

Was kommt als Nächstes? Dilemmas in einer Zeit nach dem Familienernährermodell

Trudie Knijn

Das „Modell des männlichen Familienernährers“ (male breadwinner model) ist in der feministischen Sozialstaatsforschung ausgiebig kritisiert worden. Bietet die sich inzwischen abzeichnende Entwicklung zu einem individualisierten „Modell des erwerbstätigen Erwachsenen“ (adult worker model) eine Chance zur Überwindung der herkömmlichen geschlechtsspezifischen Verteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit? Wie die Analyse am Beispiel der niederländischen Reformpolitiken zeigt, kann keineswegs in allen Bereichen von der Ablösung des Familienernährermodells durch ein individualisiertes Erwerbstätigenmodell gesprochen werden. Zudem werden neue Probleme deutlich; eine kohärente Politik zur Neugestaltung der Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit und zur Herstellung von Geschlechtergleichheit zeichnet sich bislang nicht ab.

1 Einleitung

Bei einem Treffen des EU-Netzwerks „Working and Mothering – Social Practices and Social Policies“ wurde erörtert, in welche Richtung die Änderungen gehen, die in mehreren europäischen Ländern im Bereich der Politik gegenüber Erwerbs- und Sorgearbeit zu beobachten sind. Prof. Jane Lewis (Oxford University) äußerte sich in einem Vortrag zu diesem Thema wie folgt (Lewis 2000):

(1) Es besteht die Tendenz, Sozialpolitiken zunehmend entsprechend dem „Modell des erwerbstätigen Erwachsenen“ (Adult Worker Model) zu entwerfen, während viele Einzelpersonen und soziale Kategorien die Standards für diesen Status nicht erfüllen können.

(2) Dieser Prozess gründet sich auf die Bedeutung der bezahlten Arbeit, während die Betreuungspolitik auf fragmentierte, inkonsequente oder unklare Weise in neue Wohlfahrts- und Arbeitspolitiken integriert wird.

(3) Es hat den Anschein, als beklagten konservative Sozialwissenschaftler wie Galston (1991), Dench (1994) und Fukuyama (1999) den Verlust von sozialem Zusammenhalt, Gegenseitigkeit und Solidarität, aber eigentlich beklagen sie die Individualisierung der Frauen. Und sie besitzen relativ großen Einfluss.

Ich stimme mit Jane Lewis' Schlussfolgerungen überein, am meisten mit der Äußerung, es sei eine eigenartige Welt, in der die Sorgearbeit als eine den Zusammenhalt fördernde, für die Solidarität bedeutsame Aktivität vernachlässigt wird. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einige Überlegungen über die Bedeutung des „individualisierten erwerbstätigen Erwachsenen“ in den Niederlanden anzustellen. Im Anschluss daran werde ich auf die Hintergründe für die Förderung des „Modells des erwerbstätigen Erwachsenen“ eingehen, um zuletzt die aktuelle niederländische Sozialpolitik im Bereich Beruf und Familie darzulegen. Dabei wird sich zeigen, dass das „Modell des erwerbstätigen Erwachsenen“ nicht in alle Bereiche der Sozialpolitik gleichzeitig eingeführt wurde. Während man in einigen Bereichen und für einige Kategorien niederländischer Familien von einer Individualisierung ausgeht, bildet in der Sozialpolitik für Zweielternfamilien und in der Betreuungspolitik noch immer die gegenseitige Abhängigkeit der Partner die Grundlage.

Warum ist es so wichtig, das Für und Wider des zum Teil aussterbenden Familienernährers und der zum Teil aussterbenden Hausfrau zu erwägen? Traditionelle Sozialwissenschaftler haben Recht, wenn sie anführen, die zunehmende Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt habe sowohl im Wohlfahrtsstaat als auch im Familienleben einen enormen Wandel herbeigeführt. Ob dies nun ausgelöst wurde, weil Frauen auf den Arbeitsmarkt wollten (push-Faktoren) oder weil der Arbeitsmarkt weibliche Arbeitskräfte anlockte (pull-Faktoren), der Einfluss auf die Grundlagen des modernen Wohlfahrtsstaates der Nach-

kriegszeit ist enorm. Außerdem stehen die Grundlagen der traditionellen Familie und somit die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates selbst, die sozialen Sicherungssysteme und die öffentlichen Dienstleistungsangebote auf dem Spiel, wenn die berufstätige Mutter auf der Bildfläche erscheint und das Modell des männlichen Familienernährers an Bedeutung verliert. Das Hauptproblem der traditionellen Sozialwissenschaftler ist jedoch, dass sie diese Entwicklungen bedauern. Feministische Sozialwissenschaftler/innen dagegen halten es für dringlich, sich Gedanken über die Zukunft zu machen, statt der Vergangenheit hinterherzutrauern. Die traditionellen Sozialwissenschaftler machen es sich sehr einfach, sie beschwerten sich über das, was verloren ist. Und indem sie dies tun, befreien sie sich selbst von der komplizierten Aufgabe, die zukünftigen Rahmenbedingungen zu formulieren. Unsere Aufgabe ist sehr viel schwieriger. Einerseits besteht die Notwendigkeit, aktuelle Sozialpolitiken zu analysieren, zu kommentieren und zu untersuchen, wie sie mit den Bedürfnissen und Interessen einer Bevölkerung zusammenpassen, die fragmentiert und durch Rasse, Geschlecht und Klasse geteilt ist. Andererseits stehen wir vor der Aufgabe, einen Entwurf für zukünftige Wohlfahrtspolitiken

