

Eichhorst, Werner; Thode, Eric

**Working Paper**

## Vereinbarkeit von Familie und Beruf: wie konsistent sind die Reformen?

IZA Discussion Papers, No. 4294

**Provided in Cooperation with:**

IZA – Institute of Labor Economics

*Suggested Citation:* Eichhorst, Werner; Thode, Eric (2009) : Vereinbarkeit von Familie und Beruf: wie konsistent sind die Reformen?, IZA Discussion Papers, No. 4294, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20090824223>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/36210>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

IZA DP No. 4294

**Vereinbarkeit von Familie und Beruf:  
Wie konsistent sind die Reformen?**

Werner Eichhorst  
Eric Thode

July 2009

# **Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Wie konsistent sind die Reformen?**

**Werner Eichhorst**  
*IZA*

**Eric Thode**  
*Bertelsmann Stiftung*

Discussion Paper No. 4294  
July 2009

IZA

P.O. Box 7240  
53072 Bonn  
Germany

Phone: +49-228-3894-0  
Fax: +49-228-3894-180  
E-mail: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of IZA. Research published in this series may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit organization supported by Deutsche Post Foundation. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its international network, workshops and conferences, data service, project support, research visits and doctoral program. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

## ABSTRACT

### **Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Wie konsistent sind die Reformen?**

Wenn institutionelle Rahmenbedingungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf behindern, wird die Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Familiengründung zu einer echten Entweder-oder-Entscheidung. In Deutschland und vielen anderen OECD-Ländern wurden deshalb Reformen eingeleitet, um die Balance zwischen Familien- und Arbeitsleben neu auszutariieren. Dabei handelt es sich um ein Querschnittsthema, das sich nicht innerhalb einzelner Ressorts bearbeiten lässt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die Reformen in der Arbeitsmarkt-, Steuer- und Transfer-, Bildungs- und Betreuungspolitik der letzten Jahre kohärent ausgestaltet waren und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert haben. Beim Blick auf Deutschland wird deutlich, dass dies nicht der Fall gewesen ist und dass unterschiedliche Leitmotive und Politikziele wie materielle Absicherung und Aktivierung nach wie vor miteinander kollidieren. Hohe Geldleistungen und Steuererleichterungen sorgen für eine vergleichsweise gute finanzielle Ausstattung der Familien. Der vollwertige Erwerbszugang insbesondere von Müttern wird jedoch durch Ehegattensplitting und Minijobs behindert. Jüngere Reformen wie die Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes führen zu einer Verkürzung der Erwerbsunterbrechungen sowie einer stärkeren Beteiligung der Väter, setzen aber eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung voraus. Bei Transferbeziehern wird eine stärkere Aktivierung angestrebt, aber problematische Anreizstrukturen stehen dem zum Teil entgegen. Insgesamt befindet sich Deutschland in einer durchaus widersprüchlichen Übergangssituation.

*The paper addresses the institutional setup and recent policy reforms in the area of family and work in Germany in comparison with other mature welfare states. Starting from a typology of family-related policies, the paper examines if and to what extent institutional change in Germany follows a consistent path of complementary reforms.*

JEL Classification: J13, J16

Keywords: Germany, family and work life, female labor force participation, part-time work

Corresponding author:

Werner Eichhorst  
Institute for the Study of Labor (IZA)  
P.O. Box 7240  
53072 Bonn  
Germany  
E-mail: [eichhorst@iza.org](mailto:eichhorst@iza.org)

## **1 Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Antwort auf Neue Soziale Risiken**

Der sozio-ökonomische Wandel, der sich im Übergang von der industriellen zur postindustriellen Gesellschaft vollzieht, bringt neue Risiken mit sich. Zwar bleiben die großen Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und geringes Einkommen im Alter bestehen. Sie ändern jedoch teilweise ihre Gestalt, und neue Lebensrisiken treten hinzu. Diesen neuen Risiken sind davon gekennzeichnet, dass sie aus dem Zusammenwirken von Familien- und Arbeitswelt entstehen (Bonoli, 2005, Gornick/Meyers 2007). Erwerbsorientierung und Erwerbsbeteiligung von Frauen sind in den zurückliegenden Jahrzehnten in vielen Ländern kontinuierlich gestiegen, wenn auch mit unterschiedlichen Mustern (Thévenon 2008a). Dazu haben der leichtere Zugang von Frauen zu Bildung und das damit einhergehende höhere Qualifikationsniveau beigetragen. Ebenso hat die stärkere Orientierung am Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau auch im Hinblick auf die eigenständige Existenzsicherung eine wichtige Rolle gespielt. Gleichzeitig schwindet die Bereitschaft, die gewachsene Unabhängigkeit mit der Gründung einer Familie ganz oder teilweise wieder aufzugeben. Damit lässt sich das traditionelle Alleinverdienermodell und die damit einhergehende klare Aufgabenteilung zwischen der Erzielung von Erwerbseinkommen einerseits und der Familienarbeit andererseits nicht mehr aufrechterhalten. Nicht zuletzt verändert sich auch das Rollenverständnis der Männer und Väter.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird damit zu einer zentralen Herausforderung für postindustrielle Wohlfahrtsstaaten. Diese Problematik verschärft sich für Alleinerziehende, denn sie sind ex definitione gezwungen, Erwerbsarbeit und Sorge für die Familie in einer Person zu vereinen. Und schließlich erstreckt sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur auf junge Familien mit kleinen Kindern, sondern auch auf die Pflege älterer Familienangehöriger. Da sich der Zeitpunkt der Familiengründung in den letzten Jahrzehnten stetig nach hinten verlagert hat, befindet sich die derzeitige Elterngeneration häufig sogar in einer Sandwich-Position, in der sowohl kleine Kinder großzuziehen sind als auch die Pflege der eigenen Eltern erforderlich ist.

### **2.1 Querschnittsaufgabe der Politik**

Die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht seit etwa einem Jahrzehnt hoch oben auf der politischen Agenda in Deutschland, wenn auch mit deutlichem Fokus auf Familien mit kleinen Kindern. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die im internationalen Vergleich sehr niedrige Geburtenrate (1,366 nach vorläufigen Angaben für 2008, Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels 2009). Sie liegt deutlich unterhalb des Reproduktionsniveaus. Ähnlich wie der Umgang mit den Konsequenzen des demographischen Wandels ist auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe der Politik.

Neben der Familienpolitik im engeren Sinne sind die Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Steuerpolitik sowie der sozialen Sicherungssysteme für eine bessere Balance zwischen Arbeits- und Familienwelt essentiell (Gornick/Meyers 2003). Von Seiten der deutschen Politik hat es in den letzten Jahren eine große Zahl von Reformen gegeben, die mittel- oder unmittelbar die Balance zwischen Familie und Arbeitswelt beeinflusst haben. Beispielhaft zu nennen sind die Einführung des Elterngeldes, der Ausbau der Kinderbetreuung, die vermehrte Einrichtung von Ganztageschulen, Ar-

beitsmarktreformen im Rahmen der Hartz-Gesetze sowie Änderungen im Unterhaltsrecht. Es stellt sich die Frage, ob diese Reformen und noch einige weitere einem stringenten Leitmotiv gefolgt sind. Dabei geht es einerseits um die Konsistenz, also um einheitliche Ziele und Wirkungsweisen politischer Maßnahmen – geplant wie unbeabsichtigt - und andererseits um die Kohärenz, also das Ineinandergreifen einzelner Reformen im Zeitverlauf und die Anschlussfähigkeit von Veränderungen an das Gesamtgefüge politischer Institutionen.

