

Silke Bothfeld

**Under (Re-) Construction –
Die Fragmentierung des deutschen
Geschlechterregimes durch die neue
Familienpolitik**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/2008

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen
eMail: sbothfeld@zes.uni-bremen.de

Dr. Silke Bothfeld ist wissenschaftliche Referatsleiterin am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf und assoziiertes Mitglied des ZeS. Die Idee zu diesem Papier entstand in der Zeit des Aufenthaltes in der Abteilung „Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat“ des ZeS vom November 2006 bis November 2007. Die Autorin dankt den Kolleginnen Karin Gottschall, Sigrid Betzelt und Irene Dingeldey für die anregenden Diskussionen während dieser Zeit sowie der Volkswagen Stiftung für die Finanzierung des Forschungsaufenthaltes. Dank gilt außerdem den Gutachterinnen Irene Dingeldey und Philine Weyrauch sowie Frank Bönker, deren Anmerkungen, Korrekturen und Kommentare maßgeblich zur Verbesserung der Entwurfsfassung beigetragen haben.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Das deutsche Geschlechterregime bleibt vom Wandel in der deutschen Familienpolitik nicht unberührt. Allerdings ist kein Übergang zu einem neuen Geschlechtermodell, etwa dem Zweiverdienermodell, zu beobachten. Vielmehr werden neue, widersprüchliche Anreize institutionalisiert, die unterschiedlichen normativen und kausalen, teilweise gegenläufigen Annahmen entsprechen und sich ganz unterschiedlichen Modellen zuordnen lassen. Am Beispiel der deutschen Familienpolitik lässt sich zeigen, dass diese *Fragmentierungen* eine typische, wenngleich nicht notwendige Begleiterscheinung institutionellen Wandels sind. Diese werden sichtbar, wenn Geschlechterregime und institutioneller Wandel – wie die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung vorschlägt – nicht nur in ihrer horizontalen Dimension, sondern auch in ihrer vertikalen Dimension analysiert werden. Während *horizontale Fragmentierungen* auf eine mangelhafte Koordination zwischen Politikfeldern verweisen und zu Inkonsistenz institutioneller Regime führen, sind *vertikale Fragmentierungen* die Folge von Spannungen zwischen der institutionellen Regulierung und den tatsächlichen sozialen Praktiken. Das Konzept der Fragmentierung verweist somit auf ein strukturelles Problem des Social Policy-Making: Die Notwendigkeit der expliziten Bezugnahme auf klare Leitbilder, die als Orientierung bei der Konkretisierung von Reformprojekten notwendig ist, um Inkonsistenzen und Inkohärenzen möglichst zu vermindern.

Summary

Under (Re-) Construction – Fragmentation of the German Gender Regime through the new Family Policy

The German gender regime has not remained untouched by recent changes to German family policy. However, a transition to the new gender model, a two-earner model, is yet to be seen. Rather, new conflicting incentives are being institutionalised, which represent different normative and causal, sometimes contradictory assumptions and which can be ascribed to totally different models. German family policy is a good example on which to demonstrate that this *fragmentation* is a typical, but at the same time, not unavoidable side-effect of institutional change. This becomes evident when gender regimes and institutional change are analysed – as feminist Welfare State research suggests – not only in their horizontal but also in their vertical dimension. While *horizontal fragmentation* implies inadequate coordination between policy fields and leads to inconsistent institutional regimes, *vertical fragmentation* is the consequence of tension between institutional regulation and actual social practice. As such, the concept of fragmentation indicates a structural phenomenon in social policy-making: Explicit reference to clear guiding principles, are essential as orientation in the concrete implementation of reform projects if inconsistency and incoherence are to be avoided.

Inhalt

Zusammenfassung.....	3
Summary	3
1 Einleitung.....	5
2 Das Geschlechterregime als Analyserahmen für familienpolitischen Wandel.....	6
2.1 Formale und informelle Dimensionen von Wohlfahrts- und Geschlechterregimen.....	7
2.2 Arten von Fragmentierungen in Geschlechterregimen.....	10
2.2.1 Inkonsistenz als Folge mangelnder Koordination zwischen Politikfeldern.....	10
2.2.2 Inkohärenz als Folge eines mangelnden Praxisbezugs.....	11
2.3 Normative Integration als Ziel von Politikwandel.....	12
3 Das deutsche traditionelle Geschlechterregime unter Veränderungsdruck	15
3.1 Die konkurrierenden Modelle.....	15
3.2 Das deutsche ‚modifizierte Ernährermodell‘	17
3.2.1 Die Persistenz der Norm des männlichen Ernährers	17
3.2.2 Die zögerliche Anpassung der sozialen Sicherungssysteme	18
3.2.3 Die Kinderbetreuung bleibt Balanceakt für erwerbstätige Frauen	19
4 Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik.....	21
4.1 Die Institutionalisierung des Zuverdienermodells	21
4.2 Soziale Sicherheit von Eltern: Neue Spaltungen	23
4.3 Ungeklärte Verhältnisse im ‚Wohlfahrtsdreieck‘	26
4.4 Die Rekonstruktion des traditionellen Modells durch die ‚Hintertür‘ der Fragmentierung des Geschlechterregimes.....	28
5 Ausblick: Die Herstellung von Konsistenz und Kohärenz als Politikproblem.....	31
5.1 Kriterien für eine Politik der normativen Integration	31
5.2 Anforderungen an die politischen Akteure.....	33
6 Literatur.....	35

1 Einleitung

Seit 1998 steht die Familienpolitik in Deutschland auf der innenpolitischen Agenda ganz oben. Die damalige Übernahme der Regierungsverantwortung durch die rot-grüne Koalition stellte nach rund 15 Jahren Stagnation in diesem Politikfeld das erste Gelegenheitsfenster zu grundlegenden familienpolitischen Reformen dar. Doch selbst die sozialdemokratische Familienministerin konnte letztendlich das Elterngeld innerhalb der eigenen Regierung nicht durchsetzen – obwohl dies das zentrale Element des gleichstellungspolitischen Programms der SPD „Frau und Beruf“ von 1998 war. Gemäß dem Koalitionsvertrag der großen Koalition setzte die neue christdemokratische Bundesfamilienministerin den Reformprozess fort, und tatsächlich gelingt es ihr 2006, das Elterngeld für erwerbstätige Eltern einzuführen. Gleichzeitig wurden neue Bund/Länder-Verhandlungen zum Ausbau der Kinderbetreuung aufgenommen und Maßnahmen zur Förderung betrieblicher Praktiken bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entwickelt. Wie ist diese neue Familienpolitik zu bewerten? Bietet sie tatsächlich die erwarteten Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter? Inwiefern trägt sie zur Veränderung des für Deutschland typischen „männlichen Ernährersmodells“ bei?

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die familienpolitischen Reformen keinem einheitlichen normativen Leitbild folgen und daher auch nicht zu einem höheren Maß an Geschlechtergleichheit, sondern – ob gewollt oder ungewollt – sogar zu einer Vertiefung bestehender sozialer Ungleichheit führen. Diese Folgen der Reformen, so das theoretische Argument, lassen sich jedoch nur dann angemessen verstehen, wenn man diese Entwicklung als eine *Fragmentierung* des alten traditionellen Modells begreift. *Fragmentierung* ist eine typische, wengleich nicht notwendige Begleiterscheinung institutionellen Wandels, die dann sichtbar wird, wenn institutioneller Wandel mit Hilfe des Konzeptes eines (Geschlechter-) Regimes untersucht wird, dass die formale und informelle (oder horizontale und vertikale) Dimension von Politik sichtbar macht. Während *horizontale Fragmentierung* auf eine mangelhafte Koordinierung zwischen Politikfeldern verweist und Inkonsistenz institutioneller Regime zur Folge hat, entsteht *vertikale Fragmentierung* in Form von Inkohärenz, wenn Spannungen zwischen der institutionellen Regulierung und den faktischen sozialen Praktiken bzw. Identitäten nicht aufgelöst werden können. Die in der Familienpolitik aktuell zu beobachtende verstärkte Fragmentierung hat, gleichsam als Nebenprodukt, die Rekonstruktion des traditionellen Geschlechtermodells zur Folge.

Die Frage nach der Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes ist aus zweierlei Hinsicht interessant. Erstens brauchen Wissenschaft und Politik erweiterte Maßstäbe, um Reformpolitiken in ihrer Komplexität erfassen zu können. Denn erst die genaue und kontextualisierte Analyse, die über die oberflächliche Feststellung eines Paradigmenwechsel hinausgeht, ermöglicht ein differenziertes Verständnis von Prozessen des Wandels und zeigt Ansatzpunkte für weitere politische Anpassungen auf. Einzelne quantitative Indikatoren oder der enge Fokus auf einzelne Instrumente zeigen nur einen

Ausschnitt des Geschehens, geben aber kein umfassendes Bild von längerfristigen und tiefer liegenden Reformwirkungen. Diese werden erst in einer umfassenden Bewertung der gleichstellungs- und familienpolitischen Reformen sichtbar, die auch die Interdependenzen zwischen den institutionellen Elementen berücksichtigt und deren Wirkungen an einem komplexen Ziel misst.¹ Betrachtet man geschlechter- und familienpolitische Policies als Elemente institutioneller Regime, lässt sich deren Veränderung anhand des veränderten Maßes an Konsistenz und Kohärenz des Regimes beschreiben (s. für die neuen Mitgliedstaaten Pascall/Lewis 2004). Zum zweiten erfasst ein kategorial erweitertes Konzept des Geschlechterregimes – neben den Interdependenzen institutioneller Regelungen zwischen den Sektoren – auch die vertikale Dimension von Politikwandel, weil es die Interaktionen zwischen der institutionellen und anderen Ebenen sozialer Phänomene (Diskurse, Praktiken, Identitäten) in den Blick nimmt. Erst in der vertikalen Dimension sozialpolitischen Wandels wird deutlich, in welchem Maße die Komplexität einer Problemlage, die normative Unentschiedenheit politischer Akteure oder die bewusste Vermeidung der Festlegung auf klare Ziele die Kohärenz einer Policy beeinträchtigen. Fragmentierung tritt als typisches Kennzeichen inkrementellen institutionellen Wandels auf, ihr Ausmaß kann aber sehr unterschiedlich ausfallen.

Der Beitrag gliedert sich in drei Schritte. Erstens wird das erweiterte Konzept eines Genier-Regimes als heuristisches Analyseinstrument vorgestellt, das die Konzeptualisierung formaler und informeller Dimensionen sozialpolitischer Reformprozesse ermöglicht und damit horizontale und vertikale Fragmentierung erfassbar macht. Im zweiten Schritt möchte ich eine Analyse des deutschen Geschlechterregimes vornehmen, bevor ich, drittens, die Auswirkungen der jüngsten Reformen auf das Geschlechterregime untersuche und die Fragmentierung des Regimes dabei illustriere. Im Ausblick wird die Verminderung von Fragmentierung von Policy-Regimen als grundsätzliches Anliegen des Social Policy-Making diskutiert.

2 Das Geschlechterregime als Analyserahmen für familienpolitischen Wandel

Die offensichtliche Diskrepanz zwischen geschlechterpolitischem Anspruch und Wirkungen der familienpolitischen Reformen kann – jenseits politischer Ideologiekritik – mit Hilfe des Konzeptes der Fragmentierung erklärt werden. Geschlechterpolitische Fragmentierungen werden jedoch erst sichtbar, wenn wir ein Geschlechterregime nicht einfach als ein Set institutioneller Regeln, sondern auch als eine „formelle und informelle Herrschaftsorganisation politischer Macht entlang der Geschlechterlinie“, verstehen, die „sowohl Institutionen, Organisationen wie auch Normen und Diskurse“ umfasst und „das Verhältnis der Geschlechter, den Zugang zu Ressourcen und zu Machtpositionen sowie auch die Wahrnehmungen von und Zuschreibungen an Frauen und Männer“ regu-

¹ Eine „gewisse Arbeitsteilung“ zwischen der Genderregime-Forschung und der vertiefenden Policy-Forschung konstatiert auch Betzelt (2007: 36).

liert (Rosenberger/Sauer 2004: 259). Wie lässt sich diese anspruchsvolle Definition nun auf die Analyse geschlechterpolitischer Wandels anwenden?

2.1 Formale und informelle Dimensionen von Wohlfahrts- und Geschlechterregimen

Das Konzept des Geschlechterregimes ist nach wie vor fruchtbar für die vergleichende Analyse von Geschlechterpolitik und deren Wandel (Betzelt 2007b). In die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung wurde der Begriff als Reaktion auf Esping-Andersens Konzept des Wohlfahrtsregimes (1990) eingeführt, welches unter Ausblendung der ‚privaten‘ Sphäre der Wohlfahrtsproduktion die sozialpolitische Regulierung der Markt-Staat-Beziehung fokussierte. Als ‚Arbeit‘ galt lediglich die bezahlte und marktförmige Erwerbsarbeit; Abhängigkeitsbeziehungen im Wohlfahrtsstaat wurden folglich nur im Hinblick auf Marktprozesse sichtbar, von denen nicht- oder nur teilzeiterwerbstätige Frauen tendenziell ausgeschlossen waren. Die erste Welle feministischer Kritik betonte daraufhin die Bedeutung der familiären Sphäre und der konkurrierenden Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Frauen und Männern als konstitutive Bestandteile westlicher Wohlfahrtssysteme. Diese Abhängigkeitsbeziehungen konzipierte Jane Lewis als das ‚männliche Ernährermodell‘, als ein Geflecht institutionalisierter und informeller Regelungen wie etwa sozial- und steuerrechtliche Definitionen, aber auch normative Vorstellungen von Geschlechterrollen (Lewis 1992; Lewis 2001). Andere feministische Wissenschaftlerinnen betonten die Bedeutung der Familie als den dritten zentralen Produktionsmodus sozialer Fürsorge (O'Connor u. a. 1999). Die Erweiterung des Markt-Staat-Dualismus zum „Wohlfahrtsdreieck“, das auf den konstitutiven Charakter der Geschlechterbeziehungen bei der Produktion und Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen verweist, ist eine seitdem anerkannte Denkfigur in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.² Das sozialpolitische Anliegen der „De-Familiarisierung“ wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, hat – nicht zuletzt in Folge der angedeuteten feministischen Kritik – in der Mainstream-Forschung und der europäischen Sozialpolitik einen hohen Stellenwert erlangt (Esping-Andersen u. a. 2001; Esping-Andersen 2002).³ Die normative Kernvorstellung ist hier das Zweiverdienermodell, nach dem die Erwerbsbeteiligung möglichst aller BürgerInnen im erwerbsfähigen Alter realisiert werden soll. Dementsprechend wird die Verrichtung von Haus- und Familienarbeit als wichtigste Einschränkung der Frauenerwerbstätigkeit betrachtet. Hieraus leitet sich die Forderung ab, die Betreuungsarbeit auf – marktlich oder öffentlich organisierte – Dritte zu übertragen. Etwa parallel dazu entwickelte sich in der akademischen sozialpolitischen Debatte unter dem Stichwort der „Neuen sozialen Risiken“ (s. z.B. Bonoli 2005) eine Sensibilität für

² Andere AutorInnen verweisen zudem auf eine vierte Säule, den Dritten Sektor, und sprechen daher von einem „Wohlfahrtsdiamanten“ (Jenson 2004).

³ Dementsprechend ist mittlerweile auch die empirische vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung an geschlechterpolitisch relevanten Themen (atypische Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitszeit, Kinderbetreuung), interessiert (s. z.B. die Beiträge in Taylor-Gooby 2004).

die defizitäre Absicherung nicht regulärer Erwerbsformen und –verläufe, ohne dass jedoch diese beiden Stränge systematisch miteinander verknüpft wurden.