Associate Prof. Dr. Trudie Knijn, Abteilung
Allgemeine Sozialwissenschaften, Universität
Utrecht, Niederlande
e-mail: T.Knijn@fss.uu.nl

Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

festzulegen. Letzteres ist nicht möglich, ohne den Gesamtzusammenhang des (zum Teil) aussterbenden Familienernähmers zur Kenntnis zu nehmen.

Dieser Zusammenhang ist recht kompliziert, da sich nicht jede soziale Gruppe zur gleichen Zeit in dieselbe Richtung entwickelt. Bildungs- und ethnische Vielfalt in den Lebensstilen werden jetzt, da das soziale Gefüge auseinanderbricht und neue soziale Ungleichheiten entstehen, offenbar noch wichtiger (Williams 1994). Der Zusammenhang ist von noch größerer Bedeutung, da neue Arbeitspolitiken und -praxen die zentralen Grundlagen der Wohlfahrtsstaaten in Frage stellen. Hierzu gehört weit mehr als das Eintreten von Frauen in den Arbeitsmarkt oder die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Es betrifft ebenso die Fundamente der sozialen Sicherungssysteme, die Kosten für Sozialdienste und soziale Einrichtungen sowie die Steuersysteme, die alle im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Wohlfahrtsstaaten neu überdacht werden. Diese Umstrukturierung basiert auf den sich verändernden Beziehungen zwischen supranationaler, nationaler und lokaler Ebene und befasst sich mit den im Wandel befindlichen demografischen Verhältnissen.

2

Gehört der männliche Familienernährer der Vergangenheit an?

In der Praxis gibt es mindestens drei Entwicklungen, die zum Niedergang des männlichen Familienernähmers führen, wie ich am Beispiel der niederländischen Tendenzen erörtern werde.

Die erste Entwicklung ist die *zunehmende wirtschaftliche Unabhängigkeit verheirateter (bzw. in Partnerschaft lebender) Frauen durch ihre Teilnahme am Arbeitsmarkt*. Wie auch in Großbritannien befindet man sich in den Niederlanden erst auf der ersten Hälfte des Weges. Verheiratete Frauen sind hier noch immer stark abhängig vom Einkommen ihrer Ehemänner. Es waren in der Hauptsache die verheirateten Frauen, die seit den 1970er Jahren neu auf den Arbeitsmarkt kamen, aber wie allgemein bekannt ist, sind sie nur teilzeitbeschäftigt. Die Beschäftigtenquote der Frauen (Erwerbsquote ohne Arbeitslose) stieg von 30 % im Jahr 1970 auf 47 % im

Jahr 1997, während die der Männer von 84 % im Jahr 1970 auf 74 % im Jahr 1997 zurückging. Letzteres ist hauptsächlich auf den Rückgang der Beschäftigtenquote der älteren Männer (über 50 Jahre) zurückzuführen (von 85 % 1970 auf 61 % 1997). Obwohl sich die Beschäftigtenquoten bei den verheirateten Frauen seit 1970 verdreifacht haben, liegen sie immer noch unter denen der unverheirateten Frauen, von denen 1970 61 % beschäftigt waren, während zurzeit 62,5 % einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Enquete Beroepsbevolking; CBS 1997). In den Niederlanden sind mehr Frauen teilzeitbeschäftigt als in jedem anderen europäischen Land. Der Anteil an Teilzeitstellen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt stieg auf 30 %, und etwa drei Viertel dieser Stellen sind mit Frauen besetzt. Etwa 60 % aller Frauen arbeiten in Teilzeit.