## 2.2 Referenzrahmen: Welten des Wohlfahrtskapitalismus

Zur Einschätzung der Konsistenz und Kohärenz ist ein aussagekräftiger Referenzrahmen unabdingbar. Als Ausgangspunkt für einen solchen Rahmen soll die Typologie von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen (1990) dienen, die zur Beantwortung unserer Fragestellung entsprechend angepasst werden muss.<sup>1</sup> In der ursprünglichen Arbeit von Esping-Andersen spielt die Familie keine besondere Rolle. Die Kriterien, die der Typologisierung zugrunde liegen, wurden individualistisch interpretiert. So wird etwa der Begriff der Dekommodifizierung dahin gehend gedeutet, inwiefern ein Individuum in der Lage ist, unabhängig von Marktaktivitäten ein auskömmliches Leben zu führen, inwieweit sich also das persönlich verfügbare Einkommen vom Markteinkommen unterscheiden kann. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass es einen Unterschied bedeutet, an wen staatliche Transfers faktisch gezahlt werden. Häufig werden Transfers an Haushalte gewährt, so dass es auch von der intra-familialen Verteilung solcher Transfers auf die einzelnen Haushaltsmitglieder abhängt, wie sich letztlich die individuelle Wohlfahrt verändert. Esping-Andersen unterstellt in seiner ursprünglichen Analyse implizit, dass jedes Individuum einen eigenen Ein-Personen-Haushalt bildet. Auch die beiden anderen zentralen Kriterien, einerseits das Ausmaß der sozialen Schichtung bzw. die Bedeutung der sozialen Schichtung für den Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen und andererseits das Verhältnis zwischen Staat und Markt bei der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, ignorierten die Existenz und Rolle von Familien.

Die Orientierung an der Dekommodifizierung des Individuums hat zur Folge, dass lediglich marktlich entlohnte Erwerbsarbeit berücksichtigt wird, während Formen unentgeltlich geleisteter Arbeit, insbesondere auch Familienarbeit, nicht in die Analyse mit eingeht. Da Familienarbeit zum überwiegenden Teil von Frauen geleistet wird, entsteht eine implizite Diskriminierung. Der fehlende Bezug zu Gender- und Familienaspekten ist daher vielfach kritisiert worden (Bambra 2004, Sainsbury 1994, Gornick/Jacobs 1998, Trifiletti 1999). Lewis und Ostner (1991) nehmen diese Kritik auf, indem sie eine Typologie auf der Basis der Aufgabenverteilung von Mann und Frau in der Familie entwickeln. Diese outcome-orientierte Einordnung betrachtet die Dominanz des traditionellen Alleinverdienermodells, in dem typischerweise der Mann in Vollzeit erwerbstätig ist, während die Frau sich unentgeltlich um die Arbeit in der Familie kümmert. Die Dominanz des Alleinverdienermodells wird in drei Ausprägungen differenziert: Das starke Alleinverdienermodell zieht eine strikte Grenze zwischen Männern als Verdienern und Frauen als Versorgerinnen. Beim moderaten Alleinverdienermodell wird Frauen eine gewisse Rolle bei der Erbringung des Familieneinkommens zugestanden. Das bedeutet in der Praxis eine Teilzeiterwerbstätigkeit,

---

<sup>1</sup> Für einen umfassenden Überblick der Literatur, die in der Folge von Esping-Andersen (1990) entstanden ist vgl. Arts/Gelissen (2002).

während der Großteil der Familienarbeit weiterhin bei der Frau verbleibt. Im schwachen Modell ist dagegen die Gleichstellung, was Erwerbs- und Familienaufgaben angeht, weitgehend verwirklicht.

Millar (1996) weist darauf hin, dass auch diese Unterscheidung noch nicht weit genug greift, denn Familienpolitik kann Mütter in Ehepaaren, Lebensgemeinschaften sowie Alleinerziehende unterschiedlich behandeln und somit zu unterschiedlichen Rollen *innerhalb* der Gruppe von Frauen und Müttern führen. Millar schlägt vor, zwischen Alleinerziehenden und Müttern in Paarhaushalten zu unterscheiden und zu überprüfen, inwieweit wohlfahrtsstaatliche Arrangements die Erwerbstätigkeit beider Gruppen fördern. Es ergeben sich wiederum drei Systemgruppen: solche, die die Erwerbstätigkeit sowohl von Müttern in Paarhaushalten als auch Alleinerziehenden fördern, solche, die Erwerbstätigkeit für beide Gruppen behindern, und solche, die zwar Alleinerziehende fördern, Mütter in Paarhaushalten jedoch nicht.

Ein stärkerer Bezug zur ursprünglichen Typologie von Esping-Andersen findet sich bei Orloff (1993), wo die ursprünglichen Dimensionen Dekommodifizierung, soziale Schichtung und Markt-Staat-Verhältnis jeweils um eine geschlechterspezifische Interpretation ergänzt werden. Dekommodifizierung bedeutet vor diesem Hintergrund auch, inwieweit Frauen in Paarhaushalten nicht nur vom Erwerbseinkommen, sondern auch vom Einkommen des Partners unabhängig sind. Soziale Schichtung nimmt explizit auch die Aufgabenverteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit in den Blick. Und das Verhältnis zwischen Markt und Staat wird um den dritten Akteur Familie erweitert. Zwei zusätzliche Dimensionen, einerseits der Zugang zu bezahlter Arbeit und andererseits die Möglichkeit, als Frau einen finanziell unabhängigen Haushalt zu führen, kommen hinzu.

Die wissenschaftliche Debatte in diesem Bereich war somit während der 90er Jahre stark von Gender-Aspekten beeinflusst und hat das Augenmerk auf die Ungleichbehandlung von Mann und Frau durch den Wohlfahrtsstaat gerichtet. Dabei ist jedoch die Frage, inwiefern der Wohlfahrtsstaat die Neigung, eine Familie zu gründen, beeinflusst, weitgehend unberücksichtigt geblieben. Alle bisher skizzierten Ansätze nehmen die Familie als gegeben. In der Realität wird aber die Entscheidung, eine Familie zu gründen, davon beeinflusst, wie sich die individuellen Freiheiten nach der Familiengründung entwickeln werden, und zwar nicht nur in absoluter Hinsicht, sondern auch im Verhältnis zwischen Mann und Frau. Esping-Andersen (1999) hat diesen Aspekt aufgegriffen und zur Unterscheidung von Familienpolitik in Wohlfahrtsstaaten die Dimensionen der Defamilialisierung und des Familialismus vorgeschlagen. Mit der Familialismus-Dimension wird analysiert, inwiefern Wohlfahrtsstaaten die Gründung einer Familie begünstigen, während entlang der Dimension der Defamilialisierung untersucht wird, in welchem Ausmaß Individuen unabhängig von ihrer familiären Situation einen gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard haben und aufrecht erhalten können, sei es durch Erwerbsarbeit oder durch staatliche Transfers (Lister 1997). Daraus abgeleitet bestimmt der Grad der Defamilialisierung auch darüber, inwieweit es der Staat ermöglicht, dass Familienarbeit nicht von den Familienmitgliedern selbst erbracht werden muss.

Die Einteilung der Länder nach den diesen Kriterien hat für den liberalen und den sozialdemokratischen Typus nahezu identische Ergebnisse gebracht. Bei den korporatistisch-konservativ geprägten Staaten ist dagegen eine deutlich größere Heterogenität zu Tage getreten (Guo/Gilbert 2007).

Auch Leitner (2003) greift die Dimensionen Familialismus und Defamilialisierung auf und entwickelt eine Klassifizierung anhand der vier Kombinationen, die sich aus der

jeweils starken bzw. schwachen Ausprägung der beiden Dimensionen ergeben (siehe Tabelle 1).<sup>2</sup>

**Tabelle 1: Formen des Familialismus**

	Defamilialisierung	
Familialisierung	stark	schwach
stark	Optionaler Familialismus	Expliziter Familialismus
schwach	De-Familialismus	Impliziter Familialismus

Quelle: Leitner 2003.

Welche Beziehung lässt sich aus dieser Klassifizierung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf herstellen? Im impliziten Familialismus trägt der Staat wenig zur finanziellen Absicherung von Familien bei. Da er gleichzeitig nur rudimentär ausgebildete Systeme der sozialen Sicherung bereitstellt, kommt der Familie dennoch eine große Rolle als Anbieter von sozialer Sicherheit zu. Unzureichende staatliche Angebote familienbezogener Dienstleistungen wie etwa Kinderbetreuung erschweren zusätzlich eine Erwerbsbeteiligung insbesondere von Müttern. Damit wird in diesem Regime das Alleinverdienermodell zementiert, eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist kaum gegeben. Ein ähnliches Resultat ergibt sich für das Regime des expliziten Familialismus. Der Unterschied besteht im Wesentlichen darin, dass der Stellenwert der Familie nicht deswegen hoch ist, weil es insgesamt an sozialer Absicherung mangelt, sondern weil der Staat Familien mit Transferleistungen finanziell unterstützt. Mangelnde Möglichkeiten, Familienarbeit auch außerhalb der Familie erbringen zu lassen, sorgen auch im System des expliziten Familialismus für eine unzureichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Im System des De-Familialismus erhalten Familien kaum finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates, so dass die ökonomischen Anreize zur Gründung einer Familie gering ausfallen. Öffentlich geförderte familiennahe Dienstleistungen wie Kinderbetreuung oder die steuerliche Absetzbarkeit von privat erbrachten Dienstleistungen außerhalb des Haushaltes sorgen aber dafür, dass Familien unterstützt werden.