Auch diese Entwicklungen wurden in der feministischen Forschung eher kritisch aufgenommen, da diese neuen Konzepte den dem europäischen Sozialmodell inhärenten Androzentrismus, d.h. die kategoriale Zentrierung auf die Vollzeitberufstätigkeit als prädominierenden Standard und Modus sozialer Integration nicht hinterfragen (sowie die Kritik von Padamsee/Adams 2002; siehe dazu v.a. Guillari/ Lewis 2005): Erstens, verzichtet die Mainstream-Forschung auf die Thematisierung der *Ursache* von geschlechterpolitischen oder diskriminierenden Defiziten in der Konstruktion der sozialen Sicherungssysteme, indem sie die unterschiedliche Bewertung der Kompetenzen von Frauen und Männern entweder ignoriert oder sogar bekräftigt.⁴ So werden zwar die Folgen, nicht aber die Lösungsansätze zur Behebung dieser Form der sozialen Ungleichheit sichtbar. Zweitens, rückt die Mainstream-Forschung kaum von der von Esping-Andersen maßgeblich geprägten Sichtweise ab, nach der Sozialpolitik vorrangig als ein ausgehandelter Kompromiss zwischen gegebenen, mit unterschiedlich großen sozialen und politischen Kräften versehenen Interessen (Machtressourcen) gilt.⁵ Die der Politik ‚vorgeschaleten‘ sozialen Konstruktionsprozesse geschlechterpolitisch relevanter Annahmen bzw. von sozialen Geschlechterverhältnissen werden als erklärender Faktor für soziale (geschlechterspezifische) Strukturierungen ausgeblendet. Damit werden soziale Machtstrukturen ignoriert (oder verleugnet), die für die Erklärung der Entstehung geschlechterpolitischer Ungleichheit und deren Wandel aber hochgradig relevant sind.⁶

Feministische Analyse setzt dagegen bei der *Entstehung* geschlechterrelevanter sozialer Strukturen und Normen an und nimmt dabei Konzepte wie etwa Kultur (Pfau-Effinger 2000; Pfau-Effinger 2005), Sprache (Adams/Padamsee 2001; Padamsee/Adams 2002) oder Bildung von Frauen (Gottschall/Shire 2007) in den Blick, um die Prozesse der Entstehung sozialer Ungleichheit herauszuarbeiten. In diesen Forschungsperspektiven werden die Wirkungen eigenlogischer Systeme und Kräfte untersucht, die sich zunächst weitgehend entkoppelt von der Machtkonstellation zwischen Arbeit und Kapital entfalten und wohlfahrtsstaatliche Institutionen vor neue Herausforderungen stellen. Diese in traditionellen Wohlfahrtsstaatsanalysen als ‚vorpolitisch‘ geltenden Aspekte machen aber (und dies soll im Folgenden deutlich werden) die Entstehung von Inkohärenzen und Inkonsistenzen durch staatliche Steuerungsversuche sichtbar und schärfen den Blick für die

⁴ Eine theoretische Fundierung dieser Argumente findet sich in dem Ansatz der „New Home Economics“, die in jüngerer Zeit v.a. von Gary Becker formuliert wurden und die die geschlechterspezifische Arbeitsteilung aufgrund biologisch begründeter relativer Vorteile der Geschlechter als funktional betrachten (Becker 1981).

⁵ Interessante Entwicklungen sind derzeit in der europäisch vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zu beobachten, wo die Rolle von Ideen und Diskursen als Indikatoren oder Faktoren für Wandel ins Zentrum rücken (vgl. z.B. die Jahreskonferenzen 2007 und 2008 des „European Social Policy Analysis Network – ESPAnet“).

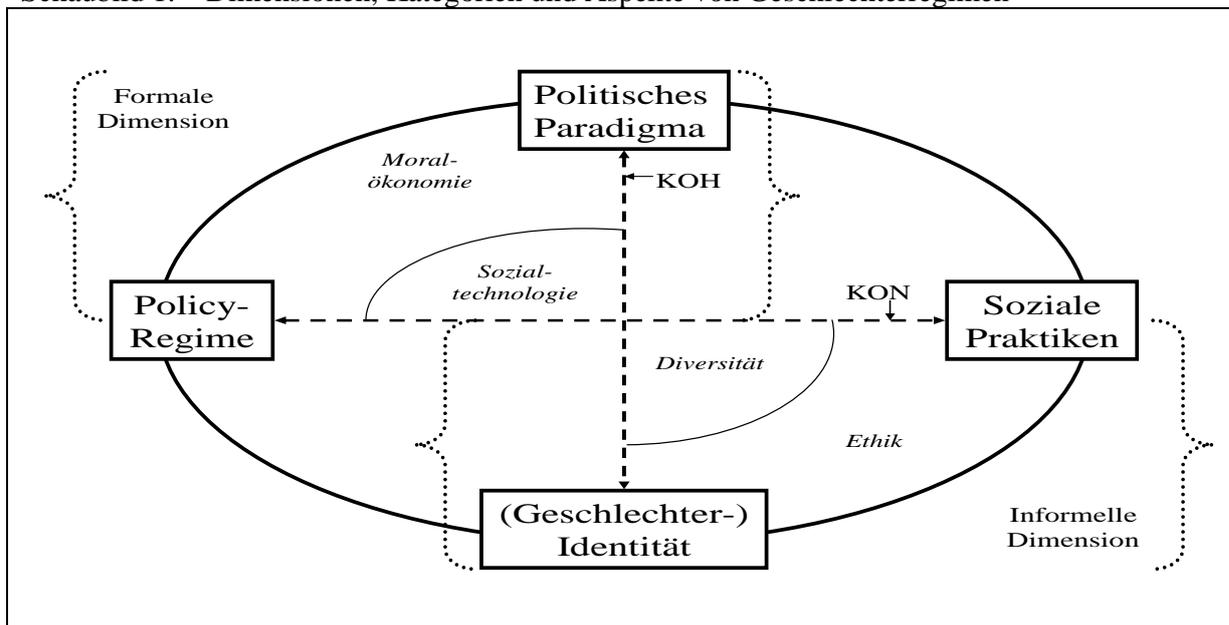
⁶ Robert W. Connell war einer der ersten Autoren, der zur Analyse des Geschlechterverhältnisses die Ebenen der Praxis und der sozialen Identität systematisch von denen der Institutionen unterschied und diese gleichsam als machtdurchwirkte Dimensionen verstand (Connell 1987).

‚Tiefenwirkungen‘ von Reformen. Eine ‚sozialtechnologische‘ Perspektive, die einen direkten Zusammenhang zwischen instrumenteller (Anreiz-) Steuerung (z.B. durch die Arbeitsförderung) und sozialem Verhalten (z.B. Erwerbstätigkeit) unterstellt, hinterfragt die Konstruktion von sozialen Problemlagen nicht. Ein heuristischer Rahmen zur Analyse von Geschlechterpolitiken sollte aber gerade die Spannungen zwischen sozialem bzw. kulturellem Wandel und dem Politikwandel thematisieren und die Dynamiken zwischen der formalen und informellen Dimension von Politik aufzeigen.

Dazu braucht es ein erweitertes, mehrdimensionales Konzept des Geschlechterregimes, das die formale Dimension der institutionellen Policy-Regime und der Politikparadigmen ebenso systematisch berücksichtigt wie die informelle Dimension, zu der die soziale Praxis als Gegenstand der geschlechterpolitischen Steuerung und als sicht- und messbarer Ausdruck sozialer Identitäten gehört (vgl. Schaubild 1).⁷ Seine zentralen Kategorien sind das politische Paradigma, das Policy-Regime, die sozialen Praktiken und die sozialen (Geschlechter-) Identitäten. Politische Paradigmen bilden den Rahmen kausaler und normativer Vorstellungen über die Zusammenhänge zwischen politischer Regulierung und sozialen Praktiken (zum Begriff des Paradigmas vgl. Jenson 1989). Als Policy-Regime wird das Set von institutionellen Regelungen bezeichnet, das sich auf die relevanten Regelungsbereiche bezieht (Familie, Gleichstellung). Soziale Praktiken repräsentieren hier den Gegenstand der politischen Steuerungsversuche, entziehen sich diesen aber insofern, als dass sie auf soziale Identitäten beruhen, die ihrerseits eine Quelle individueller Eigensinnigkeit und Stabilität sind (zur Bedeutung der Identitätskategorie in der Sozialpolitik s.a. Nullmeier 2003). Insofern sind soziale Praktiken ein Stück weit resistent gegen Interventionen durch staatliche Steuerung. Während die Konsistenz (KON) der Beschreibung der horizontalen Beziehung zwischen Policy-Regime und sozialer Praxis dient, verweist das Konzept der Kohärenz (KOH) auf die Qualität der Beziehung zwischen dem dominierenden politischen Paradigma und den (mehrheitlichen) sozialen Identitäten in einer Gesellschaft.

⁷ Jane Lewis definiert ganz ähnlich vier Ebenen der Analyse: die der sozialen Realität, der sozialpolitischen Institutionen, die Ebene der politischen Zielsetzung und die Ebene der internalisierten Normen und Werte bei den BürgerInnen (Lewis 2003: 31). Sie selbst konzentriert sich in ihren Arbeiten jedoch auf die ersten beiden Ebenen, ohne die anderen beiden für die Analyse für Wandel zu nutzen.

Schaubild 1. – Dimensionen, Kategorien und Aspekte von Geschlechterregimen



Quelle: eigene Darstellung. KON = Konsistenz; KOH= Kohärenz.

2.2 Arten von Fragmentierungen in Geschlechterregimen

2.2.1 Inkonsistenz als Folge mangelnder Koordination zwischen Politikfeldern

In der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive wird die fortschreitende soziale Ausdifferenzierung zunehmend als wachsende Komplexität sozialer Realität und die Intensivierung sozialer Interaktion als Problem für politische Steuerungsprozesse wahrgenommen (Kooiman 2005). Eine Analyse der deutschen Gleichstellungspolitik aus der Governance-Perspektive hat gezeigt, dass in den jeweiligen Regelungsbereichen (z.B. Erwerbsarbeit, Familie, Verwaltung) unterschiedliche Formen sozialer Praxis angesprochen werden (betriebliche Praxis, partnerschaftliche Praxis, Verwaltungspraxis) und daher jeweils unterschiedliche Steuerungsmodi zum Tragen kommen (Bothfeld/Kuhl 2008).

Die Anerkennung der Komplexität von Problemlagen erweist sich als eine Voraussetzung für die Erreichung einer hohen Konsistenz institutioneller Regime. Sie stellt die Akteure vor die Herausforderung, nicht nur ein Verständnis für die Dynamiken *im* betreffenden Politiksektor, sondern auch für die Wechselwirkungen *zwischen* den verschiedenen Sektoren sowie die technische Koordination bzw. Organisation des Wissensflusses zwischen Sektoren und Ebenen zu entwickeln (sozialtechnologischer Aspekt von Politik). Diese Politikfeld übergreifende Koordination ist an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik besonders relevant (vgl. Dingeldey 2003) und führt zur Ausbildung spezifischer Policy-Regime. Wichtig ist dabei – neben politikrelevantem

Wissen über die Wirkungszusammenhänge zwischen sozialem Verhalten und Steuerungsversuchen – eine Sensibilität und Intuition für die Eigenlogiken der verschiedenen Politikfelder, in denen jeweils unterschiedliche Akteure und Organisationen aktiv sind. Die Bewältigung der Komplexität im Sinne der Existenz verschiedener Wirkungszusammenhänge in angrenzenden Regelungsbereichen verlangt daher die Offenheit für und die Fähigkeit zur Verarbeitung von Wissen über kausale Zusammenhänge zwischen (staatlicher) Intervention und sozialen Praktiken (Bothfeld 2007a). Seit neuestem gewinnt in der deutschen Sozialpolitik das Wissen über die soziale Akzeptanz von Policies als Faktor bei der Integration von ‚Erfahrungswissen‘ an Bedeutung (moral-ökonomischer Aspekt von Politik).⁸ Denn: Einerseits wird die Effektivität von Maßnahmen durch die Akzeptanz beeinflusst, andererseits können Reformprozesse zu sozialen Spannungen führen, wenn sich infolge institutioneller Veränderungen das Verhältnis zwischen den dominierenden (identitären) Einstellungen und Praktiken der BürgerInnen und den Anforderungen durch neue Regelungen verschiebt.⁹ Insofern hat das Policy-Making nicht nur mit der Fragmentierung zwischen verschiedenen Politikbereichen zu kämpfen, die aus einer mangelnden Koordination entsteht. Politische Regulierungen müssen, um einen Verlust an Kohärenz bzw. eine ‚vertikale Fragmentierung‘ zu vermeiden, auch an die implizite und informelle Dimension von Politik anschlussfähig sein.

2.2.2 Inkohärenz als Folge eines mangelnden Praxisbezugs

Ganz allgemein formuliert entsteht Inkohärenz in Folge mangelnder Passförmigkeit zwischen dem dominierenden politischen Paradigma und der daraus abgeleiteten institutionellen Regulierung mit den sozialen Praktiken und Identitäten. So gilt etwa beim Vergleich von Geschlechterarrangements die Situation erwerbstätiger Frauen als Gradmesser der sozialen Praxis, von der man annimmt, dass sie die (institutionellen) Strukturen am besten reflektieren (Gerhard u. a. 2003: 11f.). Interessant ist dabei die Betonung der sozialen Praxis an und für sich, die durch die Regulierung adressiert wird (Adams/Padamsee 2001; MacRae 2006). Soziale Praktiken sind als die Gesamtheit individueller und kollektiver sozialer Aktivitäten zu verstehen, die sich phänomenologisch nur teilweise durch ein statistisch erfassbares Durchschnitts- oder Mehrheitsverhalten abbilden lassen. Marginale bzw. minoritäre und damit weniger sichtbare Praktiken werden hingegen durch qualitative sozialwissenschaftliche Untersuchungen oder journalistische und künstlerische Thematisierung sichtbar (Ragin 1994: 17). Veränderungen im Policy-Regime, die die Veränderung von sozialen Verhaltensmustern zielen, führen zwangsläufig zu Spannungen, weil sie bestimmte soziale Praktiken und Realitäten privilegieren und begünstigen und andere erschweren. Soziale Praktiken müssen dabei als Ausdruck sozialer bzw. geschlechterspezifischer Identitäten betrachtet werden

⁸ Moralökonomie bezeichnet die sozialwissenschaftliche Analyse der normativen Grundeinstellungen in der Bevölkerung, die spezifische Reziprozitäts- oder Solidaritätsbegriffe reflektieren (s. stellvertretend Mau 2004).

⁹ Soziale Spannungen können sich durch soziale Defektion und Exklusion, Vertrauensverlust, politische Proteste oder Fragmentierung der politischen Landschaft äußern. Unklar ist, auf welche Weise sich die Spannungen auflösen, wenn die Reformen nicht zurückgenommen werden.

die, wie feministische TheoretikerInnen argumentieren, keine individuellen und idiosynkratischen Phänomene sind, sondern aus der Wechselwirkung mit der sozialen Realität entstehen und daher auch immer geschlechterspezifisch strukturiert sind (Young 1993). Insofern sind die soziale Praxis, institutionelle Rahmenbedingungen sowie die politischen Paradigmen gleichermaßen Faktoren, die auf die Ausbildung sozialer Identitäten einwirken. In der deutschen feministischen politikwissenschaftlichen Debatte wird – in Anlehnung an die US-amerikanische identitätspolitische Debatte – derzeit über das Konzept der Diversität gestritten, anhand dessen die Forderung nach politischer Anerkennung heterogener Lebenssituationen und -stile re-formuliert werden könnte (Hardmeier/Vinz 2007; Sauer 2007). Angewandt auf die inhaltlich-materiellen Aspekte der Politik würde die Berücksichtigung des Diversity-Konzeptes bedeuten, dass die als Bezugspunkt für Policy-Maßnahmen steuerungsrelevanten Unterscheidungen reflektiert werden (zu verschiedenen Vorgehensweisen vgl. Riedmüller/Vinz 2007: 153ff.). Des Weiteren wäre die Frage zu erörtern, inwiefern individuellen Auffassungen über die jeweils angemessene und gute Lebensweise – also unterschiedlichen ethischen Auffassungen – Rechnung getragen werden kann. Die politische Anerkennung von beiden, der individuellen Praxis sowie der spezifischen Identität, bilden die Voraussetzung für die Realisierung autonomer Lebensentwürfe (vgl. dazu Bothfeld 2008).