Der mit dem Eintreten der Frauen in den Arbeitsmarkt einsetzende Niedergang der männlichen Familienernährerpraxis ist nicht so drastisch, wie viele Kritiker der Tendenz zur Individualisierung behaupten. Stattdessen bildet sich ein komplexeres Modell heraus, nämlich das der Eineinhalbverdiener-Familie. Allerdings entwickeln sich nicht alle Familienkategorien mit derselben Geschwindigkeit in Richtung dieses Modells. Doppelkarrierepaare mit Kindern sind in den Niederlanden selten; zu dieser Kategorie gehören nur 3 % aller Paare mit Kindern. Darüber hinaus ist die Alleinverdienerfamilie nach wie vor sehr lebendig, denn 27 % aller Haushalte leben auch heute noch nach dem traditionellen Alleinverdienermodell (1986 waren es 35 %). In 28 % der Haushalte sind beide Partner berufstätig, aber nur in 9 % aller Haushalte gehen beide einer Vollzeitbeschäftigung nach, und hierbei handelt es sich in erster Linie um kinderlose Familien (Hooghiemstra 1997). Infolgedessen beträgt der durchschnittliche Beitrag, den die Frauen zum Haushaltseinkommen leisten, nicht mehr als 24 %. Dies liegt jedoch nicht nur in der Tatsache begründet, dass die Frauen weniger Stunden erwerbstätig sind, sie erhalten auch einen niedrigeren Stundenlohn als Männer (24 % aller Frauen arbeiten genauso lang wie Männer, aber nur 17 % verdienen auch genauso viel).

Und schließlich wird aufgrund der Steuer- und Beitragssysteme mit der zweiten Beschäftigung innerhalb einer Familie (wobei es sich meist um die der Frau handelt) weniger Einkommen erzielt als man

erwarten könnte. Das Einkommen von Eineinhalbverdienerfamilien entspricht lediglich 128 % des Nettoeinkommens von Alleinverdienerfamilien. Das Einkommen von Zweiverdienerfamilien entspricht trotz der Tatsache, dass zwei Vollzeitjobs ausgeübt werden, nur etwa 140 % des Nettoeinkommens von Alleinverdienerfamilien (Hooghiemstra 1997).

Die zweite Entwicklung hin zum Niedergang des männlichen Familienernährermodells, *die Reduzierung der Arbeitszeit der Männer*, ist in den Niederlanden ein anerkanntes Phänomen. Wenn es überhaupt ein Land gibt, wo Männer sich eine Teilzeitbeschäftigung wünschen und dies auch in die Praxis umsetzen, dann ist es in den Niederlanden. Zwar ist der Anteil an Männern in Teilzeitjobs in Dänemark höher (14 % gegenüber 10 % in den Niederlanden), aber der Prozentsatz an Teilzeitjobs insgesamt ist in den Niederlanden sehr viel höher als in Dänemark. Bei den meisten teilzeitbeschäftigten Männern handelt es sich allerdings um Studenten oder um ältere Männer, die sich Schritt für Schritt aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen (Plantenga 1996). Lediglich in 2 % aller Familien mit Kindern hat der Vater eine Teilzeitstelle.

Die dritte Entwicklung hin zum Niedergang des männlichen Familienernähmers resultiert aus *dem Zuwachs an Einpersonen- oder Einelternhaushalten*. Der Prozentsatz der Einelternhaushalte hat sich in den Niederlanden seit 1960 nicht erhöht (er liegt unverändert bei 5 % aller Haushalte und 10 % aller Familien mit Kindern unter 18 Jahren). Der Prozentsatz der Einpersonenhaushalte ist dagegen enorm gestiegen, nämlich von 12 % im Jahr 1960 auf 31 % im Jahr 1994 (Niphuis-Nell 1997). Dies lässt sich mit drei Tendenzen erklären.

- Der Prozentsatz an jungen Erwachsenen, die zu Hause ausziehen, ohne mit einem Partner zusammenzuziehen, hat beträchtlich zugenommen;
- steigende Scheidungsraten haben zu einer Zunahme der Single-Haushalte ohne Kinder geführt und
- als Ergebnis der alternden Bevölkerung gibt es auch in der Gruppe der älteren Menschen viele Einpersonenhaushalte.

Die steigende Arbeitsmarktbeteiligung der verheirateten Frauen und die steigende Zahl der Einpersonenhaushalte (aber nicht

der Einelternhaushalte) veranschaulicht die abnehmende Bedeutung der Familie, in der der Mann der Familienernährer ist. Jedoch haben solche Tendenzen nicht automatisch eine Individualisierung oder eine Präferenz der Politik für das „Modell des erwerbstätigen Erwachsenen“ zur Folge. In den Niederlanden führte diese Kombination von Trends zu Diskussionen über die Grundlagen des sozialen Sicherungssystems und der sozialen Dienste. In den 1980er Jahren setzten sich gleichzeitig mit den Feministinnen, die für die Unabhängigkeit der Frauen durch einen Zugang zum Arbeitsmarkt und die Anpassung des männlichen Familienernährersystems im Bereich der Steuern, der sozialen Sicherheit und der sozialen Dienste eintraten, auch andere, wie der „Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik“ (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) für den Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt ein, allerdings aus Gründen der öffentlichen Haushalte. Sie argumentierten, der Wohlfahrtsstaat würde von den Steuern und Beiträgen der Frauen profitieren, wenn diese den Weg auf den Arbeitsmarkt fänden, während gleichzeitig viele durch das Familienernährersystem bedingte Ausgaben eingespart werden könnten. Diese zusätzlichen Gelder könnten eingesetzt werden, um die Belastung durch die alternde und nicht aktive Bevölkerung zu finanzieren. Einige niederländische Volkswirte (nicht nur Feministinnen) führen sogar den derzeitigen Boom der niederländischen Wirtschaft auf die steigende Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen zurück. Diese Erklärung ergibt einen gewissen Sinn, denn die niederländische Regierung hat kaum Gelder investiert, um berufstätige Frauen durch öffentliche Dienstleistungsangebote, bezahlten Urlaub usw. zu unterstützen.