Insofern ist es naheliegend, dass sich das Ziel der optimalen Vereinbarkeit von Familie und Beruf in dieser Terminologie am besten in einem Regime des Optionalen Familialismus erreichen lässt. In ihm werden einerseits die positiven externen Effekte einer Familie auf die Gesellschaft gewürdigt und durch staatliche Umverteilung entgolten, während andererseits der Staat durch ein öffentliches Angebot oder die finanzielle Förderung privater familienbezogener Dienstleistungen Möglichkeiten eröffnet, von der traditionellen Rollenverteilung im Haushalt abzuweichen und gleichberechtigt am Erwerbsleben teilzuhaben.

Tabelle 2 fasst die vier „Idealtypen“ der Ausgestaltung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammen. Klar wird dabei auch, dass zwar manche europäische Staaten dem einen oder anderen Typus nahestehen, aber durchaus auch Elemente unterschiedlicher Idealtypen aufweisen können.

<sup>2</sup> Vgl. zum Spannungsfeld zwischen Familialismus und Defamilialisierung auch Misra/Moeller (2004).

**Tabelle 2: Vier Typen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

	<b>Impliziter Familialismus</b>	<b>Expliziter Familialismus</b>	<b>Optionaler Familialismus</b>	<b>De-Familialismus</b>
<b>Policy Input</b>				
<b>Finanzielle Transfers</b>	Geringe direkte Transfers	Hohe direkte Transfer, ggf. abhängig vom Familieneinkommen	Mittlere bis hohe direkte Transfers, unabhängig vom Familieneinkommen	Geringe direkte Transfers
<b>Dienstleistungen, insbesondere Kinderbetreuung</b>	Unzureichendes staatliches Angebot an Kinderbetreuung oder hohe Kosten für Familien; keine finanzielle Unterstützung für private Angebote	Unzureichendes staatliches Angebot an Kinderbetreuung bei geringer Kostenbeteiligung der Familien; keine finanzielle Unterstützung für private Angebote	Ausreichendes staatliches Angebot an Kinderbetreuung bei geringer Kostenbeteiligung der Familien oder umfassende staatliche Förderung bei Nutzung privater Angebote	Ausreichendes staatliches Angebot an Kinderbetreuung bei geringer Kostenbeteiligung der Familien oder umfassende staatliche Förderung bei Nutzung privater Angebote
<b>Elternzeit / Elterngeld</b>	Keine besonderen Regelungen	Lange Elternzeit möglich; Lohnersatz gering bis mäßig, einkommensabhängig vom Familieneinkommen	Hohe Anreize für kurze Elternzeit; Lohnersatz hoch; einkommensabhängig vom individuellen Einkommen	Hohe Anreize für kurze Elternzeit; Lohnersatz gering bis mäßig; einkommensabhängig vom individuellen Einkommen
<b>Steuer- und Abgabenbelastung</b>	Spielt keine Rolle	Gemeinsame Veranlagung; Anerkennung wechselseitiger Unterhaltsansprüche; geringe durchschnittliche Belastung von Familien; gleiche marginale Belastung von Erst- und Zweitverdienern	Getrennte Veranlagung; Anerkennung wechselseitiger Unterhaltsansprüche; geringe bis mittlere durchschnittliche Belastung von Familien; geringere marginale Belastung von Zweitverdienern gegenüber Erstverdiener	Getrennte Veranlagung; keine wechselseitigen Unterhaltsansprüche; durchschnittliche Steuerbelastung von Familien identisch mit Summe der individuellen Steuerbelastungen; unterschiedliche marginale Belastungen
<b>Aktivierung</b>	Keine besondere	Keine besondere	moderat	ausgeprägt
<b>Arbeitszeitregulierung</b>	Keine besondere	Schwache Berücksichtigung der Familienpräferenzen	Starke Berücksichtigung der Familienpräferenzen	Starke Berücksichtigung der Familienpräferenzen

	<b>Impliziter Familialismus</b>	<b>Expliziter Familialismus</b>	<b>Optionaler Familialismus</b>	<b>De-Familialismus</b>
<b>Policy Outcome</b>				
<b>Zugang zu Erwerbsarbeit</b>	Kaum vorhanden	Schwer	Leicht	Leicht
<b>Breadwinner-Modell</b>	Alleinverdiener in Familien oder Doppelverdiener ohne Kinder	Alleinverdiener dominieren, allenfalls Hinzuverdienst der Frau	Breites Spektrum gemäß Präferenzen der Familien	Doppelverdiener dominieren
<b>Situation Alleinerziehender</b>	Unzureichende Absicherung, Erwerbsarbeit notwendig, Unterstützung durch Großfamilie erforderlich	Ausreichende Absicherung, aber wenig Möglichkeit zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes	Ausreichende Absicherung, aber hohe Anreize zur eigenständigen Absicherung des Lebensunterhaltes	Ausreichende Absicherung, aber hohe Anreize zur eigenständigen Absicherung des Lebensunterhaltes
<b>Finanzieller Aufwand für Familienpolitik</b>	Gering	Moderat	hoch	moderat

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Zentrale Politikfelder: Reformpfade und Reformbrüche<sup>3</sup>

#### 3.1 Die Rolle staatlicher Leistungen für Familien

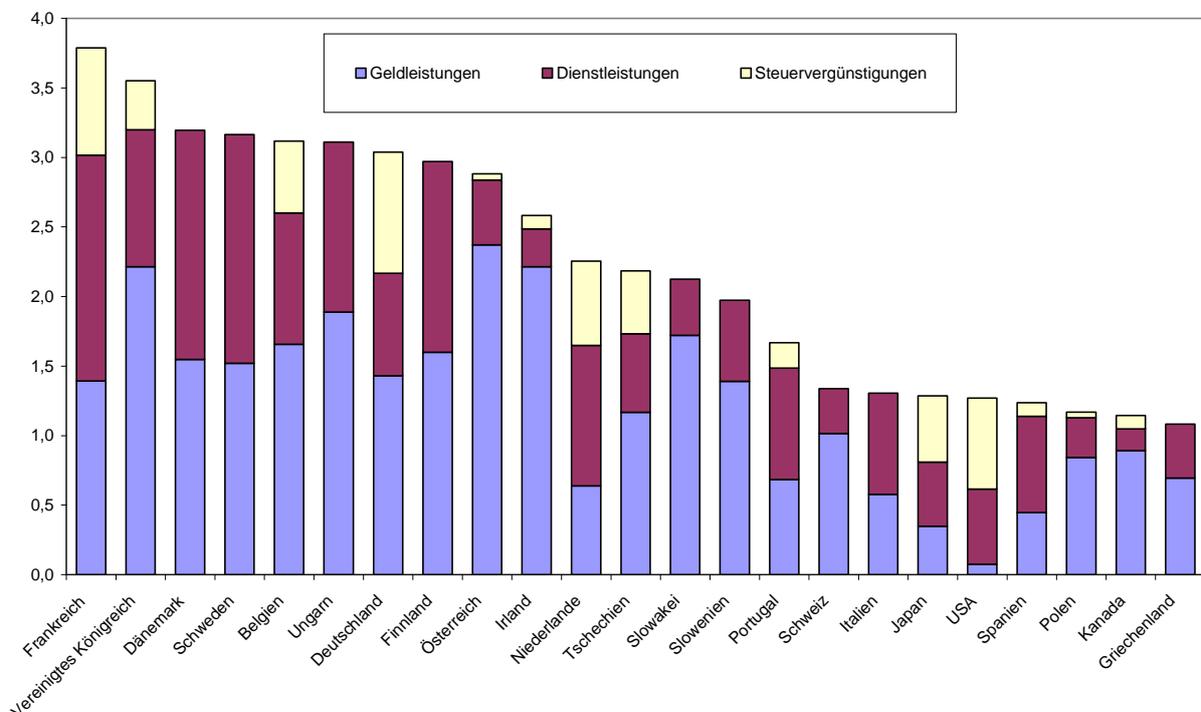
Direkte Geldleistungen (z.B. Kindergeld) oder indirekt wirkende Steuervergünstigungen (Freibeträge, Rückerstattungen) erhöhen das verfügbare Einkommen der Familie. Sie werden in der Regel damit begründet, dass der gesellschaftliche Nutzen, den eine Familie erbringt, monetär entgolten werden soll (Familienleistungsausgleich). Derartige Leistungen sind zunächst dem Familialismus zuzurechnen, denn sie schaffen ökonomische Anreize zur Familiengründung. Ihre konkrete Ausgestaltung hat aber auch Konsequenzen für den Grad der Defamilialisierung. So kann etwa ein einkommensabhängiges Kindergeld die Anreize zur Aufnahme bzw. Ausdehnung einer Erwerbsarbeit mindern und der traditionellen Rollenaufteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit Vorschub leisten. Staatliche monetäre Familienleistungen beeinflussen daher durch ihre Höhe die Neigung, überhaupt eine Familie zu gründen, und durch ihre Ausgestaltung das Verhältnis zwischen Erwerbs- und Familienarbeit.