Ein gewisses (und veränderbares) Maß an Passförmigkeit zwischen heterogenen sozialen Identitäten und den institutionell gerahmten, mehrheitlichen sozialen Praktiken ist somit die Bedingung für die Kohärenz eines institutionellen Regimes, wobei aufgrund der sozialen Heterogenität nicht alle sozialen Identitäten und Praktiken angemessen durch die institutionellen Regime repräsentiert sind, sondern lediglich Mehrheitspraktiken und –identitäten (dazu Jenson 1989).

2.3 Normative Integration als Ziel von Politikwandel

Die familienpolitische Steuerung durch ein „Vereinbarkeitsregime“ (Bothfeld 2005a), entspricht in der Governance-Perspektive dem Modus der ‚institutionellen Steuerung‘. Dabei bilden Institutionen die Rahmenbedingungen für das Handeln sowohl der individuellen Bürger-Innen als auch der politischen Akteure. Zwar können sie kein bestimmtes soziales Verhalten vorschreiben, aber sie können starke – normative und materielle – Anreize für ein bestimmtes Verhaltensmuster festlegen.¹⁰ Die Institutionentheorie unterscheidet zwei Formen der Steuerung: die direkte Verhaltenssteuerung vermittels gesetzlicher Sanktionen und Anreize („erzwingender Charakter“) und die indirekte Verhaltenssteuerung, die sich aus der Orientierungsfunktion von Institutionen, d.h. deren „ermöglichenden“ Charakter ergibt (Göhler 2004).¹¹ Entsprechend erklären sich pfadab-

¹⁰ In der Governance-Perspektive wird die institutionelle Steuerung als „Governance zweiter Ordnung“ thematisiert, die die Strukturbedingungen der technischen Steuerung (Governance erster Ordnung) definiert (Kooiman 2005: 163).

¹¹ Diese Unterscheidung entspricht der Abgrenzung zweier Perspektiven des Neo-Institutionalismus. Während der ökonomische Institutionalismus ein ökonomistisches Menschenbild zu Grunde legt und

hängige Entwicklungen in Prozessen des politischen Wandels auch nicht allein mit den in institutionalisierten Strukturen verfestigten Macht- und Anspruchspositionen politischer Akteure (Pierson 2000). Ebenso relevant sind die verfestigten Denkstrukturen der Akteure und der BürgerInnen, die die Bandbreite des politisch Sag- und Machbaren beschränken (vgl. für den erweiterten Begriff der Pfadabhängigkeit Mahoney 2000; Adams/Padamsee 2001).

Politische Reformprojekte müssen sich also auch an der normativen Passförmigkeit zu gegebenen Erwartungsstrukturen in der Bevölkerung messen lassen. Die Institutionentheorie betont diesen Umstand als Beitrag der Politik zur ‚normativen Integration‘ einer Gesellschaft, weil diese auch soziale Spannungen durch politische Regulierung reduzieren soll (Göhler 2004). Geschlechterpolitik wirkt dann normativ integrierend, wenn sie nicht zwischen verschiedenen Praktiken polarisiert, und damit bestimmte Praktiken marginalisiert, sondern wenn die vorhandene Pluralität von Lebensstilen (an-)erkannt und nach Möglichkeit bei der politischen Regulierung berücksichtigt wird. Konsistenz und Kohärenz sind zwei Aspekte des Prozesses der normativen Integration. Konsistenz entsteht, wenn eine bestimmte oder mehrere Formen sozialen Verhaltens durch eine stringente und koordinierte politische Strategie unterstützt und dafür direkte monetäre Anreize, gesetzliche Ge- oder Verbote bzw. normative Vorgaben über ein Politikproblem aufeinander abstimmt werden. Konsistenz zeichnet sich durch Eindeutigkeit und Abwesenheit von Widersprüchlichkeit aus. Kohärenz setzt Konsistenz voraus, verlangt aber zudem, dass der Bezug zur (mehrheitlichen) sozialen Praxis bzw. den dominierenden sozialen Identitätsstrukturen gegeben ist. Kohärenz meint also die normative und „technische“ Passförmigkeit der Politikinstrumente und des politischen Paradigmas mit den sozialen Gegebenheiten (der „Rechtswirklichkeit“). Kurz gesagt, Konsistenz bezieht sich auf die ‚sozialtechnologische‘ Umsetzung von Policy-Ideen in Instrumente und deren Effektivität, Kohärenz dagegen auf die Angemessenheit der Instrumente im Hinblick auf die soziale Realität sowie deren normative Akzeptanz.

Normative Integration setzt die Orientierung an einer paradigmatischen Vorstellung voraus; in der Regel werden hier bestimmte soziale Verhaltensmuster bzw. bestimmte soziale Praktiken priorisiert und andere marginalisiert z.B. die Vorstellung, dass Kinder in den ersten Lebensjahren von der Mutter betreut werden sollen. Hieraus ergibt sich für politische Akteure ein typisches Dilemma zwischen dem Streben nach einem hohen Maß an normativer Integration und der Entwicklung stringenter Politikstrategien: Weil der politische Wettbewerb strategisches Verhalten verlangt, versuchen politische Akteure zumindest diskursiv, einen (vermeintlichen) Konsens über politische Ziele herzustellen (z.B. verbesserter Zugang zur Erwerbsarbeit für Mütter), um einen möglichst großen Teil der potentiellen WählerInnenschaft anzusprechen. Auf der Instrumentenebene müssen dann aber rechtliche Festlegungen getroffen und justiziable Regeln für bestimmte

die direkte Steuerungsfähigkeit der Individuen unterstellt, wird in der soziologischen Variante die Notwendigkeit der Anknüpfung an soziale Bedeutungszusammenhänge und die Möglichkeit der indirekten Form Steuerung betont (Hall/Taylor 1996; Immergut 1998).

Verhaltensformen formuliert – und zuweilen finanziert – werden. Die Bandbreite institutionalisierter Praktiken wird daher *immer* hinter die öffentlich formulierten normativen Ansprüche zurückfallen; diese Diskrepanz ist ein *strukturelles* Problem sozialpolitischen Policy-Makings. Allerdings ist das Ausmaß dieser Diskrepanz variabel und davon abhängig, welchen Kompromiss die Akteure zwischen sachorientierter Problemlösung und strategischem oder taktischem Verhalten schließen. Sie können als gut informierte und lernfähige Akteure – zuweilen auf Kosten strategischer Erwägungen – ‚saubere‘ sachorientierte und differenzierende Lösungen entwickeln, sie können – wenn es ihnen gelingt, einen diskursiven Konsens über Leitbilder und Ziele herzustellen – aus weiteren strategischen Überlegungen auf die „Deklaration“ dieser Ziele d.h. ihre Konkretisierung in Form klarer institutioneller Regelungen, verzichten¹², oder sie können – wenn sie die Komplexität der Wechselwirkungen zwischen den Politikfeldern unterschätzen, sich – mehr oder weniger bewusst – auf die Regelung von Teilproblemen beschränken (zu diesen drei konkurrierenden Optionen s. Bothfeld 2007b). Politische Fragmentierung durch Reformen ist somit von der Lernfähigkeit der Akteure, aber auch deren politisch-kultureller Disposition zu strategischem oder sachorientiertem Handeln sowie der (zeitlich bedingten) faktischen Durchsetzbarkeit politischer Lösungen abhängig.¹³ Reformergebnisse lassen sich in diesem Sinne dann nicht nur als ein Ergebnis von Verteilungskonflikten erklären, sondern eher als ein mehr oder weniger geschickter Ausweg aus dem Dilemma zwischen strategischer Positionierung und der Entwicklung effektiver und akzeptierter Policies.

Ein Kriterium zur Bewertung von Reformfolgen ist also das Maß an Fragmentierung eines Politikregimes im Sinne von Inkohärenz und Inkonsistenz, bzw. umgekehrt, das Maß der normativen Integration, die nicht nur auf der diskursiven Ebene erzielt wird, sondern ihren Niederschlag auf der Ebene der institutionellen Regulierung findet und schließlich den „Praxistest“ bestehen muss. Eine wachsende Fragmentierung ist kein notwendiges aber mögliches Ergebnis institutionellen Wandels. Langfristig wird sich aber eine kohärente Politikstrategie durch die Stabilisierung und erhöhten Legitimität von Wohlfahrts- bzw. Geschlechterregimen auszeichnen. Erst die Regimeperspektive eröffnet den Blick auf die Wirkungen institutioneller Reformen auf die informelle Dimension (Praktiken, Identitäten) von Politik und legt damit den Blick auf die Reichweite und Tiefe (geschlechter-) politischen Wandels frei.

¹² In diesem Sinne ist die langjährige Diskussion um die „Wahlfreiheit der Eltern“ ein ‚leerer Signifikant‘ geblieben (Bothfeld 2005a).

¹³ So scheiterte der erste Versuch, ein Elterngeld einzuführen an der Dominanz des durch den damaligen Finanzminister Eichel durchgesetzten Sparzwang, der eine neue Prioritätenfolge politischer Projekte begründete (Bothfeld 2005a).

3 Das deutsche traditionelle Geschlechterregime unter Veränderungsdruck

Um die Fragmentierung durch die jüngsten familienpolitischen Reformen deutlich zu machen, werde ich im Folgenden eine Analyse des in Deutschland dominierenden Modells vor dem Eintritt der Reformen Ende der neunziger Jahre vornehmen. Als normative Referenz dient dabei das Modell der universellen Fürsorge (Integrationsmodell), das Nancy Fraser von den zwei konkurrierenden Wohlfahrtsstaatsmodellen, dem traditionellen und dem Zweiverdienermodell anhand eines komplexen Gleichheitsbegriffs unterscheidet. Die Analyse der Situation vor 1998 wird verdeutlichen, dass sich schon damals sowohl im gesellschaftlichen Diskurs aber vor allem in den sozialen Praktiken Spannungen entwickelten, denen durch die familienpolitischen Reformen nur teilweise Rechnung getragen wurde.

3.1 Die konkurrierenden Modelle

In ihrem ‚post-industriellen Gedankenexperiment‘ unterscheidet Nancy Fraser drei Wohlfahrtsmodelle: das traditionelle Ernährer-, das Zweiverdiener- und das Integrationsmodell (Fraser 1996). Dieser Typologie liegt ein komplexer Gleichheitsbegriff zugrunde, der materielle und nichtmaterielle Kriterien aus unterschiedlichen Bereichen sozialer Praxis berücksichtigt. Demnach lassen sich institutionelle Regulierungen daran messen, in welchem Maße sie Armut verhindern, vor Ausbeutung schützen, ein gleiches Einkommen garantieren, den Individuen gleiche persönliche Freiräume (z.B. Freizeit) zugestehen, ihnen gleiche Achtung und Respekt zuerkennen, Marginalisierung bekämpfen und die Überwindung androzentristischer Logiken unterstützen. Im Hinblick auf diese sieben Kriterien erweist sich das Integrationsmodell (auch: universelles Fürsorgemodell) als dasjenige, in dem das höchste Maß an Geschlechtergleichheit realisiert werden kann. Das Zweiverdienermodell (bzw. Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit) erfüllt demnach vor allem das Kriterium der Zusicherung persönlicher Freiräume sowie das der Überwindung des Androzentrismus‘ nicht, weil die vermeintlich geschlechterneutralen Institutionen nicht in Frage gestellt, sondern auf weibliche Lebensentwürfe unkritisch übertragen werden. Das traditionelle Modell der gleichen Anerkennung von beiden Sphären entspricht dagegen weder dem Kriterium des gleichen Einkommens noch dem der gleichen Anerkennung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit, weil das Erwerbs- und Sozialsystem institutionell auf die soziale Integration des Haushaltsvorstandes durch Erwerbsarbeit ausgerichtet ist (Lewis 1992) und Personen mit unstetiger oder reduzierter Erwerbsarbeit systematisch benachteiligt oder ausschließt. Das deutsche Geschlechterregime kommt zwar in den zentralen Dimensionen, der Regulierung der Erwerbstätigkeit, der sozialen Sicherheit und der Fürsorgearbeit, dem traditionellen Modell am nächsten, allerdings haben sich – im politischen Diskurs wie

auch in der sozialen Praxis – ‚modellfremde‘ Aspekte eingeschlichen. In der Tabelle 1 wird gezeigt, welche paradigmatischen normativen und kausalen Annahmen den drei Modellen jeweils entsprechen. Zur Illustration habe ich außerdem Beispiele für mögliche soziale Praktiken aufgeführt, in denen die Modellannahmen idealerweise zum Ausdruck kommen. Dieses Raster dient dann zur Charakterisierung des deutschen Modells in den drei Sektoren Arbeit, soziale Sicherung und Kinderbetreuung.

Tabelle 1. Paradigmatische Annahmen und Praktiken als Elemente konkurrierender Geschlechtermodelle bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland

	Modell der gleichen Anerkennung der Betreuungsarbeit (Traditionelles Modell)	Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit (Zweiverdienermodell)	Modell der Integration von Betreuungs- und Erwerbsarbeit
Erwerbsarbeit	<p>Norm des männlichen Ernährers und der Wahlfreiheit von Eltern</p> <p>Theorem der geschlechter-spezifischen Spezialisierung</p> <p>Praxis: ‚Drei-Phasen-Modell‘ von Müttern</p>	<p>Norm der individuellen Verantwortlichkeit (employability)</p> <p>Theorem der prinzipiell gleichen Erwerbsfähigkeit (Aktivierung)</p> <p>Praxis der Zweiverdienerhaushalte</p>	<p>Norm der gleichen Erwerbschancen</p> <p>Theorem der Übergangsmärkte</p> <p>Praxis der parallelen Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit</p>
Soziale Sicherung	<p>Norm der Status-/ Risikosicherung des Haushaltsvorstandes und seiner Familie</p> <p>Theorem der Erwerbszentrierung und Bereitstellung öffentl. Versicherungssysteme</p> <p>Praxis: finanzielle Abhängigkeit vom Familienernährer</p>	<p>Norm der Leistungsgerechtigkeit</p> <p>Theorem der starken Erwerbszentrierung und (privat-) versicherungsrechtlichen Ansprüche</p> <p>Praxis: hohes Armutsrisiko bei geringem Verdienst</p>	<p>Norm : Universale Einbeziehung aller BürgerInnen in die Systeme der sozialen Sicherung</p> <p>Theorem: Lockerung der Erwerbszentrierung und Beitragsfinanzierung</p> <p>Praxis: Soziale Sicherheit auch bei ‚Neuen sozialen Risiken‘</p>
Kinderbetreuung und -erziehung	<p>Norm der Subsidiarität der Zuständigkeit für Kindererziehung (Kindeswohl-Norm)</p> <p>»Keimzellen-Theorem«: Familie als kleinste Einheit der Gesellschaft</p> <p>Praxis: aktive Hausfrauen- und Mutterrolle</p>	<p>Sicherung der physischen (und sozialen) Reproduktion in der Familie</p> <p>Theorem des marginalen Grenznutzens</p> <p>Praxis: Doppelbelastung der Frauen</p>	<p>Norm der gesellschaftlichen (Mit-) Verantwortung und egalitäre Teilung von Pflegearbeit</p> <p>Sozialisationstheorien, die Vielfältigkeit von sozialen Kontexten anerkennen</p> <p>Praxis: Kombination elterlicher & öffentlicher Betreuung</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Das deutsche ‚modifizierte ErnährermodeLL‘

Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass die dem deutschen Modell zugrunde liegenden normativen und kausalen Annahmen überwiegend dem traditionellen ErnährermodeLL entsprechen, sich aber in den sozialen Praktiken leichte Abweichungen zeigen.