3

Aktuelle Tendenzen der niederländischen Sozialpolitik

Derzeit steht die Sozialpolitik der Niederlande zwischen zwei Zielen, die nicht leicht miteinander zu vereinbaren sind. Einerseits fördert die niederländische Regierung – eine sozial-liberale Koalition – den Zuwachs an Arbeitskräften. Zielgruppe sind dabei nicht nur die Sozialhilfeempfänger

(„Welfare-to-Work“-Programme), sondern als eine große Arbeitskräftereserve, die „aktiviert“ werden muss, auch die Hausfrauen. Die damit verbundene Vorstellung, dass kein Humankapital „vergeudet“ werden sollte, kam durch den Slogan „Arbeit, Arbeit, Arbeit“ der ersten sozial-liberalen Koalition (1994–1998) zum Ausdruck. Andererseits existiert die offiziell begrüßte Emanzipationspolitik derselben Regierung, die in dem so genannten „Kombinationsszenario“ zum Ausdruck kommt. Laut dieser Politik will die Regierung letztendlich erreichen, dass jeder Erwachsene in Bezug auf sein Erwerbseinkommen ebenso unabhängig ist wie in Bezug auf die von ihm geleistete Familienarbeit. Dem Kombinationsszenario zufolge sollen idealerweise

- beide Erwachsene einer Erwerbstätigkeit nachgehen (höchstens 32 Stunden pro Woche) und diese mit der Haus- und Familienarbeit kombinieren, sodass sie
- den Pflichten in Beruf und Familie gemeinsam nachkommen und diese miteinander kombinieren und
- in begrenztem Umfang zusätzlich das Angebot an öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Dieses Kombinationsszenario wurde von der „Kommission Zukunftsszenarien“ (Commissie Toekomstscenario's, 1995) entworfen und von der zweiten sozial-liberalen Regierung (1998–2002) als offizielle Politik übernommen. Die Annahmen werden in den beiden vom Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung veröffentlichten Berichten „Kansen op combineren“ (1997; etwa: Kombinationsmöglichkeiten) und „Ob weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg“ (1999; etwa: Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit) bestätigt.

Die Spannungen zwischen den beiden Zielen sind nicht ganz einfach zu lösen. Die weitestmögliche Einbeziehung aller arbeitsfähigen Bürger in das Arbeitskräftepotenzial steht definitionsgemäß in Widerspruch zum Kombinationsszenario, das eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit sowohl für Frauen als auch für Männer befürwortet. Darüber hinaus geht das Kombinationsszenario davon aus, dass die Partner voneinander abhängig sind, während die „Arbeit, Arbeit, Arbeit“-Philosophie eine individuelle Perspektive einnimmt

und voraussetzt, dass jeder Erwachsene genügend Einkommen erzielt, um sich selbst zu versorgen. Und schließlich basiert das Kombinationsszenario auf der Vorstellung, dass alle Arten von Betreuungsmöglichkeiten (Urlaubsregelungen ebenso wie öffentliche Kinderbetreuung und Betreuung zu Hause) zur Verfügung stehen, wohingegen es im Rahmen der „Arbeit, Arbeit, Arbeit“-Philosophie ausschließlich um die Erwerbstätigkeit geht, während der Ausbau des Betreuungsangebotes aus Haushaltsgründen als nicht vertretbar erachtet wird.

Die Spannung zwischen diesen beiden Ansätzen dominiert die aktuelle Politikgestaltung in jedem Aspekt der Transformation des Wohlfahrtsstaates und resultiert in einer unklaren, fragmentierten und inkonsequenten Politik gegenüber Sorgearbeit. So gab es z.B. in der Sozialhilfe und in der allgemeinen Sozialversicherung sehr viel früher Bemühungen, den Wiedereintritt von Hausfrauen in den Arbeitsmarkt zu fördern, als im Rahmen der Steuer- und Beitragssysteme. Laut dem neuen, 1996 eingeführten Allgemeinen Sozialhilfegesetz findet das „Modell des erwerbstätigen Erwachsenen“ auf alle Personen Anwendung, die weder durch eine Erwerbstätigkeit noch durch die arbeitsbezogene soziale Sicherheit ein ausreichendes persönliches Einkommen erzielen können. Jugendliche Sozialhilfeempfänger (unter 21 Jahren) wurden von der Sozialhilfe ausgeschlossen und in ein neues „Welfare-to-Work“-Programm, den so genannten Jugendwerkgarantieplan (Beschäftigungsgarantie für Jugendliche) aufgenommen; dies gilt auch für jugendliche allein erziehende Eltern. Allein erziehende Mütter sind zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet, sobald ihre Kinder das fünfte Lebensjahr vollendet haben, und mit der so genannten „1990-Maßnahme“ wurde die Individualisierung von Sozialhilfe beziehenden Paaren eingeführt. Durch diese Maßnahme sind beide Partner zur Arbeitssuche verpflichtet, sofern sie keine Kinder unter 12 Jahren haben. Auch das neue Gesetz über die Allgemeine Hinterbliebenenversicherung (das 1996 das Allgemeine Witwen- und Waisengesetz ablöste) hatte eine Erweiterung des „Modells des erwerbstätigen Erwachsenen“ zur Folge; in diesem Fall ging es lediglich um Witwen, deren Kinder das 18. Lebensjahr bereits vollendet haben.