Wie lassen sich nun die deutsche Familienpolitik und der Reformpfad hierzulande in die oben entwickelte Systematik einordnen? Im internationalen Vergleich nach der Systematik der OECD zeigt sich bei den öffentlichen Ausgaben für Familien nach wie vor, dass Deutschland zwar beim Gesamtvolumen der staatlichen Familienförderung im oberen Mittelfeld der entwickelten Volkswirtschaften liegt, aber nur vergleichsweise wenig Ressourcen in Sachleistungen investiert (Abbildung 1). Das Schwergewicht

<sup>3</sup> Für einen umfassenderen Überblick zu international vergleichbaren Indikatoren vgl. Eichhorst/Kaiser/Thode/Tobsch (2007) und Thévenon (2008b).

lag im letzten Berichtsjahr noch immer im Bereich der Geldleistungen und Steuerermäßigungen, mithin in der materiellen Unterstützung von Familien.

**Abbildung 1: Öffentliche Ausgaben für Familientransfers, familiennahe Dienstleistungen und Steuervergünstigungen in Prozent des BIP, 2005**



Quelle: OECD Family Database.

Der internationale Vergleich zeigt auch, dass die materielle Unterstützung durch Kindergeld bzw. den steuerlichen Kinderfreibetrag in Deutschland relativ großzügig ausfällt. Das Kindergeld für das erste und das zweite Kind in Höhe von jeweils 154 EUR bis 2008 bzw. 164 EUR ab 2009 sowie 170 EUR für das dritte und 195 EUR für jedes weitere Kind liegen in Europa mit an der Spitze, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass es sich hierbei im Gegensatz etwa zu Dänemark um eine steuerfreie Transferleistung handelt. Bemerkenswert ist auch, dass trotz der Staffelung des Kindergeldes nach der Anzahl der Kinder auch Familien mit wenigen Kindern relativ stark unterstützt werden.

Der bedeutendste Block innerhalb staatlicher Dienstleistungen für Familien ist das Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung. Sie leistet in erster Linie einen Beitrag zur Defamilialisierung, da der Staat Aufgaben übernimmt, die ansonsten von der Familie oder über private Angebote zu erbringen wären. Damit wird die Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern in Teilzeit oder Vollzeit gefördert bzw. überhaupt erst ermöglicht. Indirekt beeinflusst das Angebot staatlicher Kinderbetreuung aber auch die Neigung, eine Familie zu gründen. Insofern wird ebenfalls dem Familialismus Vorschub geleistet. Wie stark Kinderbetreuung in beiden Dimensionen wirkt, hängt in großem Maße von der konkreten Ausgestaltung ab. Hier spielen die Qualität, der zeitliche Umfang, der Abdeckungsgrad für verschiedene Altersgruppen, die Art der Finanzierung (Einkommensabhängigkeit, Höhe des Elternbeitrages) sowie die Trägerschaft wichtige Rollen.

Die transferintensive, im Kern noch immer auf die materielle Entlastung des Hauptverdieners und die materielle Förderung von Familien über Geldleistungen ausgerichtete Familienpolitik in Deutschland geht nach wie vor mit einer nur eingeschränkten Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen einher, wie Tabelle 3 belegt. Öffentliche Kinderbetreuung wurde in der (west)deutschen Tradition des Alleinverdienermodells lange Zeit nur eingeschränkt bereitgestellt und nachgefragt. Betreuungsleistungen wurden im Wesentlichen von den nicht erwerbstätigen Müttern erbracht.

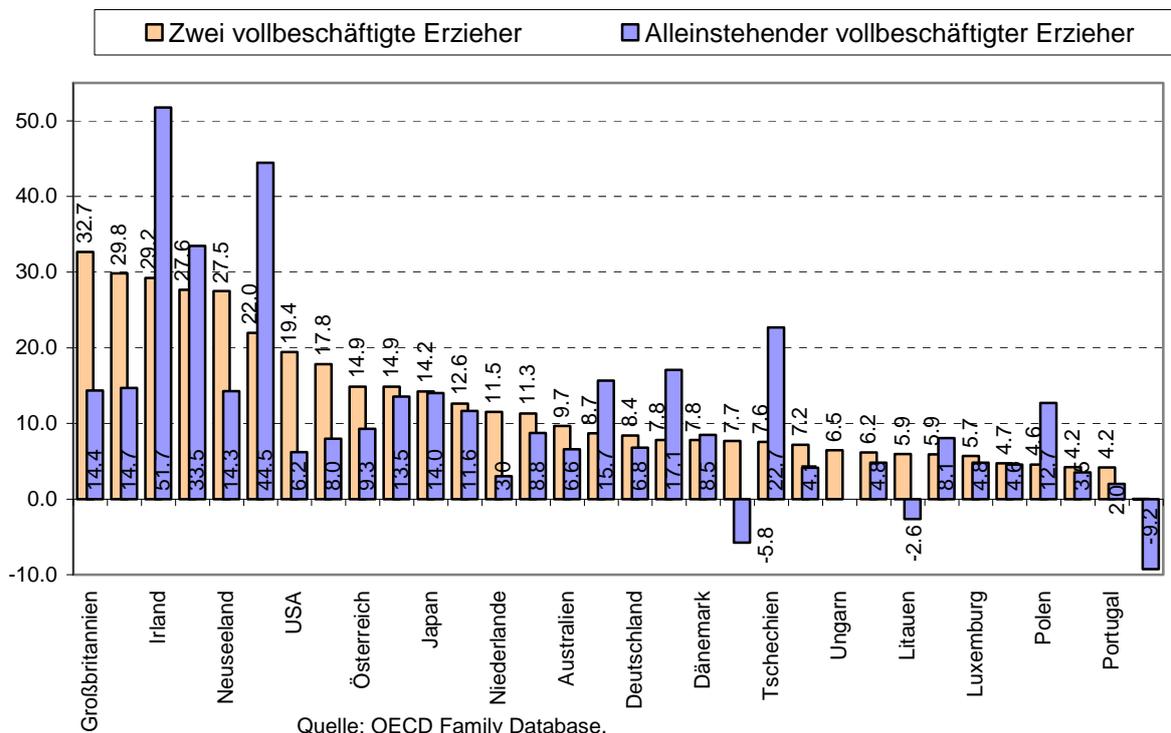
**Tabelle 3: Kinderbetreuung im internationalen Vergleich**