3.2.1 Die Persistenz der Norm des männlichen Ernährers

Die Norm des männlichen Ernährers und der ‚Wahlfreiheit‘ der Frauen sind noch immer eine tief verwurzelte Vorstellung in der öffentlichen Meinung und dem politischen Diskurs. Der Begriff der ‚Wahlfreiheit‘, die im Gesetzentwurf auch als zentrale Begründung für das neue Elterngeld genannt wird, meint dabei allerdings nicht unbedingt die faktische Gleichwertigkeit unterschiedlicher Optionen, sondern zumeist die prinzipielle Anforderung an die Politik, kein (neues) soziales Verhaltensmuster institutionell vorzugeben, und damit negative Anreize für eine traditionelle Arbeitsteilung zu installieren. Zwar wurde im Rahmen der EU-Beschäftigungsstrategie der gleiche Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt als beschäftigungspolitisches Ziel institutionalisiert, allerdings zeigen Befragungen das Ausmaß der Skepsis gegenüber der Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland. Dabei sind wichtige regionale Unterschiede festzustellen, denn im Westen war der Anteil der Personen, die 2006 eine traditionelle Arbeitsteilung befürworteten, bei der der Mann vollzeiterwerbstätig ist, während sich die Frau um die Kinder kümmert, mit 53% fast drei mal so hoch wie im Osten (20%) (Scheuer/Dittmann 2007: 2). Die soziale Praxis entspricht diesen Ansichten, wenn man den Anteil der Paare mit einem vollzeitig erwerbstätigen Mann und einer nur teilzeitig oder gar nicht erwerbstätigen Frau zusammenzählt. Das ‚reine‘ ErnährermodeLL mit einem vollzeitig erwerbstätigen Mann und einer nicht-erwerbstätigen (Ehe-) Frau lebten dagegen 2003 nur noch etwa 20% der deutschen Bevölkerung – im Vergleich zu noch 29% 1990 (Bothfeld 2005b: 179).

Insgesamt sind im Bereich des Arbeitsmarkts also vom dominierenden traditionellen Modell abweichende Praktiken zu beobachten: Zwar hat sich die Frauenerwerbsbeteiligung stetig erhöht, so dass die Zielmarke der EU für die Frauenerwerbstätigkeit von 60% in Deutschland nun fast erreicht ist. Es gibt aber drei Einschränkungen: Erstens gilt dieser fortgesetzte Beschäftigungsanstieg der Frauen nicht für Mütter von Kleinkindern, denn die *aktive* Erwerbstätigenquote, d.h. der Anteil derjenigen Frauen mit unter dreijährigen Kindern, die tatsächlich erwerbstätig sind, hat sich seit Mitte der achtziger Jahre kaum verändert (alle Angaben für Westdeutschland, vgl. Bothfeld/Schmidt u. a. 2005).¹⁴ Zweitens ist der Anstieg der Beschäftigtenquote nicht gleichbedeutend mit einer gleichen Teilhabe bzw. dem Anteil am Erwerbsvolumen, denn es werden immer mehr Frauen (nur) teilzeitig erwerbstätig, was sich in den sinkenden Vollzeitquoten und der stetig absinkenden durchschnittlichen tatsächlichen Wochenarbeitszeit gerade auch unter den Müttern

¹⁴ Allerdings vervielfachte sich der Anteil der beurlaubten Mütter mit unter dreijährigen Kindern von rund 10% im Jahr 1985 auf etwa 50% im Jahr 1999, um sich dann auf einem Niveau um die 45% einzupendeln (Bothfeld/Schmidt u. a. 2005: 15).

bemerkbar macht (Bothfeld/Schmidt u. a. 2005: 21). Dementsprechend entwickelt sich das Erwerbsvolumen von Frauen nicht im gleichen Maße wie ihr Anteil an den beschäftigten Personen.¹⁵ Drittens sind Frauen zwar bei der befristeten Beschäftigung oder der Arbeitnehmerüberlassung nicht überrepräsentiert, der Anteil der nur geringfügig beschäftigten Frauen steigt aber stetig an (Bothfeld 2005b). Insofern ist zwar die *Praxis* des Ernährermodells auf dem Rückzug und das ‚Zuverdiener -Modell‘ gewinnt an Boden. Dieser Entwicklung entspricht auch die Bevölkerungsmeinung, die auf eine große normative Stabilität dieses Modells verweist: So liegen die durchschnittlichen Wunscharbeitszeiten seit Jahren bei den westdeutschen Frauen unverändert bei 29, bei den ostdeutschen Frauen um die 35 Stunden pro Woche.¹⁶ Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich jedoch ein Trend zur Mitte, nach dem Frauen vor allem Arbeitszeiten um die 20 oder 30 Stunden oder 40 Stunden anstreben – anstelle geringfügiger oder extrem langer Wochenarbeitszeiten (Holst 2007: 213). Die Präferenz für Teilzeitarbeit beruht jedoch nicht zwangsläufig auf ‚freier Entscheidung‘, sondern sie ist Ausdruck struktureller institutioneller und normativer Rahmenbedingungen und somit als das Ergebnis ‚adaptiver Präferenzbildung‘ zu betrachten (vgl. dazu ausführlich Bothfeld 1997). Denn faktisch führen kurze Wochenarbeitszeiten dazu, dass Frauen noch immer in Führungspositionen deutlich unterrepräsentiert sind, sich die Lücke zwischen den Frauen- und Männereinkommen nicht verringert und, wie im Folgenden deutlich wird, Defizite in der individuellen sozialen Sicherung entstehen.

3.2.2 Die zögerliche Anpassung der sozialen Sicherungssysteme

Die sozialen Sicherungssysteme sind kaum an die ‚neuen Risiken‘ – im Sinne einer besseren Absicherung flexibler Erwerbsverläufe – angepasst worden. Das normative Leitbild bleibt die Absicherung der ‚klassischen‘ Risiken des Haushaltsvorstandes und es wird durch die gesetzliche Pflichtversicherung abhängig Beschäftigter umgesetzt. Dem entspricht auch das Prinzip der Subsidiarität in Form der Abhängigkeit vom Ehepartner bei Arbeitslosigkeit, wenn entweder (z.B. bei geringfügiger oder kurzzeitiger Beschäftigung) keine individuellen Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung entstanden waren, oder die Arbeitslosenhilfe aufgrund des Partnereinkommens nicht gewährt wurde.¹⁷ Bis dahin unbestritten war allerdings die öffentliche Verantwortung für die Organisation und die Garantie einer den Lebensstandard sichernden sozialen Sicherung,

¹⁵ Ein entsprechender Indikator, der im Rahmen der EU-Berichterstattung heute zu den Standardindikatoren gehört, ist die Vollzeitäquivalenzquote (VZÄQ), bei der die Teilzeitarbeit umgerechnet und damit die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen besser erfasst wird. Die VZÄQ wird von der EU im jährlichen Beschäftigungsbericht ausgewiesen.

¹⁶ Die Männer geben dagegen in beiden Landesteilen an, in der Woche 39 Stunden arbeiten zu wollen (Holst 2007).

¹⁷ So wurden 2003 nach der gesetzlichen Verschärfung durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt rund 109.000 Personen wegen Einkommensanrechnung abgelehnt. Rund 77% der Ablehnung betraf Frauen (Klammer 2005). Hieraus erklärt sich die geringere Quote der LeistungsempfängerInnen bei weiblichen (70%, davon 29% in Arbeitslosenhilfe) im Vergleich zu den männlichen Arbeitslosen (82%, davon 45% Arbeitslosenhilfe) in Westdeutschland 2004 (Bothfeld/Klammer u. a. 2005: 332).

die erst durch die Teilprivatisierung in der Rentenversicherung (Bönker 2005) und der Krankenversicherung (Aust u. a. 2006) in Frage gestellt wurde. In der Praxis ergaben sich Sicherungsdefizite – insbesondere im Alter – bei Personen mit unsteten Erwerbsverläufen, d.h. vor allem für die Frauen, die zugunsten der Familienarbeit auf eine eigene Erwerbstätigkeit verzichtet hatten. Dementsprechend betragen Frauenrenten in Deutschland noch immer nur etwa die Hälfte der Renten der Männer (Klammer 2005: 354). Typischerweise wird aber das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit durch die abgeleiteten Ansprüche relativiert, mit denen abhängige Familienangehöriger abgesichert werden sollen (Nullmeier/Vobruba 1994). Die einzig relevante Veränderung, die auf die Verbesserung der sozialen Absicherung von Eltern zielte, war die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Seit 1992 werden für neu geborene Kinder nun drei Jahre (für ältere Kinder nur ein Jahr) als Renten begründend und Renten steigernd angerechnet – additiv zu den durch eigene Erwerbsarbeit erworbenen Ansprüchen. Allerdings ist diese Reform auch ambivalent: Einerseits wurde durch die gleichwertige Anerkennung von Kindererziehungszeiten das Prinzip der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung eher gestärkt, andererseits führt die Neuregelung dazu, dass Frauen leichter eigene Sicherheitsansprüche erwerben können. Da hier jedoch der Durchschnittsverdienst aller Versicherten zugrunde gelegt wird, sind die daraus entstehenden Rentenansprüche zumindest für gut verdienende Eltern relativ gering (Bäcker u. a. 2008). Auch die im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung tätigen Personen können nun während der Pflegezeit Rentenansprüche erwerben; diese liegen aber unter dem Durchschnitt, weil sie auf Basis eines fiktiven Monatseinkommens von Pflegenden berechnet werden (Bäcker u.a. 2008: 420). Grundsätzlich problematisch war natürlich die Tatsache, dass für keinen der beiden Fälle von Betreuungs- und Pflegearbeit existenz- oder gar Status sichernde Lohnersatzleistungen vorgesehen sind, so dass in dieser Phase eine klare Abhängigkeit von einem erwerbstätigen Partner bestand. Das Recht auf die Führung eines autonomen Haushalts, das als ein zentrales Kriterium einer geschlechtergerechten Sozialpolitik benannt wird (Orloff 1993), bildet bis heute, vor allem für die wachsende Zahl allein erziehender Frauen (Kull/Riedmüller 2007), den wichtigsten Schutz vor Armut und Marginalisierung.

3.2.3 Die Kinderbetreuung bleibt Balanceakt für erwerbstätige Frauen

Die Zuständigkeit, Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung ist in Deutschland noch immer stark durch die normative Grundvorstellung geprägt, dass die Kinderbetreuung und -erziehung zum Wohle des Kindes am besten in der Familie erfolgt. Dem entspricht die Zuschreibung einer funktionalen Rolle an die Familie, die als Teilsystem der Gesellschaft die Entfaltung des „Humanvermögens“ garantiert, so zumindest wurde noch im Fünften Familienbericht 1994 argumentiert (Kaufmann 2007). Diese Auffassung spiegeln Einstellungsbefragungen wider, nach denen im Westen 60% und im Osten 23% der Bevölkerung die Erwerbstätigkeit der Mütter als abträglich für das Wohlbefinden von Vorschulkindern betrachten (Scheuer/Dittmann 2007: 4). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass familienpolitische Akteure prinzipiell an der Förderung

der familiären Betreuung festhalten. Dennoch ist der Druck auf die Politik durch die veränderte soziale Praxis sowie die Vorgaben und Zielstellungen der europäischen Politik im Rahmen der Lissabon-Strategie merklich angestiegen. Die Einführung des Anspruchs auf einen halbtägigen Kindergartenplatz ab 1995 im Zuge der Auseinandersetzung der deutsch-deutschen Rechtsangleichung in der Abtreibungspolitik löste das Betreuungsproblem kaum, selbst wenn im Bundesdurchschnitt eine flächendeckende Versorgung erreicht werden konnte: Erstens ermöglichte die Halbtagesbetreuung kaum eine Erwerbstätigkeit, zweitens blieb die Versorgungsquote für die unter Dreijährigen extrem niedrig (3% 2006) und drittens schließlich fehlt es bislang an einer flächendeckenden Versorgung mit Hortplätzen für Kinder im Grundschulalter. Erst mit der Veröffentlichung des schlechten Abschneidens der deutschen Kinder in der ersten Pisa-Studie im Jahr 2000 und der Wahrnehmung der niedrigen – allerdings bereits seit Mitte der siebziger Jahren in Westdeutschland stagnierenden – Geburtenrate wird die Frage der Betreuungs- und Fürsorgearbeit zu einem politischen Thema und unter der Frage nach der pädagogischen Funktion der öffentlichen Betreuung re-thematisiert. Allerdings entwickelt sich die Bildungsfunktion nur langsam und baut in Deutschland erst auf der Betreuungsfunktion auf (Joos 2002). Generell ergibt sich also eine wachsende Kluft zwischen dem Wandel der Lebensformen, die sich z.B. durch den Anstieg der nicht-ehelich geborenen Kinder und der allein erziehenden Haushalte abzeichnet, und dem politisch-institutionellen Rahmen. Zwar verliert die Hausfrauenehe als ‚back office‘ der fordistischen lohnarbeitszentrierten und arbeitsteilig organisierten Industriegesellschaft ihre Dominanz, im Grunde bleibt die leibliche Familie mit der Ehe der Eltern als kleinste Einheit in der Organisation sozialer Reproduktion die familienpolitische Zielgröße. Das Phänomen der „Zweiten Schicht“, das in typischen Zweiverdiener-Modellen wie in den USA beobachtet wurde (Hochschild/Machung 1989), gilt in Deutschland jedoch kaum, weil die Zeitverwendung in deutschen Paarhaushalten ausgesprochen komplementär ist und dem Becker’schen Theorem der geschlechterspezifischen Spezialisierung entspricht (vgl. dazu Becker 1981). In Haushalten mit Kindern unter 15 Jahren leisteten in Westdeutschland die Frauen 2001/2 etwa doppelt soviel unbezahlte Arbeit wie ihre Partner; die für die Erwerbsarbeit verwendete Zeit belief sich durchschnittlich auf nicht einmal ein Drittel des Anteils, den Männer auf Erwerbsarbeit verwenden. In Ostdeutschland sind die Muster die gleichen, wenngleich auch sehr viel schwächer ausgeprägt (Klenner 2005). Aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist problematisch, dass die Entwicklung der öffentlichen Kinderbetreuung für alle Altersgruppen unterentwickelt ist. Die Kombination zwischen öffentlichen und privaten Betreuungslösungen inklusive des Rückgriffs auf soziale Netze muss noch immer individuell ausgehandelt werden und kann in vielen Fällen nur als Notlösungen realisiert werden (vgl. dazu Ludwig u. a. 2002).

Diese kursorische Analyse¹⁸ des deutschen Geschlechterregimes zeigt deutlich, dass die paradigmatischen Annahmen des traditionellen Modells bis etwa 1998 weitgehend gültig sind – sieht man einmal vom Einfluss der europäischen Diskurse auf die politische Meinungsbildung in Deutschland ab, in der nach und nach die Norm der gleichen Erwerbschancen von Frauen und Männern übernommen und das Problem der Fürsorgearbeit – für Kinder als auch ältere Angehörige – thematisiert wird (MacRae 2006). Die sozialen Praktiken beginnen sich in den einzelnen Bereichen bereits zu verändern. Wie wirken sich nun also die geschlechterpolitischen Reformen ab 1998 auf das Geschlechterregime insgesamt aus? Inwiefern sind hier Prozesse der Fragmentierung zu beobachten?

4 Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik

Elternurlaubs- und Elterngeldregelungen sind ambivalent, weil sie entweder auf eine stärkere Anerkennung der familiären Betreuung hinwirken, die zumeist die Mütter erbringen, so dass damit tendenziell das traditionelle Modell gestärkt wird, oder sie eine parallele Vereinbarung ermöglichen und damit auf die egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Eltern zielen (Morgan/Zippel 2003). Insofern bestimmt die genaue Ausgestaltung über die faktische Wirkung der Maßnahme, so dass es einer ‚Feinanalyse‘ der Regelungen bedarf, um Reformwirkungen einschätzen zu können. Im Folgenden soll daher an den drei Aspekten der Erwerbstätigkeit der Eltern, der sozialen Sicherheit sowie der Kinderbetreuung deutlich gemacht werden, dass die deutsche Elterngeldregelung unentschieden ist und zwischen diesen beiden eigentlich widersprüchlichen Optionen changiert. Möglicherweise beinhaltet sie sogar Elemente einer dritten Logik: die gezielte Förderung der Erwerbstätigkeit gut qualifizierter Frauen, die ein Element eines ganz neuen, dem sozialinvestiven Paradigma ist (Jenson 2004; Leisering 2004).