Alle diese Änderungen zeigen, dass die Sozialpolitik heute auf den „individuali-

sierten erwerbstätigen Erwachsenen“ ausgerichtet ist, wenngleich Müttern verschiedener Gruppen ein gewisses Maß an Schutz zugesichert wurde. Die Differenzen, die sich bei den verschiedenen neuen Gesetzen bezüglich der Altersgrenzen der Kinder beobachten lassen, zeigen dabei, wie willkürlich und inkonsequent mit Betreuungsverantwortung umgegangen wird. Gemeinsam ist diesen Veränderungen, dass sie auf Frauen (und auch auf einige Männer, in erster Linie Jugendliche) ausgerichtet sind, die ohne männlichen Familiernährer auskommen müssen. Was dagegen verheiratete Paare und Zweielternfamilien betrifft, steht das männliche Familiernährermodell erst seit kurzem in der Diskussion. Bis heute ist dieses Modell durch mindestens vier sozialpolitische Vereinbarungen geschützt (WRR 1998):

(1) Finanzielle Rechte für Familiernährer, deren Partner/innen kein oder ein zu geringes persönliches Einkommen beziehen. Derartige Rechte existieren in Bezug auf Steuerermäßigungen für Alleinverdiener und Zusatzeinkommen für Arbeitslose, deren Partner nicht erwerbstätig sind. Trotz der steigenden Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen ging die Höhe der Steuerermäßigungen für Familiernährer nicht zurück, sondern stieg im Gegenteil sogar noch an: Die Steuerermäßigung je Haushalt erhöhte sich von etwa 4.500 Gulden auf 8.000 Gulden pro Jahr (was einem Anstieg von 55 % gegenüber 1990 entspricht).

(2) Finanzielle Rechte für arbeitslose Partner, die durch die Erwerbstätigkeit des Familiernährers begründet werden: Arbeitslose Partner sind kostenlos krankenversichert.

(3) Bestimmungen bezüglich des Gesamtnettoeinkommens einer Familie. Zwar gehören diese Bestimmungen definitionsgemäß nicht zum „Familiernährersystem“, in der Praxis wirken sie sich aber begünstigend auf dieses aus, denn sie bewirken, dass bei steigendem Gesamtnettoeinkommen einer Familie sämtliche finanziellen Leistungen, wie Wohngeldzuschüsse, Zuschüsse zu den Schulkosten für die Kinder, Kinderbetreuung usw. gestrichen werden. Diese Bestimmungen bilden einen Teil der berüchtigten Armutsfalle und werden zurzeit in weiten Kreisen diskutiert.

(4) Leistungen, die in den meisten europäischen Ländern Erwerbstätigen vorbehalten sind, in den Niederlanden aber auch finanziell abhängigen Partnern zustehen: In den Niederlanden gibt es neben den Arbeitnehmerversicherungen und der Sozialhilfe die Volksversicherungen, die u.a. Altersrenten gewähren. Auch die Versicherung für außergewöhnliche Krankheitskosten und das Gesetz zur Allgemeinen Hinterbliebenenversicherung gehören zu den Volksversicherungen. Daraus folgt, dass alle Arbeitnehmer einkommensbezogene (nicht haushaltsbezogene) Beiträge zahlen und sie, wie auch ihre Partner, im Versicherungsfall Pauschalleistungen erhalten.