	Kinder unter drei Jahren		Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Schulpflicht		Schulpflichtige Kinder bis 12 Jahren	
	30- h	1-29h	30- h	1-29h	30- h	1-29h
<b>Dänemark</b>	63	7	82	15	65	32
<b>Schweden</b>	27	20	61	30	100	0
<b>Slowenien</b>	27	3	69	15	61	37
<b>Portugal</b>	25	2	61	14	84	13
<b>Belgien</b>	23	21	65	35	73	27
<b>Finnland</b>	20	6	55	21	17	83
<b>Spanien</b>	16	24	43	49	50	48
<b>Frankreich</b>	15	13	42	51	54	45
<b>Italien</b>	15	10	67	23	85	15
<b>EU15</b>	14	20	42	48	55	40
<b>Luxemburg</b>	14	11	23	43	27	72
<b>Lettland</b>	14	2	46	6	65	25
<b>Estland</b>	14	1	81	5	47	52
<b>EU25</b>	13	17	41	43	53	41
<b>Zypern</b>	12	6	44	43	30	70
<b>Irland</b>	11	13	15	71	41	59
<b>Deutschland</b>	11	7	31	65	36	63
<b>Griechenland</b>	6	4	28	37	46	53
<b>Ungarn</b>	6	2	63	21	57	29
<b>Niederlande</b>	4	39	11	80	15	85
<b>Großbritannien</b>	4	34	21	63	64	13
<b>Malta</b>	3	10	27	38	77	21
<b>Rumänien</b>	3	3	16	46	3	88
<b>Polen</b>	2	0	23	8	40	54
<b>Österreich</b>	1	7	18	52	34	65
<b>Slowakei</b>	1	1	69	6	54	41
<b>Tschechien</b>	0	2	38	31	31	67

Anmerkung: Werte für Kinder unter 3 Jahren für Deutschland aus dem Jahr 2006. Quelle: EU Indicators for Monitoring the Employment Guidelines, 2009 Compendium.

Dies gilt jedoch nur für die westlichen Bundesländer, wo der Zugang zu einer verlässlichen Infrastruktur vor allem für die Kleinkindphase bis drei Jahren und zu ganztägigen (und ganzjährigen) Betreuungsleistungen noch immer nicht bedarfsgerecht ausgestaltet ist. Auch die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Grundschulalter gingen lange Zeit nur selten über die tägliche Schulzeit hinaus. Die wenigen Betreuungsplätze sind jedoch aufgrund des öffentlich subventionierten Angebots günstiger als in vielen anderen Ländern (Abbildung 2).

Abbildung 2: Kosten der Kinderbetreuung für Haushalte



Mit dem Trend zur Höherqualifizierung von jungen Frauen und damit einem stärker ausgeprägten Erwerbswunsch oberhalb von Minijobs und Teilzeit entsteht ein Bedarf an Betreuungseinrichtungen, der über das traditionelle Angebot an Halbtagsunterbringung weit hinausgeht. Dieser Bedarf wird durch die Verkürzung des Elterngeldes auf 12 bzw. 14 Monate noch verstärkt. Mittlerweile sind aber verstärkt Anstrengungen unternommen worden, die Kinderbetreuung deutlich auszubauen und die strukturelle Vernachlässigung dieses Handlungsfeldes in Westdeutschland zu überwinden.

Parallel zum Vorrang der Betreuung von Kindern in der Familie und der damit verbundenen geringen Erwerbstätigkeit von Müttern über eine geringfügige Teilzeittätigkeit hinaus war auch die Nachfrage und das Angebot Familien unterstützender Dienstleistungen in Deutschland lange Zeit von eher nachrangiger Bedeutung. Wenn Betreuung innerhalb der Familie geleistet wird, werden keine Markteinkommen erwirtschaftet, die zur Nachfrage von Dienstleistungen auf dem Markt genutzt werden könnten. Hinzu kommen relativ hohe Kosten für personenbezogene Dienstleistungen in Deutschland aufgrund der hohen Abgabenbelastung durch Sozialbeiträge. Dies führte dazu, dass haushaltsnahe Dienstleistungen überwiegend in der Schattenwirtschaft angesiedelt wurden (Eichhorst/Tobsch 2008).

Die Politik hat jedoch in den letzten Jahren verschiedene Schritte unternommen, das Beschäftigungspotenzial von Familien unterstützenden und haushaltsnahen Dienstleistungen zu erschließen. Zu diesen Maßnahmen zählen die Subventionierung von lokalen Dienstleistungsagenturen und die steuerliche Absetzbarkeit von Familien unterstützenden Dienstleistungen, die 2009 nach einer massiven Ausweitung der steuerlichen Förderung 20% von max. 20.000 EUR im Jahr, also bis zu 4.000 EUR umfasst. In Kombination mit dem vereinfachten Anmeldeverfahren von Minijobs über

Haushaltsschecks besteht somit inzwischen ein Modell, das Familien unterstützende Dienstleistungen im formellen Sektor für die Nachfrager erschwinglich machen soll.

### 3.2 Elternzeit und Elterngeld

Regelungen, die Eltern ermöglichen, für einen gewissen Zeitraum mit finanzieller Unterstützung ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben auszuschneiden und mehr Zeit mit der Familie zu verbringen, sind zunächst der Gründung einer Familie zuträglich und kommen unmittelbar in der Dimension des Familialismus zum Tragen. In welchem Ausmaß dies geschieht, hängt stark von der konkreten Ausgestaltung ab. Zentrale Gestaltungsmöglichkeiten sind dabei die Dauer des Ausscheidens, die Höhe und Ausgestaltung der Lohnersatzleistung, die Flexibilität der Inanspruchnahme sowie die Sicherheit, nach der Elternzeit wieder eine angemessene Tätigkeit ausüben zu können. Gleichzeitig wirken Elternzeitregelungen negativ auf die Defamilialisierung. Dies kann auch über ein individuell oder gesellschaftlich gewünschtes Maß hinaus gehen. Je länger die Pause vom Erwerbsleben andauert, umso mehr veralten Qualifikationen und Fähigkeiten und umso schwerer fällt es Müttern und Vätern, im Berufsleben wieder Fuß zu fassen. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass ein erwünschter Wiedereinstieg letztlich doch unterbleibt.

Im Gegensatz zum graduellen Ausbau familienbezogener Dienstleistungen, die eher eine Anpassung und Fortschreibung im bestehenden System darstellen, wurde in Deutschland mit der Einführung des neuen Elterngeldes eine fundamentale Reform vollzogen. Im Gegensatz zum Erziehungsgeld, das nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe gewährt und auf zwei bzw. drei Jahre angelegt war, ist das Elterngeld als Lohnersatzleistung analog zum Arbeitslosengeld I mit relativ kurzer Leistungsdauer konzipiert worden, wengleich über die erhöhte Lohnersatzrate für Geringverdiener und eine Mindestleistung auch für Nichterwerbstätige eine umverteilende Komponente besteht. Es wird für einen Elternteil für maximale zwölf Monate gewährt; für den zweiten Elternteil sind zwei zusätzliche Monate reserviert. Eine verdienstabhängige Transferleistung folgt zwar dem Bismarck'schen Grundprinzip, Einkommensausfall Status sichernd auszugleichen. Im Bereich des Elterngeldes handelt es sich jedoch um eine von Dänemark und Schweden inspirierte institutionelle Innovation, die das männliche Alleinverdienermodell eher relativiert als verstärkt. So wird zum einen durch die Verkürzung der Leistungsdauer ein Anreiz gesetzt, Erwerbsunterbrechungen zu verkürzen und früher in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Zum anderen erhöht die einkommensbezogene Leistung im Vergleich zum alten Erziehungsgeld die Anreize für Vollzeit-Erwerbstätige, also meist Väter, in Elternzeit zu gehen. Dies wird durch die Gewährung der beiden „Vatermonate“ noch verstärkt.

Für viele Vollzeit-Erwerbstätige und Familien mit höheren Einkommen entstehen geringere finanzielle Einbußen im Vergleich zum vorheriger Erziehungsgeld, was den Zielkonflikt zwischen Beruf und Familie für diese Gruppe ein Stückweit entschärft. Statistisch lässt sich zeigen, dass Väter nach Einführung des Elterngeldes mit 16% die Elternzeit stärker in Anspruch nehmen als zuvor (3,5%, BMFSFJ), wengleich Mütter noch immer wesentlich länger das Erwerbsleben unterbrechen als Väter. Hier besteht nunmehr ein Instrument des optionalen Familialismus.