4.1 Die Institutionalisierung des Zuverdienermodells

Prinzipiell bedeutet die Einführung von Freistellungsregelungen für Eltern in Verbindung mit einem Sonderkündigungsschutz zunächst einmal den Schutz des Erwerbsverhältnisses sowie die Option auf Fortsetzung der Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Familienphase. Diese Zielsetzung war 1979 bei der Einführung der ersten Regelung, dem Mutterschaftsurlaubsgesetz durch die sozial-liberale Koalition, noch ein Ziel, das gleichberechtigt neben dem gesundheitlichen Schutz und der physischen Regeneration

¹⁸ Aspekte, die zwar die sozialen Machtbeziehungen und Geschlechteridentitäten maßgeblich mit beeinflussen, jedoch nicht die Erwerbsarbeit betreffen (Schutz vor physischer und psychischer Gewalt oder Diskriminierung in den öffentlichen Medien, Selbstbestimmung bei physischer Reproduktion, Gesundheit, familien- und unterhaltsrechtliche Regulierung) können hier nicht berücksichtigt werden. Eine Einbeziehung dieser Aspekte würde vermutlich den Eindruck der hohen Stabilität des alten Modells bekräftigen.

von Müttern und Kind stand (zur Begründung s. Bothfeld 2005a: 176). Durch die Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes und die wiederholte Verlängerung der Freistellungsphase auf heute 36 Monate, ging diese Zielstellung jedoch verloren und die „Wahlfreiheit der Eltern“ trat als Begründung in den Vordergrund. Die langen Erwerbsunterbrechungen wurden jedoch nicht zuletzt durch normative und monetäre Anreize gesteuert: So wirkte das Ehegattensplitting sowie das ebenfalls nach und nach in seiner Bezugsdauer verlängerte Elterngeld insgesamt eher förderlich für den Rückzug der Frauen vom Arbeitsmarkt. Erst die Einführung der Elternzeit mit der Budgetregelung 2001 und später das Elterngeld 2007 brachten eine Neuorientierung zum Ausdruck. Mittlerweile hatte sich nämlich die Einsicht durchgesetzt, dass nicht mehr der Rückzug, also die ‚sequentielle‘ Form der Vereinbarkeit, sondern die ‚parallele‘ Vereinbarkeitsstrategie (Jenson 1997) zu bevorzugen sei, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und so spätere soziale Notlagen in der sozialen Sicherung von Müttern und ihrer Familien zu vermeiden¹⁹. Die Budgetregelung gewährte Eltern dann ein höheres Erziehungsgeld wenn diese seinen Bezug von vornherein auf 12 Monate begrenzten. Allerdings war diese Regel nur für solche Familien anwendbar, die aufgrund eines geringen Haushaltseinkommens nach dem 6. Lebensmonat des Kindes überhaupt noch anspruchsberechtigt waren.²⁰ Die Begrenzung auf gering verdienende Haushalte sollte sozial ausgleichend wirken. Zudem sollten die marginalen Effekte, die durch einen mehrjährigen Rückzug vom Arbeitsmarkt durch Ehegattensplitting und Kinderbetreuungskosten für diese Gruppe bestanden, gezielt vermindert und gleichzeitig Mitnahmeeffekte bei hoch qualifizierten Frauen, die eine Tendenz zu kürzeren Beurlaubungsdauern aufwiesen, vermieden werden (Bothfeld 2005a). In der Neuregelung des Erziehungsgeldes ab 2007 überlagern sich dann aber zwei Zielsetzungen: Grundsätzlich wurde die auf ein Jahr verkürzte Inanspruchnahme durch die Reduzierung der generellen Bezugsdauer für alle Eltern verallgemeinert. Andererseits bleibt der Bezug – zumindest des „Sockelbetrags“ – unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit, wobei dieser nun sogar einkommensunabhängig allen Eltern gezahlt wird, die das Kind in seinem ersten Lebensjahr zu Hause betreuen. Die Hybridität der Leistungsgewährung ist nicht zu übersehen: Das Elterngeld für die Erwerbstätigen wirkt wie eine Lohnersatzleistung und unterstützt damit prinzipiell die Erwerbstätigkeit der Eltern, dagegen wirkt die Sockelbetragsregelung wie ein Element des Familienlastenausgleichs – und anerkennt und fördert die private Erziehungsleistung durch die Eltern. Die egalitäre Variante der Regelung wird damit konterkariert. Hierin kommt das Fehlen eines eindeutigen familienpolitischen Leitbildes zum Ausdruck (vgl. Kaufmann 2007).

Ein zweiter Aspekt der Regulierung, der nicht minder folgenreich für das deutsche Geschlechterregime ist, ist die Förderung von Teilzeitarbeit durch die Elternzeitregelung von

¹⁹ 1996 schlug die SPD-Fraktion in einem Gesetzentwurf erstmalig eine Budgetregelung vor, allerdings mit höheren Beträgen, als sie später im Zuge der Reformen vereinbart wurden (Bothfeld 2005a: 182).

²⁰ Die Einkommensgrenzen für den Bezug des Bundeserziehungsgeldes waren bis zum 6. Lebensmonat des Kindes eher großzügig, danach jedoch eher eng ausgestaltet, so dass nur ein kleiner Anteil der Familien überhaupt von einem vollen Elterngeld (300 €) profitierte.

2001 und das Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001. Prinzipiell wird durch diese beiden Regulierungen Teilzeitarbeit zu einer Standardoption von Eltern – nicht nur kleinerer Kinder. Damit werden ein Stück weit Praktiken kodifiziert, die sich schon zuvor entwickelt hatten, nämlich das ‚Hinzuverdiener-Modell‘. Allerdings wird hier nicht generell der Vollzeitnorm ein in vergleichbarer Weise sozialrechtlich reguliertes – alternatives – Modell gegenübergestellt, das für die Realisierung einer egalitären Arbeitsteilung notwendig wäre. Vielmehr wird hier lediglich einer parallelen und sozialversicherungstechnisch nach wie vor defizitären Praxis Vorschub geleistet, die auch im Hinblick auf die soziale und ökonomische Anerkennung nachteilig ist, weil sie nicht mit den gleichen beruflichen Entwicklungs- und Aufstiegschancen verbunden ist. Hinzu kommt, dass die Elterngeldregelung die Anreize zur gleichzeitigen und teilzeitigen Inanspruchnahme der Elternzeit wiederum unterminiert (vgl. Abschnitt 4.3). Eine weitere Leerstelle, die zur Inkonsistenz des geschlechterpolitischen Regimes beiträgt, ist das Fehlen eines substantiellen Schutzes von Frauen vor Diskriminierung bei der Entlohnung und beim beruflichen Aufstieg. Eine generelle Verpflichtung der Betriebe zur Überprüfung und ggfs. zum Abbau diskriminierender Regeln gibt es im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes von 2006 nicht. Es bietet zwar die Rechtsgrundlage für individuelle Klagen gegen diskriminierende Praktiken, nicht aber eine rechtliche Basis für aktive Maßnahmen und zur Überprüfung betrieblicher Praxis. Und schließlich läuft auch die Entwicklung der tariflichen Arbeitszeiten dem neuen Ziel einer familienfreundlicheren Arbeitswelt zuwider. Selbst wenn die Betriebe als gleichstellungs- und familienpolitische Akteure zunehmend zu Partnern öffentlicher Gleichstellungs- und Familienpolitik werden, so verändert dies keinesfalls deren betriebswirtschaftliche Handlungslogik, die ja prinzipiell auf eine höchstmögliche Rendite des Faktors Arbeit zielt (Sunstein 1997). Dass Synergien hier begrenzt sind, zeigt am deutlichsten der Streit um die erneute Verlängerung der tariflichen Wochenarbeitszeit, die in vielen Tarifbereichen zum Gegenstand von Verhandlungen geworden ist. Auch bei den Beamten im Bundesdienst wurde die reguläre Arbeitszeit stufenweise auf 41 Stunden erhöht, wobei Eltern die Reduzierung um eine Stunde beantragen können.

Wenngleich die Neuregelungen in vielen Fällen zur Lösung faktischer Vereinbarkeitsprobleme beitragen, so bleibt die Fokussierung auf das Normalarbeitsverhältnis und damit die geschlechterspezifische Arbeitsteilung der Normalfall familiärer Praktiken. Allgemeine Arbeitszeitverkürzungen wären eine substantiellere und egalitärere Strategie des Übergangs zum Fraser’schen Integrationsmodell.

4.2 Soziale Sicherheit von Eltern: Neue Spaltungen

Zwar wurde im Siebten Familienbericht (BMFSFJ 2006) die Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung am Beispiel der nordischen Länder erörtert (BMFSFJ 2006: 285) und auch die französische Familienkasse als Vorbild erwogen (BMFSFJ 2006: 289). Die Einführung des Elterngeldes erweist sich jedoch als „gutes Beispiel eines ‚entkontextualisierten‘ raschen Politiktransfers“ (Ostner 2007: 389), bei dem die

in Deutschland gegebenen institutionellen Bedingungen wenig und die erwarteten Wirkungen kaum thematisiert wurden. Das neue Elterngeld ist hinsichtlich der Finanzierung, der Leistungsberechnung und der Konditionalität ein hybrides Konstrukt geworden (Bothfeld 2006; Fuchsloch/Scheiwe 2007: 14). So wurde es – wie zuvor auch das Bundeserziehungsgeld – als steuerfinanzierte Leistung konzipiert, auf das kein für Sozialversicherungen typischer kontraktualisierter und an Vorleistungen geknüpfter Anspruch besteht. Seine Berechnungsweise wurde per Verordnung geregelt und verstärkt aufgrund des nicht weiter begründeten (und daher willkürlich anmutenden) Ein- bzw. Ausschlusses von anspruchsbegründenden Sachverhalten die Einkommensunterschiede zwischen Erwerbstätigen und unfreiwillig Nichterwerbstätigen. Zwar wird gering Verdienenden eine gestaffelte Aufstockung gewährt, die stark leistungsorientierte Berechnungsformel verschärft dennoch zuvor bestehende Ungleichheiten und bietet gering Verdienenden nicht wirklich einen angemessenen Einkommensschutz.²¹ Insofern erstreckt sich der emanzipatorische Effekt selektiv auf Paare, bei denen beide Partner über ein gutes Einkommen verfügen und damit überhaupt eine veränderte Rollenverteilung erwägen können (vgl. auch Farahat u. a. 2006). Durch den garantierten Sockelbetrag wird zusätzlich ‚nach oben‘ umverteilt, weil zwar wohlhabenden Familien nun generell das Elterngeld gewährt wird, unfreiwillig nicht erwerbstätige Personen (Arbeitslose oder Studierende), die oftmals auf diese zusätzliche Transferleistung angewiesen waren, durch die auf 12 (bzw. 14) Monate verkürzte Laufzeit nun substantielle Ansprüche verlieren.

Aber vor allem wird mit der neuen Elterngeldregelung ein Versuch unternommen, ein ‚neues soziales Risiko‘ mit Hilfe ‚alter‘ sozialrechtlicher Instrumente zu regulieren. So wird bei der Teilzeitregelung beim Elterngeld deutlich, dass der Besonderheit des „Risikos“ Elternschaft nicht angemessen Rechnung getragen wird (Fuchsloch/Scheiwe 2007: 114f.): So folgt das neue Gesetz dem Prinzip der ‚Leistungsberechtigung‘, für die es nun allerdings *zwei* Anspruchsberechtigte gibt. Akzeptiert man grundsätzlich, dass ein Kind über einen Teil oder die gesamte Dauer von nur einer Person betreut wird, bedarf es keiner gleichzeitigen Geltendmachung von *zwei (vollen) Leistungsansprüchen*, sondern der Gewährung *eines vollen Einkommensersatzes*. Hier wird jedoch nach dem Sozialversicherungsprinzip verfahren, nachdem Ansprüche typischerweise personen- und nicht problembezogen geltend gemacht werden. Zudem ist im speziellen Fall des Elterngeldes – anders als bei ‚alten Risiken‘ – die Risikoverwirklichung nicht an eine einzige Person gebunden, sondern sie muss selbstbestimmt zwischen den Eltern umgesetzt werden. Dieser Selbstbestimmung wird durch das Prinzip der personenbezogenen ‚Leistungsberechtigung‘ nicht in dem Maße Rechnung getragen, wie es eine Budgetregelung vermocht hätte (Fuchsloch/Scheiwe 2007: 116).

²¹ Da das Gesetz nur Erwerbseinkommen zu Grunde legt und Rahmenfrist und Bemessungszeitraum (anders als bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes) auf 12 Monate vor der Geburt des Kindes begrenzt sind, sinkt der Betrag mit jedem Monat ohne Erwerbseinkommen um ein Zwölftel. Zudem kann die Lohnersatzquote von 67% des vorherigen Nettoeinkommens für Personen mit einem ohnehin geringen Verdienst nach wie vor zu einer sozialen Notlage oder zur Abhängigkeit von einem verdienenden Partner führen.

Ein grundlegender Wandel ergibt sich außerdem durch zwei Aspekte bei der Einführung der ‚Grundsicherung für Erwerbssuchende‘ (SGB II). So hat zum einen die veränderte Konditionalität für Frauen in einem weitaus höheren Maße zum Verlust des Leistungsbezugs geführt als für Männer und damit die Lebenssituation für viele Frauen verschlechtert.²² Zum anderen wirkt das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft als ‚Hebel‘: Prinzipiell werden danach – entsprechend des Leitbildes der Aktivierung – alle Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit verpflichtet, um den Bedarf an Sozialleistungen zu reduzieren. Damit entfällt auch der prinzipielle gesetzliche Schutz von Eltern mit unter dreijährigen Kindern, vorausgesetzt allerdings, dass Möglichkeiten zur Betreuung bereitstehen. Hierdurch kann die Veränderung der traditionellen Arbeitsteilung unter Androhung des Leistungsentzugs – bei Arbeitslosigkeit beider Partner – erzwungen werden (Berghahn/Wersig 2006; Betzelt 2007a).²³ Auch wenn Frauen, die ihre kleinen Kinder zu Hause selbst betreuen, aufgrund des Ermessensspielraums der Fallmanager bisher nicht durch Sanktionen zur Erwerbsarbeit gezwungen wurden, so kann sich der Druck erhöhen, wenn aufgrund der betriebswirtschaftlichen Logik in den Behörden die geforderten Einsparungen nur noch durch die Erhöhung der Sanktionsquoten erzielt werden können und die bisherigen Grauzonen reguliert werden. Besonders problematisch wäre dies, wenn Eltern gezwungen würden, nicht frei gewählte Betreuungsangebote zu akzeptieren. Diese Regelung steht im Widerspruch zum Prinzip der ‚Wahlfreiheit‘ der Eltern, die ja darauf zielt, eine Pluralität von Verhaltensmustern zuzulassen und zu fördern; vielmehr wird eine wirkliche Wahlfreiheit nur für Erwerbstätige mit einem Einkommen institutionalisiert, das Spielräume für eine zeitweise Reduktion um ein Drittel bietet. Personen mit unterbrochenen Erwerbsverläufen, geringem Einkommen oder Arbeitslose profitieren vom neuen Elterngeld in sehr viel geringerem Maße. Der „explizite Familialismus“ in der Arbeitsmarktpolitik (Auth/Langfeldt 2007: 149) unterläuft somit den emanzipatorischen Ansatz der neuen Elterngeldregelung zusätzlich und zeugt von mangelnder Koordination zwischen diesen beiden Politikbereichen. Schließlich verschlechterte sich auch die sozialrechtliche Absicherung von erziehenden Eltern in der Arbeitslosenversicherung: Zwar werden nach wie vor Erziehungszeiten als Beitragszeiten in der Arbeitslosenversicherung anerkannt; allerdings können durch die Verkürzung der Rahmenfrist durch das „Dritte Gesetz“ Lücken in der Arbeitslosenversicherung entstehen oder durch die Anrechnung von fiktiven Durchschnittsbeträgen das Arbeitslosengeld I empfindlich reduziert werden.²⁴ Die Beitragszeiten

²² Eine Querschnittsbefragung früherer ArbeitslosenhilfeempfängerInnen durch das IAB hat gezeigt, dass die Anzahl der Personen, die durch die veränderten Anspruchsregeln ihr Anrecht auf Leistungen verloren haben, sich in etwa auf 200.000 beläuft. Von den Männern verloren etwa 8%, bei den Frauen aber 15% der vormaligen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen ihre Ansprüche (Bruckmeier/Schnitzlein 2007).