Laut den Berechnungen des WRR (1998) fließen jedes Jahr 20 Mrd. niederländische Gulden in die Finanzierung dieser finanziellen Vorteile für Familien mit nur einem Familiernährer. Ferner wirkt sich dieses Modell nach Äußerungen des Rates negativ auf die Entscheidung der Frauen aus, sich eine Arbeit zu suchen. Die einzelnen Familien müssen eine enorme finanzielle Lücke überbrücken, bevor sich das zweite Einkommen der Familie tatsächlich in Form eines höheren Familieneinkommens bemerkbar macht. Dies ist für weniger gebildete Frauen eines der Haupthindernisse bei der Suche nach Arbeit. Der Rat kommt zu dem Schluss, dass weder Alleinverdienerfamilien noch Zweiverdienerfamilien (ohne Kinder) bei der Umsetzung ihrer Präferenzen auf zahlreiche Hindernisse stoßen. Es sind gerade die Eineinhalbverdienerfamilien und die Zweielternfamilien, in denen beide Elternteile einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, die finanziell am meisten unter dem aktuellen Steuer- und Beitragssystem leiden. Der WRR führt aber auch an, dass ein richtiges „Modell des individualisierten erwerbstätigen Erwachsenen“ finanzielle Nachteile für Familien mit Kindern, Einpersonenhaushalte und die Altersrenten der Frauen mit sich bringen würde, weil der Ausgleich für Sorgearbeit und die zusätzlichen Vorteile für Einpersonenhaushalte verloren gingen. Daher befürwortet er anstelle des finanziellen Ausgleichs für Paare in Form einer Steuerermäßigung für den nicht beschäftigten Partner ein System, das auf einer Steuergutschrift basiert (in Anlehnung an den amerikanischen Earned Income Tax Credit). Darüber hinaus empfiehlt er, Familien mit Kindern finanziell zu unterstützen, um einen Ausgleich für den Einkommensver-

lust und die Kinderkosten zu schaffen. Im Zusammenhang mit dem Ziel, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern, zieht er die institutionalisierte Kinderbetreuung der Kombination von Beruf und Familie durch beide Elternteile vor: „Die Förderung der Teilzeitarbeit, z.B. durch einen gesetzlichen Anspruch darauf, wäre eine Hilfe für Familien mit kleinen Kindern. Eine derartige Regelung würde mit der allgemein präferierten Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Einklang stehen. Aber gerade, weil viele Zweiverdienerfamilien (von denen wiederum die meisten ohne Kinder sind – T.K.) eine Verkürzung ihrer Arbeitszeit bevorzugen, ist die Förderung von Teilzeitarbeit mit dem Risiko verbunden, dass die Zahl der Vollzeitäquivalente zurückgeht“ (WRR 1998, S. 61). Es sei darauf hingewiesen, dass diese Empfehlung in starkem Kontrast zum aktuellen Trend steht, wie er von *Esping-Andersen* (1999) dargelegt wurde. Dieser zeigt auf, dass die auf dem Familiernährermodell basierenden, korporatistischen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten sehr viel weniger in Kinderkosten investieren als die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten. Dies gilt auch für die Niederlande.

Als Reaktion auf zahlreiche Gesuche bezüglich einer Regelung der Teilzeitarbeit führte die niederländische Regierung jüngst den gesetzlichen Anspruch auf eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit ein. Vor kurzem trat ein neues Arbeitszeitanpassungsgesetz in Kraft, das den Arbeitnehmern das Recht einräumt, eine Verkürzung oder auch (was für die vielen teilzeitbeschäftigten Frauen wichtig ist!) eine Verlängerung ihrer Wochenarbeitszeit zu fordern. Der Arbeitgeber darf diese Forderung nur zurückweisen, wenn er für die Zurückweisung triftige Gründe anführen kann. Für 2002 ist die Einführung eines völlig neuen Steuersystems geplant. Im Bereich der Arbeits- und Betreuungspolitik besteht die wichtigste Änderung in der Abschaffung der Steuerermäßigung für Familien mit nur einem Familiernährer, die durch eine individuelle Steuergutschrift für Erwerbstätige ersetzt wird. Nach einigen Diskussionen bezüglich der für diese Steuergutschrift festzusetzenden Einkommensgrenze wurde beschlossen, dass ein Arbeitnehmer mindestens 50 % des Mindestlohnes beziehen muss, um einen Anspruch auf die Gutschrift zu haben.

Auf der anderen Seite des Spektrums von Arbeit und Einkommen steht die Sozi-

alpolitik im Bereich der Sorgearbeit. Wie auch in Großbritannien ist die Politik gegenüber Sorgearbeit sogar noch stärker fragmentiert als die Erwerbsarbeitspolitik. Aber eine konsequente Politik für Sorgearbeit kann auch nicht erwartet werden, weil der Eintritt der niederländischen Frauen in den Arbeitsmarkt zu einem Zeitpunkt erfolgt, in der der Wohlfahrtsstaat abgebaut wird. Eine umsichtige Sozialpolitik erfordert Investitionen in öffentliche Dienstleistungsangebote, und genau dies entspricht nicht der Absicht der sozial-liberalen Regierung. Derzeit werden auf der Basis einer dreigeteilten Verantwortung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen (Staat, Markt, Familie), einer gemeinsamen Verantwortung von nationaler Regierung und regionalen Regierungen sowie einer Mischung aus Steuerermäßigungen und Bezuschussungen alle Arten von Politikmischungen entwickelt. Alle Berichte und Evaluationen kommen zu dem Schluss, dass Haushalte mit einem geringeren Einkommen durch diese für den Bereich der Betreuung geltenden Bestimmungen erheblich weniger unterstützt werden als Familien mit einem höheren Einkommen; wenn Steuerpolitik eingesetzt wird, um den Bereich von Beruf und Familie zu regeln, scheint der „Matthäus-Effekt“¹ unausweichlich.

