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*. Copenhagen Conference, Paris, S. 469–504
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Esping-Andersen, G.** (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford
- Fagnani, J.** (2000): *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes*, Paris
- Gottschall, K./Dingeldey, I.** (2000): Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat: Auf dem Weg zu reflexiver Deregulierung?; in: *Leibfried, S./Wagschal, U.* (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt, S. 306–339
- Holleder, A./Rudolph, H.** (2003): Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells im Jahr 2002; in: *Projektbrief* 7
- Inland Revenue** (2002): *Working Families' and Disabled Person's Tax Credit Statistics. Geographical Analyses*, London
- Kaufmann, F.-X.** (1993): Familienpolitik in Europa; in: *BMFSFJ* (Hrsg.), *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied, S. 141–169
- Kaufmann, F.-X.** (1994): Staat und Wohlfahrtsproduktion; in: *Derlien, H.-U. u. a.* (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse: Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden, S. 357–379
- Kirner, E.** (1999): Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Zur Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern; in: *DIW Wochenbericht* 8, S. 163–173
- Le Corre, V.** (2001): Les assistantes maternelles; in: *DREES Études et Résultats* 127, S. 1–12
- Lødemel, I./Trickey, H.** (Hrsg.) (2000): „An Offer you can't refuse“. *Workfare in International Perspective*, Bristol
- Maruani, M.** (2002): *Travail et emploi des femmes*, Paris
- Mezger, E./West, K.** (Hrsg.) (2000): *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*, Marburg
- OECD** (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1990): *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris
- OECD** (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1994): *New Orientations for Social Policy*; in: *OECD Social Policy Studies* 12
- OECD** (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2000): *Employment Outlook*, Paris
- Reuter, S.** (2002): Das Beschäftigungsprogramm „Mehr Dienstleistung – Arbeitsplätze für junge Menschen“ – Eine Chance für Französinen?; in: *Gottschall, K./Pfau-Effinger, B.* (Hrsg.), *Zukunft der Arbeit und Geschlecht – Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*, Opladen, S. 87–106
- Rubery, J.** (2001): *Evaluation of UK National Action Plan: A Gender Equality Perspective*, www.umist.ac.uk/management/ewerc (abgerufen am 8.6.2001)
- Schmid, G.** (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat; in: *WSI-Mitteilungen* 10, S. 629–641
- Spieß, K./Büchel, F./Frick, J. R.** (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend; in: *DIW Wochenbericht* 31
- Strategy Unit** (2002): *Delivering for Children and Families, Inter-Departmental Childcare Review*, London
- Yeandle, S.** (1999): Supporting Employed Carers: New Jobs, New Services?; in: *Paper Presented To ESRC Seminar: Family Friendly Labour Markets: Public Policy Challenges in Balancing Work and Family Life*, Sheffield Hallam University, November