### 3.3 Steuern, Sozialabgaben und Transfers

Neben dem generellen Ausmaß der Umverteilung im Einkommensteuertarif zugunsten von Familien kann vor allem die Art der steuerlichen Veranlagung einen großen Einfluss auf die Neigung, eine Familie zu gründen, und auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausüben. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob und in welchem Ausmaß Unterhaltsansprüche von nicht erwerbstätigen Familienangehörigen gegenüber den arbeitenden Familienmitgliedern steuerlich berücksichtigt werden. Im Falle der Individualbesteuerung werden solche Ansprüche nicht berücksichtigt, jede steuerpflichtige Person wird unabhängig von ihrem familiären Status behandelt. Im Gegensatz dazu steht die gemeinsame Veranlagung. Sie hat das Familieneinkommen als Bezugsgröße und berücksichtigt auch, wer einen wie großen Anteil zu diesem Einkommen beiträgt. Personen mit geringerem oder fehlendem Einkommen haben in diesem Modell Unterhaltsansprüche gegenüber den Personen mit höherem Erwerbseinkommen in der Familie. Diese Unterhaltsansprüche reduzieren das zu versteuernde Einkommen und führen somit zu einem höheren verfügbaren Einkommen der Familie (Immervoll/Kleven/Kreiner/Verdelin 2009).

In Deutschland ist die gemeinsame Veranlagung im Rahmen des so genannten Ehegattensplittings ausgestaltet. Die Ehe wird unabhängig von der Anzahl der Kinder steuerlich begünstigt.<sup>4</sup> Dabei fällt der Splitting-Vorteil umso höher aus, je stärker sich die Einkommen beider Partner unterscheiden. Während die Splittingvorteile in der Jahresbetrachtung zum Tragen kommen, wird dies unterjährig in der Wahl der Steuerklassen III bzw. V anstelle von IV und IV abgebildet, wobei ab 2010 optional das so genannte „Faktorverfahren“ eine Annäherung an die tatsächliche Verteilung der Einkommen ermöglichen soll. Diese Begünstigung einer polarisierten Verteilung der Einkommen sorgt zunächst dafür, dass der Einkommensverlust für Familien, in denen sich ein Partner vorwiegend um die Kindererziehung kümmert und dementsprechend geringes Erwerbseinkommen erzielt, abgefedert wird.<sup>5</sup> Dieser Vorteil der besseren materiellen Absicherung von Familien wird allerdings zu einem Hemmnis, wenn der Partner mit dem geringeren Einkommen die Erwerbstätigkeit ausdehnt oder überhaupt erst aufnimmt.

Durch die Steuerprogression und das Aufzehren des Splittingvorteils ist die Aufnahme einer zweiten Erwerbstätigkeit in Deutschland ohnehin mit einer hohen marginalen Steuerlast verbunden. Dies wird besonders deutlich oberhalb der Grenze von 400 EUR, die für einen Minijob als Hinzuverdienst im Zweitjob oder als alleinige Erwerbstätigkeit eines Zweitverdieners angewendet werden kann. Das Modell des Minijobs bietet bis zur Obergrenze von 400 EUR die Möglichkeit einer steuer- und abgabenfreien Nebentätigkeit, was aus Sicht des Paarhaushalts eine attraktive Ergänzung des Hauptverdienstes bietet, der ja bereits einen hohen Umfang an sozialer Absicherung für den geringfügig beschäftigten Partner mit sich bringt. Im Rahmen der beitragsfreien Familienversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung besteht voller Schutz, wobei die für 2010 vorgesehene steuerliche Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen den Vorteil der beitragsfreien Mitversicherung vermindern wird. Dagegen werden in der Rentenversicherung zwar keine eigenen Ansprüche erworben, es entstehen bei Fortbestand der Ehe jedoch abgeleitete Ansprüche auf

---

<sup>4</sup> Die Unterhaltsansprüche der Kinder werden über das Kindergeld bzw. über den Kinderfreibetrag abgebildet.

<sup>5</sup> Allerdings ist das Ehegattensplitting hier wenig treffsicher, da auch Eheleute ohne Kinder von dieser staatlichen Umverteilung profitieren.

Witwen- bzw. Witwerrenten. Damit bestehen in der Bismarck'schen Sozialversicherungslogik zum Alleinverdienermodell bzw. einem expliziten Familialismus komplementäre Sicherungsmechanismen fort.

Die Geringfügigkeitsgrenze von 400 EUR bedeutet jedoch auch, dass aus Sicht verheirateter Zweitverdiener Tätigkeiten oberhalb dieser Schwelle unattraktiv sind, da hier die volle Steuerpflicht (in der Regel in Steuerklasse V) und die vollen Arbeitnehmerbeiträge<sup>6</sup> zur Sozialversicherung fällig werden. Gleichzeitig erhöht die Tatsache, dass Minijobs aus Sicht der Beschäftigten abgabenrechtlich privilegiert sind, die Neigung, auch niedrige Stundenlöhne in Kauf zu nehmen – ein Teil des Kostenvorteils wird also an die Arbeitgeber weitergereicht. Angesichts der Tatsache, dass in „Normalarbeitsverhältnissen“ der Hauptverdiener die Entlohnung im Zuge einer zurückhaltenden Lohnpolitik eher stagniert und der „family wage“ damit weniger leicht zu erzielen ist als früher, wird der Minijob als Hinzuverdienst verstärkt nachgefragt. Gleichzeitig bieten Minijobs aus Sicht der Arbeitgeber eine Möglichkeit, das Arbeitskostenproblem bei arbeitsintensiven Dienstleistungen zu entschärfen und niedrigere Stundenlöhne bzw. Arbeitskosten durchzusetzen. Minijobs sind damit Ausdruck eines „liberalisierten“ Niedriglohnsektors, der davon profitiert, dass die dort tätigen Personen am Arbeitseinkommen und den sozialen Sicherheitsansprüchen des Hauptverdieners partizipieren.

Im internationalen Vergleich ist zu konstatieren, dass Deutschland im Bereich des Steuer- und Abgabensystems mit am stärksten noch immer dem klassisch konservativen Modell der Familienpolitik folgt, welches im Wesentlichen eine deutliche materielle Entlastung des Hauptverdieners mit relativ ungünstigen Anreizstrukturen für den zweiten Verdiener in einem Paarhaushalt verbindet.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung mit einer ausgeprägten Familienkomponente geschaffen. Zwar basiert die Bedarfsgemeinschaft auf einer Unterhaltspflicht innerhalb des Haushaltes für Ehegatten und Kinder. Doch sind mit der Grundsicherung die innerfamiliären Unterhaltspflichten außerhalb des Haushaltes vermindert worden. Bemerkenswert bei der Grundsicherung ist auch, dass eine Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt von erwerbsfähigen erwachsenen Hilfebeziehern generell nach dem dritten Geburtstag des Kindes erwartet wird und gleichzeitig diese Gruppe einen verbesserten und bevorzugten Zugang zu Kinderbetreuung erhalten soll. Analog zur Grundsicherung wurde auch das Unterhaltsrecht für Geschiedene stärker auf den Bedarf der Kinder ausgerichtet, so dass der Lebensstandard in der Ehe nicht mehr als alleiniges Kriterium für die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit und die Höhe der Unterhaltsleistung gilt. Auch hier wird stärker als in der Vergangenheit eine eigene Erwerbstätigkeit nach der Scheidung erwartet.