Jane Lewis stellt fest: „While there is no reason why governments should not take full account of unpaid work at the same time as focusing on employment incentives, the record to date is poor.“² (Lewis 2000, S. 26). Ist dieser Aussage zuzustimmen? Meiner Ansicht nach haben die Regierungen verschiedene Gründe, die unbezahlte Arbeit nicht in vollem Umfang zu berücksichtigen; allerdings ist aus Geschlechterperspektive keiner dieser Gründe akzeptabel.

Das Fehlen einer konsequenten, mit der Arbeitspolitik in Einklang stehenden Politik gegenüber Sorgearbeit kann mit dem Fehlen eines Konsenses bezüglich der Frage erklärt werden, welche Art von Betreuungspolitik entwickelt werden sollte. In keinem der europäischen Länder südlich von Skandinavien existiert eine Betreuungspolitik, die politisch unumstritten wäre. Die Hegemonie des männlichen Familienernährermodells und insbesondere die Hegemonie des Gegenstücks, nämlich der weiblichen Familienarbeit, sollte nicht unterschätzt werden. Die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten sind noch immer

nicht in der Lage, sich der neuen Herausforderung mit Alternativen für die Familienarbeit zu stellen, ob es nun durch institutionalisierte, bezahlte Betreuungsarbeit oder durch die Förderung der Geschlechtergleichheit in diesem Bereich sei. Eine zynischere Erklärung für das Fehlen einer konsequenten Betreuungspolitik wäre, dass die Regierungen den Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt heute nur fördern, weil sie inzwischen die Vorteile dieses Weges für den Staatshaushalt entdeckt haben. Wenn gleich nicht geleugnet werden kann, dass der steigenden Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen feministische Forderungen nach ihrer finanziellen Unabhängigkeit und ihrer Anerkennung als Arbeitskräfte zugrunde liegen, so wurde diesen Forderungen doch erst nachgegeben, nachdem die Regierungen auch andere Vorteile erkannt hatten. Der Staat ist sowohl auf die Vorteile, die Frauen als Steuerzahlerinnen mit sich bringen, als auch auf ihre Fähigkeiten als Arbeitskräfte angewiesen. So waren die Kosten einer alternden Bevölkerung eine treibende Kraft hinter der niederländischen Politik zur Förderung der Beschäftigung von Frauen. Es ist keine Übertreibung zu behaupten, dass ein Wohlfahrtsstaat seine Vorteile verbessern kann, wenn er ausreichende Gelder für öffentliche Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, eine Forderung, die von der niederländischen Frauenbewegung seit langem gestellt wird. Berücksichtigt man dieses Argument, muss darauf hingewiesen werden, dass die steigende Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen in vielen europäischen Ländern zu einem besseren Zeitpunkt hätte einsetzen können. In einer Zeit, in der die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten ihre institutionellen und finanziellen Strukturen umbauen, kann von den nationalen Regierungen im Hinblick auf die zentral organisierten Betreuungsangebote nicht allzu viel erwartet werden. Stattdessen stellen die Trends zur Dezentralisierung, zu Kürzungen und zur Übertragung von Verantwortung auf den Markt und die Familie Hindernisse dar, die der Entwicklung einer konsequenten Betreuungspolitik im Wege stehen. Die Zukunft von Beruf und Familie wird nicht Kohärenz sein, sondern Fragmentierung.

Trotz der Tatsache, dass zumindest in den Niederlanden die Teilzeitbeschäftigten durch neue Bestimmungen zur Teilzeitarbeit besser abgesichert sind als jemals zuvor, erscheint eine pessimistische Einschätzung angebracht. Warum kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Arbeits- und Betreuungspolitik der Zukunft kohärent und konsequent sein und zur Geschlechtergleichheit beitragen wird?

(1) Weder in den Ländern Kontinentaleuropas noch in Großbritannien stehen allgemein akzeptierte Alternativen für das Familienernährermodell zur Verfügung. Die heutigen Politiker sind nicht gerade begeistert von den so genannten skandinavischen Vorbildern, weil sie wenigstens zwei Eigenschaften dieser Systeme fürchten oder zumindest ablehnen: die zentrale Rolle des Staates gegenüber der Gesellschaft, die der korporatistischen und/oder liberalen Ideologie entgegensteht, sowie die Individualisierung der Frauen durch deren Befreiung von Familienpflichten, die nach wie vor nicht akzeptiert ist. Der Wunsch, Frauen am Arbeitsmarkt zu beteiligen, ist definitiv etwas anderes, als sie von der Familienarbeit zu befreien. Dies gilt umso mehr, als diese Art der Politik Investitionen in öffentliche Dienstleistungsangebote erforderlich macht.