²³ Andererseits konnten Mütter vor dem Inkrafttreten des Jobaktiv-Gesetzes als ‚nicht verfügbar‘ eingestuft werden, wenn sie keinen Betreuungsplatz nachweisen konnten oder keine Vollzeitarbeit annehmen konnten; andererseits wurde der Zugang zu Eingliederungsmaßnahmen damals zunächst verbessert (Bothfeld/Gronbach 2002).

²⁴ So hat das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg im Oktober 2007 die Entscheidung einer Arbeitsagentur bestätigt, nach der bei der Unterschreitung der Mindestbeschäftigungsdauer innerhalb der Rahmenfrist fiktive, nach dem Qualifikationsniveau gestaffelte Gehälter für die Berechnung des

von Pflegepersonen wurden sogar komplett abgeschafft und durch die freiwillige Arbeitslosenversicherung ersetzt. Bei der sozialen Sicherung zeigt sich also ein hochgradig gemischtes Bild: Weder werden – entsprechend dem Integrationsmodell – alle Erziehenden (Studierende wie Erwerbstätige) gleichermaßen gut abgesichert, noch wird eindeutig ein einziges Verhaltensmuster bevorzugt behandelt.

Somit fehlen klare Anreize für ein bestimmtes Verhalten und die Etablierung eines bzw. mehrerer gleichwertiger Standards. Für verschiedene Verhaltenstypen erweisen sich die Regelungen zudem als hochgradig inkonsistent.

4.3 Ungeklärte Verhältnisse im ‚Wohlfahrtsdreieck‘

Der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung bleibt auch nach der Einführung des Elterngeldes die Achillesferse des Politikwandels, wengleich auch in diesem Politikfeld seit 1998 eine hohe Dynamik entstanden ist. Noch unter der rot-grünen Koalition wurde das Tagesbetreuungsbaugesetz verabschiedet, auf dessen Grundlage das Angebot für unter dreijährige Kinder bis zum Jahr 2013 flächendeckend ausgebaut werden soll. Zwar hat sich die Quote im Rahmen der öffentlich geförderten Betreuung bereits von zuvor rund 3% auf bundesweit etwa 9% erhöht, allerdings entfällt ein überproportionaler Anteil auf die Betreuung durch Tagesmütter (BMFSFJ 2007). Grundsätzlich stellt die durch den Föderalismus erforderliche schwierige Abstimmung der Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen die wichtigste Hürde für den verzögerten Ausbau dar (Evers u. a. 2005); zudem wurde die Entwicklung eines Finanzierungsplans im Herbst 2007 zeitweise durch die Vorschläge der CDU zum Betreuungsgeld blockiert, das alternativ zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz gewährt werden sollte. Im Februar 2008 beschloss die Koalition, keine rechtlich verbindliche Regelung zum Betreuungsgeld festzuschreiben. Die SPD folgte dabei der Warnung von Experten, das Betreuungsgeld würde sozial segregierend wirken. Regionale Erfahrungen in Thüringen hatten nämlich die Befürchtungen bestätigt, dass die Einführung einer selbst relativ geringen Prämie, die beim Verzicht auf einen Betreuungsplatz für zweijährige Kinder gezahlt wird, tatsächlich zu einem deutlichen Absinken der Betreuungsquote besonders bei Kindern aus einkommensschwächeren und bildungsferneren Familien geführt hatte.²⁵ Der Ruf nach der Re-Familiarisierung der Betreuung verstärkt jedenfalls den Eindruck, dass Teile der Unionspolitiker die soziale Segmentation durch die familienpolitischen Leistungen durchaus in Kauf nehmen würden. So bleibt derzeit offen, inwie-

Arbeitslosengeldes zu Grunde gelegt werden, die bei hohen Einkommen zu einem deutlich niedrigerem Arbeitslosengeld führen. Ob diese Entscheidung verfassungskonform ist und europäischem Recht entspricht, wird erst noch geprüft (vgl. das Urteil des LSG Berlin-Brandenburg L 12 AL 318/06 v. 16.10.2007; vgl. auch Tageszeitung v. 20.10.2007).

²⁵ Die Prämie belief sich auf 150 € pro Kind. Vgl. „Rückzug aus der Kita. Seit Thüringen ein Betreuungsgeld zahlt, entscheiden sich Eltern öfter gegen Krippen“ (Felix Berth), Süddeutsche Zeitung, November 2007. Dies bestätigt auch den Befund, dass die Einführung des Bundeserziehungsgeldes zunächst zu einem Absinken der aktiven Erwerbstätigkeit von Frauen geführt hat (Bothfeld/Schmidt u. a. 2005: 15).

fern die deutsche und europäische Zielvorgabe, eine Versorgungsquote von zwei Dritteln bei der Betreuung der unter Dreijährigen, bis 2013 erfüllt werden kann.

Insofern bleibt das Betreuungsproblem zunächst auf den familiären Kontext verwiesen. Hier entstehen zunehmend Inkohärenzen angesichts der von Frauen geäußerten Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche, die ein klarer Ausdruck einer gestiegenen Erwerbsorientierung sind. Zwar wird durch den Übergang zur Lohnersatzleistung eine wichtige Barriere für die Inanspruchnahme des Elterngeldes durch die Väter ausgeräumt, weil das Argument, dass der Familie mit der Beurlaubung des Vaters das Haupteinkommen verloren gehen würde, nun nicht mehr zutrifft.²⁶ Tatsächlich war der Anteil der Väter an den BezieherInnen des Elterngeldes bis Dezember 2007 auf rund 10% angestiegen und hatte sich damit gegenüber dem Bundeserziehungsgeld fast verdreifacht. Allerdings bezog die überwiegende Mehrheit der Väter das Elterngeld nur für eine Dauer von 2 Monaten. Über die gleichzeitige Inanspruchnahme sind keine Ergebnisse bekannt (Statistisches Bundesamt 2007).²⁷ So scheint das Elterngeld für normal oder gut verdienende Väter also keinen ausreichenden Anreiz zur Übernahme der Betreuungsarbeit zu bieten; zumindest besteht das Problem fort, dass der doch beträchtliche Einkommensverlust (von 33% des höheren Einkommens) in eine biographische Phase der Familie fällt, in der das Erwerbseinkommen zur Sicherung der Existenz und des Lebensstandards die größte Rolle spielt. In Schweden wurde aus diesem Grund von SozialwissenschaftlerInnen ein Modell entwickelt und in die Debatte eingebracht, nachdem beim Elterngeld ein ‚Gleichheitsbonus‘ eingeführt werden soll. Danach ist bei Elternpaaren für das höhere Erwerbseinkommen eine Lohnersatzquote von 95% (anstelle von 70%) vorgesehen, um den Negativanreiz für die Inanspruchnahme des Elterngeldes durch die Männer auszuräumen (Larssen 2006).

Ein weiterer Hinderungsgrund für eine stärkere Beteiligung der Männer liegt möglicherweise in der Ausgestaltung der Teilzeitregelung, denn die aktuelle Formulierung setzt eher negative Anreize für die gleichzeitige Inanspruchnahme des Teilzeitelterngeldes. Im ungünstigsten Fall führt sie nämlich zur Halbierung der Anspruchsdauer des Elterngeldbezugs (Bothfeld 2006). Dieser „doppelte Anspruchsverbrauch“ (Fuchsloch/Scheiwe 2007: 112) wird sogar aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch betrachtet, da er dem grundgesetzlichen Auftrag des Gesetzgebers zur Herstellung von Gleichberechtigung widerspricht (Fuchsloch/Scheiwe 2007: 116 ff.). Dass die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung für die Kinder ab dem 9. Lebensmonat nicht gesichert ist, erschwert hier zusätzlich die gleichzeitige Rückkehr beider Eltern in den Arbeitsmarkt. Die Elterngeldregelung weist sich als zusätzlich unflexibel, wenn Eltern von ihren Plänen abweichen und die Rollen während der Laufzeit des Elterngeldes tauschen möchten, etwa wenn der erziehende Elternteil Arbeit suchend ist und vor dem Ende der

²⁶ In Befragungen wurde deutlich, dass das wegfallende Einkommen der wichtigste Hinderungsgrund für die Übernahme eines Teils der Elternzeit durch Väter war (Institut für Demoskopie Allensbach 2005).

²⁷ Wenn Väter tatsächlich eine Auszeit für 12 Monate nahmen, und dies taten immerhin rund ein Fünftel von ihnen, die Elterngeld beantragten (bzw. 2% aller Anträge), so waren dies v.a. Väter mit geringen Elterngeldbeträgen.

beantragten Bezugsdauer des Elterngeldes eine Erwerbstätigkeit aufnehmen muss. In diesem Falle ist es nicht möglich, die verbleibende Laufzeit des Elterngeldes auf den Partner zu übertragen (Bönker 2008).

Und schließlich präjudiziert das Gesetz mit der Ausgestaltung der Vätermonate das traditionelle Modell, indem es Vätermonate als zwei zusätzliche Monate gewährt. Eine gleiche Aufteilung von 6 Monaten für jedes Elternteil oder die Anrechnung der 2 Vätermonate auf die Laufzeit von 12 Monaten hätte für die Väter einen stärkeren Anreiz zur Beteiligung gesetzt. Eine solche Ausgestaltung wurde aber mit dem Argument abgelehnt, Mütter in einer traditionellen Partnerschaft würden hierdurch benachteiligt.²⁸ Insofern hat man sich mit der Neuregelung implizit für den Erhalt des traditionellen Modells entschieden. Die Orientierung an der familiären Betreuung spiegelt sich schließlich auch an der Ausgabenstruktur für das Politikfeld Familie wieder, in dem Deutschland im OECD-Vergleich schon bei den Gesamtausgaben mit 1,9% des Bruttoinlandsprodukt deutlich hinter anderen Ländern wie etwa Dänemark (3,8%) oder Frankreich (2,8%) liegt (BMFSFJ 2006: 40). Über die Hälfte der Ausgaben entfallen dabei auf Geldleistungen und nur 0,4% werden für die Tagesbetreuung aufgewendet. Offen ist bisher, wie sich diese Ausgabenstruktur durch den Ausbau der Kinderbetreuung und die gestiegenen Ausgaben für das Elterngeld verändern wird.

4.4 Die Rekonstruktion des traditionellen Modells durch die ‚Hintertür‘ der Fragmentierung des Geschlechterregimes

Die Analyse der Reformen bestätigt die Erkenntnis, dass institutioneller Wandel nicht zwangsläufig zur Herausbildung eines neuen normativen geschlechterpolitischen Modells führt (Létablier/Jörnsson 2003; Lewis 2003; Larsen u. a. 2005; Morgan/Zippel 2003). Vielmehr ist als Ergebnis ein Anwachsen der Uneinheitlichkeit durch die neuen Regulierungen zu verzeichnen, das sich als ‚doppelte Fragmentierung‘ beschreiben lässt. Dabei sind sowohl Koordinierungsdefizite in Form von Inkonsistenzen als auch neu entstandene Spannungen in Form von Inkohärenzen zu beobachten. Besonders deutlich wird dies anhand von drei Beispielen (s. zusammenfassend Tabelle 2).

Erstens werden im Bereich der Erwerbstätigkeit neue Leitbilder – eben die (hochqualifizierte) erwerbstätige Frau – relevant. In der Arbeitsmarktpolitik wird zudem durch die (angebotsseitig inspirierte) Betonung der Förderung der Selbsthilfe („empowerment“) und die Herstellung individueller Fähigkeiten („employability“) auf vermeintlich geschlechterneutrale Konzepte gesetzt und damit wiederum der soziale Kontext ausgeblendet und damit – intendiert oder nicht-intendiert – die geschlechterspezifische Strukturierung der sozialen Praktiken wieder verstärkt. Faktisch wird hier mit Bezug auf die paradigmatische Norm der Erwerbsgesellschaft (und der

²⁸ In Teilen der SPD und des DGB wurde die Auffassung vertreten, man würde mit der Anrechnung der Vätermonate auf die reguläre Laufzeit im Zweifelsfall den Frauen „etwas wegnehmen“ (s. Bothfeld 2005a: 138).

Verengung des Zugangs zu ihr über die Erwerbstätigkeit) ein verstärkter Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft institutionalisiert und gleichzeitig der Haushaltskontext als erste Fürsorgeinstanz definiert. Diese Strategie allein impliziert hochgradig widersprüchliche normative Wertvorstellungen, die geschlechterspezifische Unterschiede wieder vertiefen (Betzelt 2007a). Insofern ist die derzeit zu beobachtende Entwicklung nicht nur als Fragmentierung des Geschlechterregimes, sondern auch als teilweise Rekonstruktion des traditionellen Modells zu bewerten. So bleibt im Bereich der sozialen Praktiken das alte Modell der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung zumindest in seiner modifizierten Form weitgehend intakt. Durch die verstärkte Betonung der Erwerbstätigkeit im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsstrategie und die hieraus abgeleiteten institutionellen Regelungen gerät – zumindest bei Arbeitslosigkeit des Haushaltsvorstands – das Modell der traditionellen Arbeitsteilung unter Druck. Diese Widersprüchlichkeit ist Ausdruck der hochgradigen Inkohärenz des neuen Geschlechterregimes. Andererseits führt die klare Neuausrichtung am Leitbild der ‚Erwerbstätigkeit für alle‘ zu einer relativen hohen Konsistenz des Policy-Regimes, weil sich die einzelnen Maßnahmen als relativ gut koordiniert darstellen und, wie z.B. die Verkürzung der Elterngeldbezugsdauern, auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern gleichermaßen ausgerichtet sind.

Tabelle 2. Art der Fragmentierung in den Sektoren Erwerbstätigkeit, soziale Sicherheit und Kinderbetreuung

	Bedeutung der Erwerbstätigkeit	Soziale Sicherung	Kinderbetreuung
Inkonsistenz		x	x
Inkohärenz	x	x	?

Quelle: Eigene Darstellung.

Zweitens schafft die Förderung der Teilzeitarbeit zwar neue (für die institutionelle Steuerung typische) „Gelegenheitsstrukturen“ (Schmid 2005), wodurch sich prinzipiell eine Tür zum Integrationsmodell öffnet. Dies könnte durchaus als ein Zeichen für eine stärkere normative Integration – der Unterstützung bereits bestehender Praxis des ‚Zuverdiener-Modells‘ – betrachtet werden. Allerdings gibt es hier einen deutlichen Bruch zwischen der Idee einer egalitären und partnerschaftlichen Arbeitsteilung, die durch gleichzeitige Teilzeitarbeit beider Partner realisiert werden könnte, und dem Festhalten am Normalarbeitsverhältnis als normativem und technischem Bezugspunkt für die soziale Absicherung. Die erste rot-grüne Koalition hatte durch die Einführung des arbeitsrechtlichen Anspruchs auf Teilzeitarbeit (durch das Elternzeit- aber auch das Teilzeit- und Befristungsgesetz) hier einen ersten Schritt getan. Der zweite Schritt – nämlich die sozialrechtliche Absicherung von Teilzeitarbeit – steht bislang jedoch noch aus – obwohl die verbesserte Absicherung unsteter Erwerbsverläufe in der

Sozialpolitikforschung unter dem Stichwort der „neuen sozialen Risiken“ schon seit längerem diskutiert wird. Die aus langjähriger Teilzeitarbeit entstehenden Sicherungsdefizite werden bislang nicht als ein dringendes (sozial-) politisches Problem betrachtet, vielmehr bleibt das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und das Konzept der Erwerbszentrierung der sozialen Sicherung unhinterfragt. Insofern erweist sich die zunehmende Spannung zwischen der Praxis teilzeitbeschäftigter Frauen (und deren hohe soziale Akzeptanz) einerseits und der fortbestehenden Sicherungsdefizite andererseits als Ausdruck wachsender Inkohärenz. Auf der technischen Ebene der Politikentwicklung bleiben außerdem die möglichen und notwendigen Anpassungen – vermutlich auch aus fiskalischen Gründen – unerledigt, wie das Beispiel der Berechnungsformel für das Elterngeld belegt. Diese fehlende Koordination zwischen den arbeitsrechtlichen Ansprüchen und der defizitären sozialrechtlichen Absicherung sind Ausdruck einer gewachsenen Inkonsistenz.

Eine dritte Bruchlinie ergibt sich im Bereich der Kinderbetreuung. Allerdings ist dies der einzige Bereich, wo ein klarer Übergang zu einem neuen politischen Paradigma zu beobachten ist, da – nach der Beilegung des Konfliktes um das Betreuungsgeld – sehr klar neben die familiäre nun die öffentliche Verantwortung als Leitprinzip getreten ist. Insofern ist in diesem Bereich – sieht man einmal von der normativen Unklarheit über die Rolle der Väter als Betreuungspersonen ab – eine gewachsene Kohärenz zu verzeichnen. Allerdings verzögert sich die Umsetzung des neuen (klaren) Ziels und bislang ist kaum absehbar, wie lange es dauern wird, bis das neue Modell in der sozialen Praxis ‚angekommen‘ sein wird. Faktisch bleiben erwerbstätige Eltern in Deutschland daher auch weiterhin auf die familiäre bzw. marktlich organisierte Betreuung angewiesen. Insofern erweist sich das Geschlechterregime in diesem Sektor als inkonsistent.

Allein im Bereich der Kinderbetreuung lassen sich die Fragmentierungen ausschließlich als ein Koordinationsdefizit bewerten. Vermutlich liegt dies daran, dass allein hier – stärker als in den anderen beiden Bereichen – auf der diskursiven Ebene die normative Wende zu einem ‚sozialinvestiven‘ Modell vollzogen wurde, das sozialpolitische Interventionen unter fiskalischen Aspekten als Investitionsstrategie betrachtet (Jenson 2004). Hier ist es gelungen, politische Synergien zu erzielen, indem ein gesellschaftsweiter diskursiver Konsens über ein Politikziel – die Verbesserung der frühkindlichen Bildung als Aspekt der Zukunftsfähigkeit einer Wissensgesellschaft – herbeigeführt wurde.²⁹ Zumindest in diesem Bereich ist die normative Integration durch die familienpolitische Strategie gelungen. Dies gilt nicht für die anderen beiden Bereiche. Hier erweisen sich einerseits die paradigmatischen Annahmen des traditionellen Modells als relativ stabil, andererseits wird nach einem integrierenden normativen Leitbild und neuen paradigmatischen Vorstellungen zur Weiterentwicklung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Grundmodelle gesucht. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird mit dem Leitbild der Aktivierung ‚experimentiert‘; in

²⁹ Das Leitbild sozialinvestiver Sozialpolitik ist im Rahmen der sozialpolitischen Aktivitäten der OECD entwickelt worden. Erst hierdurch rückte die Politik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf einen der obersten Plätze politischer Agenden (Mahon 2005).

der Sozialpolitik finden die Reformen pro-lemgetrieben, ganz ohne neue normative Ausrichtung statt (Leisering 2004). Was feministische ForscherInnen einfordern, gilt also auch allgemein für die Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: Zur Vermeidung von Inkonsistenzen und Inkohärenzen und der Entwicklung effektiver und angemessener Lösungen bedarf es der Überwindung (androzentristischer bzw. auf die Leistungsgerechtigkeit bezogener) Denkstrukturen und somit der grundsätzlichen Hinterfragung der impliziten normativen Konzepte, die die Erwerbsarbeit und die Systeme der sozialen Sicherung strukturieren (s.a. die Kritik an der vermeintlichen Neutralität wohlfahrtstaatlicher Interventionen von Young 1990).

5 Ausblick: Die Herstellung von Konsistenz und Kohärenz als Politikproblem

Aus der Diagnose einer verstärkten Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik ergeben sich zwei Fragen, die zumindest angesprochen werden sollen, auch wenn sie hier nicht umfassend beantwortet werden können. Erstens: Wie können familienpolitische Maßnahmen ausgestaltet werden, so dass sie die Fragmentierung des Geschlechterregimes vermindern und nicht verstärken? Und zweitens, welche politischen Bedingungen müssen gegeben sein, um Policies, die zur normativen Integration ihren Beitrag leisten sollen, zu entwickeln und durchzusetzen?

5.1 Kriterien für eine Politik der normativen Integration

Welche Art von Policies können nun also zur Verringerung der sozialen Spannungen bzw. zur ‚normativen Integration‘ einer Gesellschaft beitragen? Müssen diese grundsätzlich die Diversität sozialer Praktiken und Identitäten berücksichtigen und darauf verzichten, *ein bestimmtes* Geschlechtermodell institutionell festzuschreiben? Grundsätzlich gilt, dass familienpolitische Interventionen niemals neutral sein können und immer normative Vorstellungen über ein gewünschtes Verhaltensmuster beinhalten. Diese geraten jedoch unter Druck, wenn sich die sozialen Praktiken verändern und die Spannungen und Reformbedarf anwachsen. Beim Erziehungsurlaub war dies bis 1998 der Fall, bis durch die Einführung der Elternzeit erste Anpassungen an die veränderte Situation erfolgten. Eigentlich war das gleichstellungspolitische Programm der SPD genau der Ansatz, um das Policy-Regime an die veränderten Praktiken und (Geschlechter-) Identitäten anzupassen, weil es weitgehende Reformen für viele Lebensbereiche vorsah. Gerade das Elterngeld aber, zumindest in der Form, wie es schließlich umgesetzt wurde, illustriert den (gescheiterten) Versuch, unterschiedlichen Lebensentwürfen gerecht zu werden. Prinzipiell könnte argumentiert werden, dass durchaus unterschiedlichen Bedarfen Rechnung getragen wird, jedoch erweist sich Ausgestaltung der Lohnersatzleistung für viele NutzerInnen als lückenhaft, die universelle Pauschalleistung wird Personen gewährt, die entweder keinen Bedarf haben oder solchen, deren Bedarfe

damit nicht gedeckt werden können. Das Ergebnis ist eine stärkere Strukturierung zwischen Erwerbstätigen, unfreiwillig Nichterwerbstätigen und ‚freiwillig‘ Nichterwerbstätigen. Die neue Regelung vertieft daher die bestehenden Unterschiede zwischen erwerbsorientierten Eltern und vermindert sie nicht.

Der Universalismus einer Regelung besteht also nicht darin, dass gleiches Recht für alle gilt. Im Gegenteil, unterschiedliche Bedarfslagen erfordern eine differenzierende Vorgehensweise. ‚Universalismus‘ bezieht sich dann nicht auf den Zugang zur Leistung (*eine Leistung für alle*), sondern auf das Ergebnis (*alle erwerbsorientierten Eltern haben einen Zugang zur Lohnersatzleistung bei Kindererziehung*).³⁰ Von daher würden individualisierte Anspruchs- oder „Ziehungsrechte“ (z.B. Gutscheinmodelle, vgl. dazu den Vorschlag von Schmid 2005) angesichts angewachsener sozialer Disparitäten in Einkommens- und Lebenslagen eher zur sozialen Segmentierung beitragen, als sie zu vermindern. Soll ein größtmögliches Maß an heterogenen Problemlagen, Fähigkeiten und Bedarfen anerkannt werden, müsste die individuelle Autonomie der Eltern – als Voraussetzung für eine selbst bestimmte Lebensführung – als *Zielgröße* benannt und zum Bezugspunkt sozial- bzw. familienpolitischer Intervention gemacht werden (vgl. zu dieser ‚inkluisiven‘ Strategie Lister 2007). Eine solche inklusive Strategie ist nicht gleichbedeutend mit dem Verzicht auf allgemeine Mindeststandards. Vielmehr würden Mindeststandards für die Arbeitswelt, die Qualität von sozialen Dienstleistungen und sozialen Sicherungsleistungen durch gezielte gruppenspezifische Regelungen ergänzt. Nur so würde eine Ausgangssituation geschaffen, auf deren Basis alle Eltern unterschiedliche individuelle Lebensentwürfe realisieren könnten.

Im Reformprozess zum Elterngeld waren Überlegungen wie bzw. ob bestehende Ungleichheiten zwischen erwerbstätigen Eltern ausgeglichen werden sollen, nachgeordnet. Die Förderung ‚erwerbstätiger Eltern‘, an der sich der Reformprozess orientierte, erweist sich angesichts der konkreten Regelung als ein selektives und auch halbherziges Teilziel und nicht als übergreifende Leitlinie. Auch die CDU-Bundesministerin konnte sich nicht über die noch immer in Teilen ihrer Fraktion vertretene Vorstellung, alle Eltern sollte gleichermaßen vom Staat für ihre Betreuungsarbeit anerkannt werden, hinwegsetzen. Durch die Einführung des flächendeckenden ‚Sockelelterngeldes‘ fehlte dann das Geld zur Entwicklung einer Lohnersatzregelung mit einer weiter gefassten Erwerbszentrierung. Voraussetzung für einen grundlegenden Politikwandel ist also, dass sich die politischen Akteure auf ein eindeutiges Leitbild verpflichten, was in diesem Falle die Herstellung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für *alle* sozialen Gruppen (im Sinne der Ergebnisgleichheit) bedeutet hätte. Auf alle Fälle verlangt eine normativ integrierende Strategie die Einbeziehung eines möglichst umfassenden Anteils der vorhandenen sozialen Praktiken und die Verminderung sozialer Spaltung durch eine ergebnisorientierte universelle Strategie.

³⁰ Dies bedeutet nicht unbedingt eine Verschlinkung des sozialpolitischen Instrumentariums, sondern verlangt, im Gegenteil, eine Ausdifferenzierung bei den Zugangsvoraussetzungen.

5.2 Anforderungen an die politischen Akteure

Welches sind nun aber die politischen Bedingungen, unter denen soziale Spannungen und Fragmentierung vermindert werden können? Erstens bedarf es der Erkenntnis eines neuen Problems, zweitens der Formulierung entsprechender Politikziele und drittens, die politische Fähigkeit und Entschlossenheit, diese Ziele in konkrete Maßnahmen herunter zu brechen.

Der Kenntnisstand im Regelungsbereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist mittlerweile hoch entwickelt und die Wechselwirkungen zwischen familialer, betrieblicher und anderen sozialen Praktiken sind gut bekannt. Dies ist u.a. auch der Fortentwicklung der Familienberichterstattung, der Ressortforschung und der Einbeziehung von sozialwissenschaftlicher Expertise zu verdanken, die in den vergangenen 15 Jahren zu einer ‚Rationalisierung‘ der Familienpolitik beigetragen und politische Lernprozesse unterstützt hat (Kaufmann 2007; Ostner 2007). Zumindest im wissenschaftlichen Bereich ist das Wissen, wie *Konsistenz* im Sinne einer stärkeren Abstimmung zwischen der Vereinbarkeitspolitik und der Kinderbetreuungspolitik herzustellen wäre, und darüber, wo Inkohärenzen bestehen, bestens bekannt. Unsicherheit über Wirkungszusammenhänge als Quelle für Fragmentierung oder die Komplexität des Politikproblems bieten daher keinen angemessenen Erklärungsansatz.

Vielmehr stellt sich die Frage, welche Politikziele aus diesem Kenntnisstand abgeleitet werden und wie diese dann in konkrete Maßnahmen überführt werden. Gerade am Beispiel der Elterngeldreform werden zwei typische Begleiterscheinungen von Reformprozessen deutlich: Trotz der Formulierung eines konsensfähigen Leitbildes (die Verbesserung der Situation erwerbstätiger Eltern) wird dieses dann aber weder mit darüber liegenden normativen paradigmatischen Wertestrukturen verbunden, noch wird es stringent auf die Formulierung institutioneller Regelungen angewandt und damit auf konsistente anwendbare Regeln herunter gebrochen.

Erstens hätte nämlich die ‚Einordnung‘ des neuen Leitbildes der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, hätte unter Kohärenzgesichtspunkten, einer Positionierung hinsichtlich zweier damit verknüpfter Konzepte verlangt bedurft: hinsichtlich der Form der zu erzielenden Geschlechtergleichheit sowie hinsichtlich der Konstruktion von sozialen Sicherungsleistungen. Aber gerade hier sind die Vorschläge im Reformprozess unklar geblieben. Da eine politische Positionierung immer auch den Ausschluss gegenläufiger Positionen bedeutet, wurde die Verständigung auf ein allgemeines und unumstrittenes Politikziel angestrebt, um eine klare, neue normative Positionierung zu vermeiden. Auf übergreifende paradigmatische Vorstellungen, aus der sich eine kohärentere Strategie hätte ableiten lassen, wurde nicht referiert. Die Frage, ob dies aus strategischen Gründen bewusst erfolgte oder ob tatsächlich ein übergreifendes und umfassendes paradigmatisches Leitbild

zur Anleitung von Sozialreformen noch immer fehlt (Leisering 2004), müsste in eigenen empirischen Studie erst untersucht werden.³¹

Zweitens zeigt sich aber vor allem bei der Ausgestaltung der Lohnersatzleistung, dass die ‚Reibungsverluste‘ im Prozess der Politikformulierung erheblich sind. Nachdem eine konsistente Finanzierungslösung durch eine Familienkasse sich als nicht durchsetzbar erwies, wurde der finanzielle Rahmen der nunmehr steuerfinanzierten Leistung abgesteckt und damit eine fiskalische anstelle einer problembezogenen Finanzierungslogik gewählt. Insofern ergab sich nun die Situation eines Verteilungskonfliktes mit einer unklaren Interessenskonstellation, der nicht politisiert, sondern in Fachkreise verlagert wurde. Die entscheidenden fiskalisch relevanten Fragen der Ausgestaltung der Regelung, wie z.B. der Berechnungsmodus oder das Teilelterngeld, wurden nach administrativ-bürokratischem Verfahren im Bundesministerium entschieden, obwohl diese kleinteiligen Regelungen nun weit reichende Wirkungen entfalten. Die Umsetzung der leitenden normativen Ideen erfolgte also entkoppelt von einer politisch-normativen Diskussion und verhinderte damit eine angemessene ‚Deklaration‘ der öffentlichen politischen Zielsetzungen. Aber auch die Frage, inwiefern bestimmte Problemlagen (innerhalb des Ministeriums) nicht bekannt sind oder Verteilungs- und Interessenkonflikte bewusst auf diese Art geregelt werden, nur empirisch beantwortet werden.

Die Erklärung der Entstehung institutioneller Fragmentierung bedarf also der Rekonstruktion der Begründungszusammenhänge im Verlauf des Politikprozesses, in deren Rahmen die Konsistenz der Begründungen bzw. normative Setzungen identifiziert werden. Aktuell stehen die Sozialpolitik wie auch die Sozialpolitikforschung vor der Herausforderung, die Leistungssysteme an neue wachsende Bedürfnisse anzupassen bzw. neue innovative Perspektiven zu entwickeln. Im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik wurde deutlich, dass es nicht unbedingt an normativen Leitbildern und Maßstäben fehlt, sondern dass es – aus strategischen oder aus Sachgründen – den politischen Akteuren bislang nicht gelingt, Teilziele mit übergreifenden paradigmatischen Wertevorstellungen zu verknüpfen. Insofern ist der sozialpolitische Wandel nicht so sehr eine Frage des Fehlens eines ‚besten Modells‘ sondern eher die Frage, in wiefern die Politik fähig ist, jenseits von Modellvorstellungen problemorientierte Lösungen zu erarbeiten, die normativ anschlussfähig sind an gewandelte Problemstrukturen. Insofern ließe sich das diagnostizierte ‚normative Vakuum‘ in der Sozialpolitik (Leisering 2004) auch als Defizit in der Lernfähigkeit „der“ politischen Akteure verstehen, denen es nicht gelingt, Wege zu entwickeln um Inkonsistenzen und vor allem Inkohärenzen zu bearbeiten und damit die normative Integration unserer Gesellschaften wieder zu steigern. Die Reformen im Bereich der Vereinbarung von Beruf und Familie bilden für die Politik aber auch für die Wissenschaft gleichsam die Avantgarde – oder auch das Experimentierfeld –, an der sich diese grundlegenden Probleme allzu deutlich abzeichnen.

³¹ Alternative politische Strategien in Reformprozessen, in denen strategische und sachorientierte Politiklösungen abgewogen werden, habe ich an anderer Stelle erörtert (vgl. Bothfeld 2007a).

6 Literatur

- Adams, Julia; Padamsee, Tasleem, 2001: „Sings and Regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States“, *Social Politics* 8, 1-23.
- Aust, Judith; Bothfeld, Silke; Leiber, Simone, 2006: „Eigenverantwortung – eine sozialpolitische Illusion?“, *WSI-Mitteilungen* 59, XX.
- Auth, Diana; Langfeldt, Bettina, 2007: „Re-Familiarisierung durch Arbeitslosengeld II?“, in: Clarissa Rudolph; Renate Niekant (Hg.), *Hartz IV. Zwischenbilanz und Perspektiven*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 135-155.
- Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer, 2008: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. Wiesbaden: VSA.
- Becker, Gary, 1981: *A Treatise on the Family*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Berghahn, Sabine; Wersig, Maria, 2006: „Was sucht der Sozialstaat in Schrank und Bett? Zur Debatte um Sozialleistungsmissbrauch durch ‚eheähnlich‘ Zusammenlebende“, in: Detlef Georgia Schulze; Sabine Berghahn; Frieder Otto Wolf (Hg.), *Politisierung und Ent-Politisierung als performative Praxis*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 100-117.
- Betzelt, Sigrid, 2007a: „Activating Labour Market Policies and Their Impact on the Welfare Triangle and Social Inequality“, ESPAnet – Network for European Social Policy Analysis: 5th annual ESPAnet Conference *Social Policy in Europe: Changing Paradigms in an Enlarging Europe?* Wien, 20.-22.9.2007.
- Betzelt, Sigrid, 2007b: „Gender Regimes“: *Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/2007*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen.
- BMFSFJ, 2006: *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine Lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht*. Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ, 2007: *Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren – Bericht der Bundesregierung*. Berlin: BMFSFJ.
- Bönker, Frank, 2005: „Der Siegeszug des Mehssäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der ‚Ideenliteratur‘“, *Zeitschrift für Sozialreform*: 337-362.
- Bönker, Frank, 2008: „Die Relevanz des Kleingedruckten. Das neue Elterngeld und die Festlegung der Aufteilung der Elterngeldmonate“, *unveröffentlichtes Manuskript*.
- Bonoli, Giuliano, 2005: „The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states“, *Policy and Politics* 33: 431-449.

- Bothfeld, Silke, 1997: Teilzeitarbeit für alle? Eine Untersuchung von Teilzeitpräferenzen in Deutschland und Großbritannien unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten. Diskussionspapier 97-2005. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Bothfeld, Silke, 2005a: „Arbeitsmarkt“, in: Silke Bothfeld; Ute Klammer; Christina Klenner, Simone Leiber, Anke Thiel, Astrid Ziegler (Hg.), *WSI-Frauendatenreport. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frau*. Berlin: edition sigma, 111-188.
- Bothfeld, Silke, 2005b: Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess. Frankfurt/New York: Campus.
- Bothfeld, Silke, 2006: „Das Elterngeld – Einige Anmerkungen zum Unbehagen mit der Neuregelung“, *femina politica* 15: 102-107.
- Bothfeld, Silke, 2007a: „Politiklernen in der Elternzeitreform: Ein Beispiel für deliberatives Politikhandeln“, in: Frank Janning; Katrin Toens (Hg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, 297-314.
- Bothfeld, Silke, 2007b: „Three strategies of social policy-making: rhetoric action, passive adaptation and policy learning“, contributed paper to the 5th annual ESPAnet Conference: *Social Policy in Europe: Changing Paradigms in an Enlarging Europe?* Wien, 20.-22.9.2007.
- Bothfeld, Silke, 2008: „Un train peut en cacher un autre – gains and losses of individual autonomy in activating social policy strategies“, *International Conference: Activation policies on the fringes of society: a challenge for European welfare states*. Nürnberg, 15./16. Mai 2008.
- Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid, 2002: „Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?“, *WSI-Mitteilungen* 55: 220-226.
- Bothfeld, Silke; Klammer, Ute; Klenner, Christina; Leiber, Simone; Thiel, Anke, 2005: *WSI-Frauendatenreport. Handbuch zur sozialen und ökonomischen Situation von Frauen in Deutschland*. Berlin: edition sigma.
- Bothfeld, Silke; Kuhl, Mara, 2008: „Gleichstellungspolitik und feministische Politikwissenschaft - eine ‚unsichtbare Avantgarde‘ der Governance-Forschung?“, in: Gunnar Folke Schuppert; Michael Zürn (Hg.), *Governance-Forschung. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift*. Wiesbaden: VS Verlag, (i.E.).
- Bothfeld, Silke; Schmidt, Tanja; Tobsch, Verena, 2005: *Erosion des männlichen Ernährermodells? Die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter drei Jahren*. Berlin: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel, 2007: Was wurde aus den Arbeitslosenhilfempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB-Discussion Paper Nr. 24. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

-
- Connell, Robert W., 1987: *Gender and power: society, the person and sexual politics*. Cambridge: Polity Press.
- Dingeldey, Irene, 2003: „Politikfeldübergreifende Koordination als neue Steuerungsform im aktivierenden Sozialstaat? Eine Analyse der Employability Politik in Dänemark, Deutschland und Großbritannien am Beispiel der Beschäftigungsfähigkeit von Müttern“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 37: 97-107.
- Esping-Andersen, Gøsta, (Hg.), 2002: *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta; Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton; Myles, John, 2001: „A new welfare architecture for Europe?“ Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union.
- Evers, Adalbert; Lewis, Jane; Riedel, Birgit, 2005. „Developing child-care provision in England and Germany: problems of governance“, *Journal of European Social Policy* 15: 195-209.
- Farahat, Anuscheh; Janczyk, Stefanie; Mängel Annett; Schönig, Barbara, 2006: „Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition“, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8: 985-994.
- Fraser, Nancy, 1996: „Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment“, in: Herta Nagl-Docekal; Herlinde Pauer-Studer (Hg.), *Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 469-498.
- Fuchsloch, Christine; Scheiwe, Kirsten, 2007: *Leitfaden Elterngeld*. München: Beck.
- Gerhard, Ute; Knijn, Trudie; Weckwert, Anja, 2003: „Einleitung: Sozialpolitik und soziale Praxis“, in: Ute Gerhard; Trudie Knijn; Anja Weckwert (Hg.), *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München: Beck, 8-28.
- Göhler, Gerhard, 2004: „Institution“, in: Gerhard Göhler; Matthias Iser; Ina Kerner (Hg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Opladen: VS Verlag, 209-226.
- Gottschall, Karin; Shire, Karen, 2007: *Understanding Employment Systems from a Gender Perspective - Pitfalls and Potentials of New Comparative Analytical Frameworks*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 6/2007. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen.
- Guillari, Susy; Lewis, Jane, 2005: *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. Genf: UNRISD.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary, 1996: „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies* 44: 936-957.

- Hardmeier, Sibylle; Vinz, Dagmar, 2007: „'Diversity' und Intersectionality – Eine kritische Würdigung der Ansätze für die Politikwissenschaft“, *femina politica* 15: 23-33.
- Hochschild, Arlie; Machung, Ann, 1989: *The Second Shift. Working Parents and the Revolution at Home*. New York: Viking Penguin.
- Holst, Elke, 2007: „Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern liegen näher beieinander als tatsächliche Arbeitszeiten“, *DIW-Wochenbericht* 74: 209-215.
- Immergut, Ellen, 1998: „The Theoretical Core of the New Institutionalism“, *Politics & Society* 26: 5-34.
- Institut für Demoskopie Allensbach, 2005: Einstellungen junger Männer zu Elternzeit, Elterngeld und Familienfreundlichkeit im Betrieb. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Allensbach: Institut für Demoskopie Allensbach.
- Jenson, Jane, 1989: „Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States Before 1914“, *Canadian Journal of Political Science* 2: 234-257.
- Jenson, Jane, 1997: „Who Cares? Gender and Welfare Regimes“, *Social Politics* 4: 182-187.
- Jenson, Jane, 2004: „Changing the paradigm: Family responsibility or investing in children“, *Canadian Journal of Sociology* 19: 169-192.
- Joos, Magdalena, 2002: „Tageseinrichtungen für Kinder zwischen Dienstleistungen und Bildungsforderungen“, *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisationsforschung* 22: 231-248.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2007: „Warum Politik für Familien?“, *Zeitschrift für Soziologie* 36: 380-384.
- Klammer, Ute, 2005: „Soziale Sicherung“, in: Silke Bothfeld; Ute Klammer; Christina Klenner; Simone Leiber; Astrid Ziegler; Anke Thiel (Hg.), *WSI-Frauendatenreport. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frau*. Berlin: edition sigma, 311-382.
- Klenner, Christina, 2005: „Arbeitszeit“, in: Silke Bothfeld; Ute Klammer; Christina Klenner; Simone Leiber; Astrid Ziegler; Anke Thiel (Hg.), *WSI-Frauendatenreport. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation der Frau*. Berlin: edition sigma, 187-242.
- Kooiman, Jan, 2005: „Governing as Governance“, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos, 149-172.
- Kull, Silke; Riedmüller, Barbara, 2007: Auf dem Wege zur Arbeitsmarktbürgerin? Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik am Beispiel allein erziehender Frauen. Berlin: edition sigma.
- Larsen, Trine P.; Taylor-Gooby, Peter; Kananen, Johannes, 2005: „The Myth of a Dual-earner Society. New Policy Discourses in European Welfare States“, in: Peter Tay-

-
- lor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. London: Palgrave.
- Larssen, Joergen, 2006: „Let the state pay a reduction of working hours of employed parents” (Englische Übersetzung). Erschienen im Dänischen in *Dagens Nyheter* am 21.8.2006.
- Leisering, Lutz, 2004: „Paradigmen sozialer Gerechtigkeit - Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats“, in: Stefan Liebig; Holger Lengfeld; Steffen Mau (Hg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 29-68.
- Létablier, Marie-Thérèse; Jörnsson, Ingrid, 2003: „Kinderbetreuung und politische Handlungslogik“, in: Ute Gerhard; Trudie Knijn; Anja Weckwert (Hg.), *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München: Beck, 85-109.
- Lewis, Jane, 1992: „Gender and the Development of Welfare Regimes“, *Journal of European Social Policy* 2: 159-173.
- Lewis, Jane, 2001: „The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care“, *Social Politics* 8: 152-170.
- Lewis, Jane, 2003: „Erwerbstätigkeit versus Betreuungsarbeit“, in: Ute Gerhard; Trudie Knijn; Anja Weckwert (Hg.), *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München: Beck, 29-52.
- Lister, Ruth, 2007: „Inclusive Citizenship: Realizing the Potential“, *Citizenship Studies* 11: 49-61.
- Ludwig, Isolde; Schlevogt, Vanessa; Klammer, Ute; Gerhard, Ute, 2002: *Managerinnen des Alltags. Strategien erwerbstätiger Mütter in Ost- und Westdeutschland*. Berlin: edition sigma.
- MacRae, Heather, 2006: „Rescaling Gender Relations: The Influence of European Directives on the German Gender Regime“, *Social Politics* 13: 522-550.
- Mahon, Rianne, 2005: *The OECD and the reconciliation agenda: Competing blueprints*. Occasional Paper No. 20. Toronto: Childcare Resource & Research Unit, University of Toronto.
- Mahoney, James, 2000: „Path dependence in historical sociology“, *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mau, Steffen, 2004: *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*. London/New York: Routledge.
- Morgan, Kimberly; Zippel; Kathrin, 2003: „Paid to care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe“, *Social Politics* 10: 49-85.
- Nullmeier, Frank, 2003: „Anerkennung: Auf dem Weg zu einem kulturalen Sozialstaatsverständnis?“, in: Stephan Lessenich (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegrif-*

- fe. *Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 395-418.
- Nullmeier, Frank; Vobruba, Georg, 1994: „Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs“, in: Frank Nullmeier; Roswitha Pioch; Georg Vobruba (Hg.), *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Marburg: Schüren, 9-66.
- O'Connor, Julia; Orloff, Ann Shola; Shaver, Sheila, 1999: *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, Ann Shola, 1993: „Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Research“, *American Sociological Review* 3: 303-332.
- Ostner, Ilona, 2007: „Sozialwissenschaftliche Expertise und Politik. Das Beispiel des Siebten Familienberichts“, *Zeitschrift für Soziologie* 36: 385-390.
- Padamsee, Tasleem; Adams, Julia, 2002: „Sings and Regimes Revisited“, *Social Politics* 9: 187-202.
- Pascall, Gillian; Lewis, Jane, 2004: „Emerging gender regimes and policies for gender equality in a wider Europe“, *Journal of Social Policy* 33: 373-394.
- Pfau-Effinger, Birgit, 2000: *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pfau-Effinger, Birgit, 2005: „Culture and Welfare State Policies: Reflections on a complex Interrelation“, *Journal of Social Policy* 34: 3-20.
- Pierson, Paul, 2000: „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, *American Political Science Review* 94: 251-267.
- Ragin, Charles, 1994: *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. Newbury Park, CA: Pine Forge Press.
- Riedmüller, Barbara; Vinz, Dagmar, 2007: „Diversity Politics“, in: Gertraude Krell, Barbara Riedmüller; Barbara Sieben; Dagmar Vinz (Hg.), *Diversity Studies. Grundlagen und disziplinäre Ansätze*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 143-162.
- Rosenberger, Sieglinde; Sauer, Birgit, 2004: *Politikwissenschaft und Geschlecht: Konzepte-Verknüpfungen-Perspektiven*. Wien: UTB/facultas wuv.
- Sauer, Birgit, 2007: „Diversity. Eine staats- und hegemonietheoretische Reflexion“, *femina politica* 15: 33-44.
- Scheuer, Angelika; Dittmann, Jörg, 2007: „Berufstätigkeit von Müttern bleibt kontrovers“, *ISI - Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 1-4.
- Schmid, Günther, 2005: *Social Risk Management through Transitional Labour Markets: Theory and Practice related to European Experiences*. Melbourne: Centre for Public Policy.

- Statistisches Bundesamt, 2007: „Elterngeld bei Vätern meistens für 2 Monate bewilligt“, *Pressemitteilung Nr. 453*, 13.11.2007.
- Sunstein, Cass R., 1997: „Why Markets Don't Stop Discrimination“, in: Cass R. Sunstein (Hg.), *Free markets and Social Justice*. Chicago: Chicago University Press, 151-166.
- Taylor-Gooby, Peter, (Hg.), 2004: *New Risk, New Welfare. The transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion, 1990: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion, 1993: „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus“, in: Herta Nagl-Docekal; Herlinde Pauer-Studer (Hg.), *Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik*. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch Verlag, 267-305.