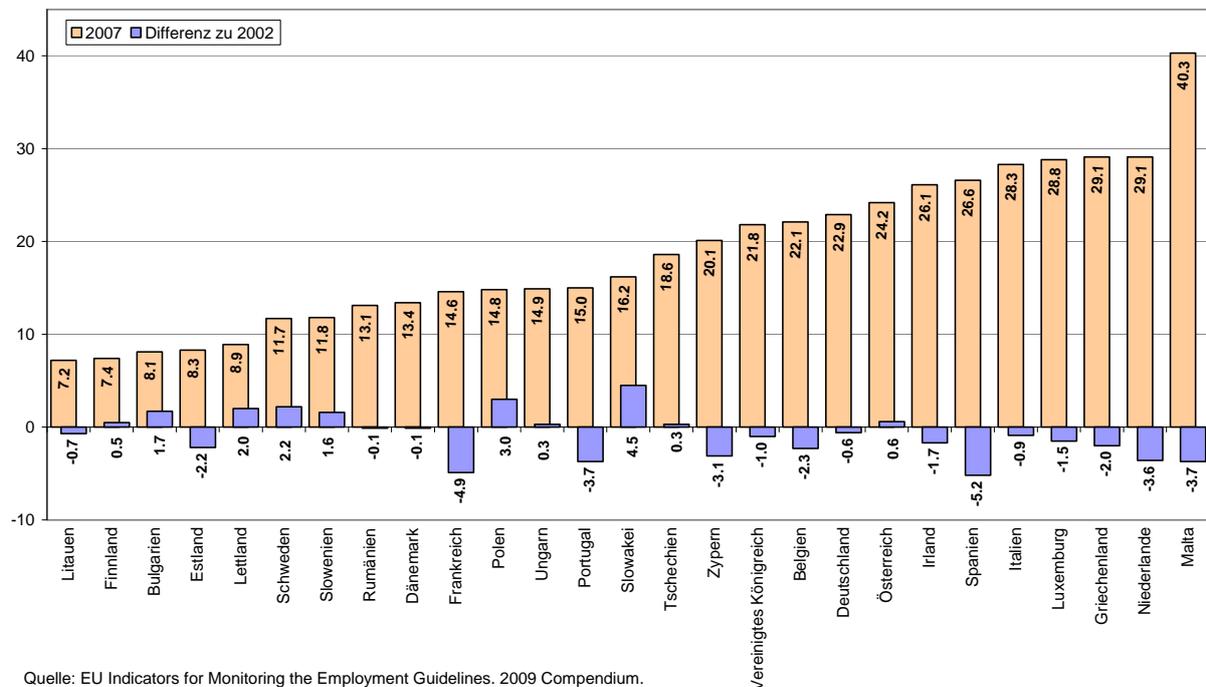
Das System der Mindestsicherung umfasst zusätzlich den Kinderzuschlag, eine Aufstockung des Einkommens von Geringverdienern mit Kindern, deren Einkommen zwar für den eigenen Unterhalt ausreicht, jedoch nicht für den der Kinder. Dies bedeutet in der gegenwärtigen Ausgestaltung die grundsätzlich unbefristete Gewährung eines um 140 EUR erhöhten Kindergeldes, sofern ein Mindesteinkommen aus Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosengeld I oberhalb von 900 EUR bei Elternpaaren oder 600 EUR bei Alleinerziehenden. Mit steigendem Einkommen wird der Kinderzuschlag mit einer Transferenzugsrate von 50 Prozent abgeschmolzen. Dieser „in-work benefit“ für Familien mit geringem Einkommen bietet einen starken Anreiz, oberhalb des

---

<sup>6</sup> Bis zur Grenze von 800 Euro gilt die so genannte Gleitzone, in der die Beitragssätze zur Sozialversicherung bis zum allgemeinen Niveau ansteigen.

Mindesteinkommens erwerbstätig zu bleiben, vermindert aber die Neigung, aus der geförderten Zone in eine höher entlohnte Tätigkeit zu wechseln oder Arbeitszeit auszuweiten. Hieraus resultiert eine nach wie vor starke Differenz bei der Beschäftigung von Männern und Frauen auf der Basis von Vollzeitäquivalenten (Abbildung 3).

**Abbildung 3: Differenz zwischen Männern und Frauen bei der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten**



#### 4 Der deutsche Reformpfad

Der Überblick über die Politikfelder, die für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant sind, hat gezeigt, dass Deutschland weit davon entfernt ist, ein Idealtypus im Sinne der Klassifizierung von Leitner zu sein. Gleiches gilt für die meisten anderen Länder. Dieser Befund ist nicht überraschend, denn auch die weiter gehenden Analysen zur Methodik der „Three Worlds of Welfare Capitalism“ haben gezeigt, dass die Beschränkung auf drei Typen der Realität nicht gerecht wird und eine Reihe von Ausnahmen und Hybridmodellen produziert, die die Nützlichkeit einer solchen Typisierung unterminieren (Scruggs/Allen 2006, Bambra 2006, Bambra 2007). Manche Einschätzungen stellen das Konzept der Typisierung inzwischen grundsätzlich in Frage und befürworten statt einer statischen Einordnung von Wohlfahrtsstaaten eine Differenzierung anhand der zu beobachtenden dynamischen Entwicklungsprozesse (Arts/Gelissen 2002, Schelke 2008, van Voorhis 2002). Moderne Wohlfahrtsstaaten sind niemals fertige Gebilde, sie entwickeln sich ständig weiter. Im Zuge ihrer Fortentwicklung werden Wohlfahrtsstaaten somit zwangsläufig zu hybriden Typen. Vor diesem Hintergrund kommt es weniger darauf an, welchem Idealtypus ein Wohlfahrtsstaat gegenwärtig am nächsten kommt, sondern auf welchen er sich hinentwickelt.

So sind auch die Politikfelder, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten, in Deutschland sowohl durch Stabilität als auch durch Wandel gekennzeichnet. Auf der einen Seite besteht im Kern des Sozialversicherungs- und Steuerrechts nach wie vor eine Orientierung am Alleinverdienermodell mit abgeleiteten Sicherungsansprüchen und einer deutlichen steuerlichen Berücksichtigung von familiären Unterhaltspflichten für Kinder bzw. Ehepartner. Der geringen durchschnittlichen Steuerbelastung von Familien entspricht die hohe marginale Belastung bei Hinzuverdienst des Zweitverdieners, soweit er über die Geringfügigkeitsgrenze hinausgeht. Damit bewegt sich das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland zwischen einer Allein- und einer 1,25 bis 1,5-Verdienerehe nahe.

Während diese Elemente weitgehend stabil geblieben sind, ist mit der Reform zur Grundsicherung für Arbeitsuchende eine stärkere Orientierung am Prinzip der Aktivierung und der eigenständigen Existenzsicherung vollzogen worden, wobei hier wie auch beim Kinderzuschlag materielle Absicherung und stärkere Arbeits- und Aufstiegsanreize in einer Spannungsbeziehung stehen (Betzelt 2007). Die eingeschränkte Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsleistungen steht einer weiteren Aktivierung von Transferbeziehern und einer verbesserten Erwerbsintegration von Alleinerziehenden allerdings noch entgegen. Diese Problematik wird auch durch den vermehrten Bedarf an Kinderbetreuung verschärft, der durch die Einführung des Elterngeldes entstanden ist. Das Elterngeld ist zwar ein Instrument, um Erwerbsunterbrechungen zu verkürzen und beide Elternteile, auch Väter mit höherem Arbeitseinkommen, für eine Auszeit zu gewinnen, doch stößt dieses Modell dort an seine Grenzen, wo keine ausreichenden Betreuungskapazitäten im Kleinkindalter bestehen. Im Bruch mit der (west)deutschen Tradition, Kinderbetreuung im Wesentlichen auf Halbtagslösungen im Kindergartenalter zu beschränken, sind jedoch in den letzten Jahre erhebliche Schritte zur Ausweitung des Angebots eingeleitet worden. Gleiches gilt auch für die steuerliche Förderung von haushaltsnahen und Familien unterstützenden Dienstleistungen, die nicht länger in der Schattenwirtschaft, sondern über den formellen Sektor erbracht werden sollen.

Es lassen sich somit zentrale Elemente der deutschen Familienpolitik erkennen:

1. eine Stabilität der Kernbereiche des Alleinverdienermodells im Steuer- und Sozialrecht wie Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung;
2. eine begrenzte Erweiterung des Alleinverdienermodells in Richtung 1,25 bis 1,5-Verdienermodell durch starke Teilzeitanreize, insbesondere in Gestalt der Minijobs und des Kinderzuschlages;
3. darüber hinaus Bemühungen um eine stärkere Ermöglichung von Erwerbstätigkeit mittels eines schrittweisen Ausbaus der Kinderbetreuung (in Westdeutschland) an Nachmittagen, im Kleinkindalter und im Bereich Ganztagschulen sowie die steuerliche Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

Bezogen auf die einleitend dargestellten Welten des Wohlfahrtsstaates kann der deutsche Reformpfad als eine vielschichtige, in manchen Punkten auch widersprüchliche Mischung aus Institutionen und Reformansätzen unterschiedlicher Provenienz verstanden werden:

1. Am Bismarckschen Modell der Status sichernden Sozialversicherung in seiner konservativ-kontinentaleuropäischen Ausprägung, also eines teilweise impliziten, teilweise expliziten Familialismus sind die beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenversicherung und die Witwen-/Witwer-

2. Elemente eines „liberalen“ De-Familialismus finden sich im Prinzip der Aktivierung von Transferbeziehern sowie in der Nutzung von Minijobs und Kinderzuschlag als Anreize in Richtung eines „Kombilohnes“ bei niedrigen Einkommen; ein liberaler Ansatz steckt auch hinter der steuerlichen Förderung von Familien unterstützenden Dienstleistungen, die über den Markt erbracht werden;
3. Momente eines optionalen Familialismus skandinavischer Prägung liegen zwar auch in der Aktivierungspolitik, vor allem aber im nunmehr eingeleiteten Aufbau der öffentlichen Betreuungskapazitäten und der Gestaltung des neuen Elterngeldes, das nach skandinavischem Vorbild eine einkommensbezogene, insofern dem Bismarck-Prinzip folgende Leistung darstellt.

## **5 Schlussfolgerungen und Ausblick**

Die deutsche Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch staatliche Rahmensetzung im Bereich Steuern, Transferleistungen und öffentlich bereitgestellte oder bezuschusste Dienstleistungen befindet sich in einer komplexen und teilweise auch widersprüchlichen Gemengelage. Traditionelle familienzentrierte Politikbereiche wie Steuern und Sozialversicherung stehen neben reformintensiven Feldern wie der Kinderbetreuung, dem Elterngeld und der Aktivierung auch von Eltern mit kleinen Kindern. Deutschland hat sich vom impliziten bzw. expliziten Familialismus zwar (noch) nicht verabschiedet, aber in Teilbereichen institutionelle Veränderungen vorgenommen, die dieses Modell in Richtung De-Familialismus bzw. optionalem Familialismus ergänzen. Die Diskussion um Individualbesteuerung oder gemeinsame Veranlagung bei der Einkommensteuer hängt eng mit der Frage nach der Art der Bedarfsgemeinschaft zusammen. Einerseits bestimmt die Familiensituation über das, was der Staat vom Einkommen besteuert, andererseits bestimmt die Familiensituation auch darüber, wie hoch die Leistungen ausfallen. Eine stärkere Individualisierung in Deutschland ist bislang weder auf der einen noch auf der anderen Seite in nennenswertem Ausmaß zu beobachten. Allein beim Übergang vom Erziehungsgeld zum Elterngeld ist der Wandel zur Individualisierung vollzogen worden. Für die absehbare Zukunft ist mit weiteren graduellen Reformen in dieser Richtung zu rechnen, insbesondere beim Ausbau von Kinderbetreuung im Zuge einer weiter steigenden Erwerbsbeteiligung der Mütter. Auch ist auf mittlere Sicht damit zu rechnen, dass die familienorientierten Elemente im Steuer- und Sozialversicherungsrecht weiter in Frage gestellt und allmählich aufgeweicht werden – dies ist bereits in der Krankenversicherung in der künftigen steuerlichen Absetzbarkeit der Beiträge und im Modell des Gesundheitsfonds angelegt. Auch gehen mit den Rentenreformen, der Einführung der Grundsicherung und der Neuordnung des Unterhaltsrechts statussichernde Transfers in ihrer Bedeutung zurück, während auch für Frauen eigene Erwerbstätigkeit wichtiger wird. Das Nebeneinander unterschiedlicher institutioneller Regelungsprinzipien bleibt dabei bis auf Weiteres erhalten. Darin spiegelt sich nicht nur die Pfadabhängigkeit bei existierenden Regelungen wider, sondern auch die Bedeutung gegenläufiger politischer Präferenzen, wie die Diskussion über die Einführung eines Betreuungsgeldes für häusliche Kinderbetreuung zeigt.

## Literatur

- Arts, W./Gelissen, J. (2002): Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 12 (2), S. 137 – 158.
- Bambra, C. (2004): The Worlds of Welfare: Illusory and Gender-blind?, in: *Social Policy and Society*, Vol. 3, S. 201 - 212.
- Bambra, C. (2006): Research Note: Decommodification and the Worlds of Welfare Revisited, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 16 (1), S. 73 – 80.
- Bambra, C. (2007): Defamilisation and Welfare State Regimes: A Cluster Analysis, in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16, S. 326 – 338.
- Betzelt, S. (2007): "Activating" Labour Market Policies and Their Impact on the Welfare Triangle and Social Inequality, mimeo.
- Bonoli, G. (2005): The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States, in: *Policy and Politics*, Vol. 33 (3), S. 431 – 449.
- Eichhorst, W./Kaiser, L.C./Thode, E./Tobsch, V. (2007): Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich: Zwischen Paradigma und Praxis. Gütersloh.
- Eichhorst, W./Tobsch, V. (2008): Familienunterstützende Dienstleistungen: Internationale Benchmarking-Studie. IZA Research Report 17. Bonn
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford.
- Gornick, J.C./Jacobs, J. (1998): Gender, the Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialised Countries, in: *American Sociological Review*, Vol. 63, S. 688 – 710.
- Gornick, J.C./Meyers, M.K. (2003): *Families that Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Russell Sage.
- Gornick, J.C./Meyers, M.K. (2007): *Institutions the Support Gender Egalitarianism in Parenthood and Employment*, Core Essay for the Real Utopias '06 Project, Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change, Sociology Department, University of Wisconsin-Madison.
- Guo, J./Gilbert, N. (2007): Welfare State Regimes and Family Policy: A Longitudinal Analysis, in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16, S. 307 – 313.
- Immervoll, H./Kleven, H./Kreiner, C./Verdelin, N. (2009): *An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries*. IZA Discussion Paper No. 3965, Bonn.
- Korpi, W. (1980): *The Working Class in Welfare Capitalism*, London.

Leitner, S. (2003): Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective“, in: European Societies, S. 353-375

Lewis, J./Ostner, I. (1991): Gender and the Evolution of European Social Policies, Center for European Studies Workshop „Emergent Supranational Social Policy: The EC's Social Dimension in Comparative Perspective“, Cambridge, MA.

Lister, R. (1997): Citizenship: Feminist Perspectives. London.

Millar, J. (1996): Mothers, Workers, Wives: Policy Approaches to Supporting Lone Mothers in Comparative Perspective, in: Bortolia Silva, E. (Ed.): Good enough mothering, London.

Misra, J./Moller, S. (2004): Familialism and Welfare Regimes: Poverty, Employment, and Family Policies. Working Paper, Social and Demographic Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

Orloff, A.S. (1993): Gender and the Social Rights of Citizenship, in: American Sociological Review 58: 303-328

Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels (2009): Geburtenmonitor, [http://www.zdwa.de/zdwa/pressearbeit/pressemappen/pressemappe\\_-geburtenmonitor.pdf](http://www.zdwa.de/zdwa/pressearbeit/pressemappen/pressemappe_-geburtenmonitor.pdf) (21.04.2009)

Sainsbury, D. (1994): Gendering Welfare States. London.

Schelkle, W. (2008): Collapsing Worlds and Varieties of Welfare Capitalism: How to Step out of Webers' Long Shadow. OCSID Working Paper November 2008. Oxford Center for the Study of Inequality and Democracy. Department of Politics and International Relations, University of Oxford.

Thévenon, O. (2008a): Labour Force Participation of Women with Children: Disparities and Developments in Europe Since the 1990s, EconomiX Working Paper 2008-01, Universität Paris X.

Thévenon, O. (2008b): Family Policies in Europe: Available Databases and Initial Comparisons, in: Vienna Yearbook of Population Research 2008, S. 165 – 177.

Trifiletti, R. (1999): Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women, in: Journal of European Social Policy, Vol. 9, S. 49-64.

van Voorhis, R.A. (2002): Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research, in: Journal of Sociology and Social Welfare, Vol. 29 (4). S. 3 – 18.