(2) Statt die öffentlichen Dienstleistungsangebote auszubauen, versuchen sowohl die kontinentaleuropäischen Länder als auch Großbritannien, die frühere institutionelle Aufgabenteilung fortzusetzen, welche die Basis ihrer Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit bildete. Wenn die Familie, und insbesondere die Frau in der Familie, den Aufgaben im Bereich der Haus- und Familienarbeit nicht länger nachkommen kann, weil sie berufstätig ist, so hat dies nicht automatisch den Ausbau des öffentlichen Dienstleistungsangebotes zur Folge.

1 „Wer hat, dem wird gegeben“, d.h. zunehmende Entlastung bei höheren Einkommen

2 „Zwar gibt es keinen Grund, warum eine Regierung neben dem Fokus auf Beschäftigungsanreizen die unbezahlte Arbeit nicht in vollem Umfang berücksichtigen sollte, bisher sind diesbezüglich aber keine Anzeichen zu erkennen.“

Im Gegenteil, die europäischen Wohlfahrtsstaaten zeigen die Tendenz, neue Verbündete zu suchen, die die Last der Familie übernehmen oder sie mit ihnen teilen. Hier kommt der Markt ins Spiel. Aufgrund der institutionellen Struktur der kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, deren Geschichte der geteilten Zuständigkeit für Sorgearbeit lang ist, ist der Ausbau privater Betreuungsangebote eine viel logischere Konsequenz. Die den derzeitigen Transformationen der kontinentalen Wohlfahrtsstaaten zugrunde liegende neo-liberale Ideologie kann als ein Versuch gedeutet werden, die staatlichen Pflichten auf das Minimum zu beschränken, statt sie zu erweitern.

(3) Es entstehen neue Ungleichheiten, jedoch wird eine gewisse Zeit vergehen,

bevor wir, die Sozialwissenschaftler und Sozialwissenschaftlerinnen, in der Lage sein werden, sie zu beschreiben und zu analysieren. In einigen Jahrzehnten wird sich zeigen, dass sich die früheren Klassen-, Geschlechter- und ethnischen Kategorien weiter ausdifferenziert haben. Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass das alte Familienernährermodell nicht nur zu Geschlechterungleichheiten geführt hat, sondern auch die Grundlage des Wohlfahrtsstaates selbst bildete. Der Wandel des männlichen Familienernährermodells ist umso komplizierter, als es keine bestimmte einzige Alternative gibt, die es ersetzen könnte, während gleichzeitig alle seine Grundlagen auf dem Spiel stehen. Dies gilt für den Bereich der Sozialversicherung und der Renten, der Sozialhilfe und der Kran-

kenversicherung und auch für den Bereich der Steuern und öffentlichen Dienstleistungen. Weil ein eindeutiges, klares Modell fehlt, werden allerlei ad-hoc-Anpassungen vorgenommen, eine Tendenz, die sich in absehbarer Zeit nicht ändern wird. Für den Zugang zu diesem künftigen System aus Erwerbs- und Sorgearbeit wird die Erwerbsarbeit sogar eine noch wichtigere Rolle spielen. Die Frage ist jedoch, ob auch die Haus- und Sorgearbeit einen Zugang zu sozialer Sicherheit ermöglichen wird, oder ob sie im Gegenteil auf diejenigen beschränkt bleibt, die den unteren Schichten ihrer Klasse, ihres Geschlechts und ihrer ethnischen Gruppe angehören.

LITERATUR

Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid (1995): Onbetaalde zorg Gelijk Verdeeld. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dench, G. (1994): *The Frog, the Prince and the Problem of Men*. London: Neanderthal Books

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press

Fukuyama, F. (1999): *The Great Disruption*. London: Profile Books

Galston, W.A. (1991): *Liberal Purposes. Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State*, Cambridge: Cambridge University Press

Hooghiemstra, E. (1997): Een- en tweeverdieners, in: M. Niphuis-Nell (ed.) *Sociale Atlas van de Vrouw, Deel 4: Veranderingen in de Primaire Leefsfeer*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

Lewis, J. (2000): Care and Work, in: Thematic Network 'Working and Mothering': Social Practices and Social Policies', Periodic Progress Report 4 „Available Provisions and Policy Deficits“, Frankfurt a.M., S. 26–42

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997): *Kansen op Combineren. Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid*, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999): *Op Weg naar een Nieuw Evenwicht tussen Arbeid en Zorg*, Den Haag

Niphuis-Nell, M., (Hrsg.) (1997): *Sociale Atlas van de Vrouw. Deel 4: Veranderingen in de Primaire Leefsfeer*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

Plantenga, J. (1996): For Women only? The Rise of Part-Time Work in the Netherlands, *Social Politics* 3, S. 1

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998): *De Verdeling van Arbeid en zorg: Prikkel en belemmeringen*. Werkdocument 101, Den Haag

Williams, F. (1994): Social Relations, Welfare and the Post-Fordism debate, in: Burrows R. /B. Loader (eds.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge