

### Mehr als nur staatliche Kinderbetreuung: Optionserweiterungen und Geschlechterrollen in der aktuellen dänischen Familienpolitik

Linke Sonderegger, Marion

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Linke Sonderegger, M. (2004). *Mehr als nur staatliche Kinderbetreuung: Optionserweiterungen und Geschlechterrollen in der aktuellen dänischen Familienpolitik*. (ZeS-Arbeitspapier, 7/2004). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109390>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Marion Linke Sonderegger**

**Mehr als nur staatliche Kinderbetreuung**

**Optionserweiterungen und Geschlechterrollen in der  
aktuellen dänischen Familienpolitik**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 07/2004

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
D-28209 Bremen  
eMail: [marion.linke@sfb597.uni-bremen.de](mailto:marion.linke@sfb597.uni-bremen.de)

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](mailto:srose@zes.uni-bremen.de)  
<http://www.zes.uni-bremen.de>  
ZeS-Arbeitspapiere  
ISSN 1436-7203

## **Zusammenfassung**

Dänemark gilt als ein Land, in welchem die traditionellen Rollenverteilungen hinsichtlich Familie und Beruf aufgebrochen sind. Doch ist dies tatsächlich so? Mit Hilfe des Theoriekonzepts „Individual Model“ von *Sainsbury* wird die dänische Familienpolitik anhand ihrer gesetzlichen Regelungen sowie deren Umsetzungen hinsichtlich ihres Grades der Individualisierung und ihrer damit verbundenen Geschlechterneutralität überprüft. Darüber hinaus wird das Spannungsfeld zwischen Arbeitszwang und Rückzugsmöglichkeiten für Mütter vom dänischen Arbeitsmarkt untersucht.

## **Summary**

Denmark is considered to be a country which is highly emancipated concerning gender roles. But is that true? On the basis of Sainsbury's theoretical concept the Danish family policy will be analysed in matters of their legal regulations and their effects concerning the degree of individualisation and their gender neutrality. Moreover, the tension between work enforcement and retreat from the labour market, which becomes very clear for mothers through most recent alterations of the Danish labour market and family policy, will be examined.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Kulturelle Leitbilder zur Familie</b> .....	<b>8</b>
2.1 <i>Entwicklung des Theoriekonzepts des kulturellen Leitbildes</i> .....	8
2.2 <i>Das kulturelle Leitbild in Dänemark</i> .....	10
<b>3 Geschichte und Organisation der Familienpolitik</b> .....	<b>10</b>
3.1 <i>Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung bis Anfang der 1990er Jahre</i> .....	10
3.2 <i>Organisation der Familienpolitik</i> .....	12
3.2.1 <i>Nationale Ebene</i> .....	12
3.2.2 <i>Kommunale Ebene</i> .....	13
<b>4 Aktuelle Familienpolitik im dänischen Wohlfahrtsstaat</b> .....	<b>13</b>
4.1 <i>Direkte finanzielle Unterstützungen</i> .....	14
4.2 <i>Familienrelevante Komponenten im System der Soziale Sicherung</i> .....	15
4.3 <i>Dienstleistungen</i> .....	19
4.4 <i>Zeitliche Rechte (Eltern- und Erziehungsurlaub)</i> .....	21
<b>5 Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik</b> .....	<b>23</b>
5.1 <i>Frauen/ Mütter auf dem dänischen Arbeitsmarkt</i> .....	23
5.2 <i>Geschlechterspezifische Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik</i> .....	24
5.2.1 <i>Frauen/Mütter und Arbeitslosigkeit</i> .....	24
5.2.2 <i>Mütter, Aktivierung und Arbeitszwang</i> .....	25
5.2.3 <i>Frauen, Kindererziehung und Haushalt</i> .....	26
<b>6 Konklusion und Ausblick</b> .....	<b>27</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>29</b>

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

<b>Tabelle 1: Dimensionen des Male Breadwinner Model und des Individual Model.....</b>	<b>9</b>
<b>Tabelle 2: Kindergeld 1993-2000, jährlicher Betrag in Euro.....</b>	<b>14</b>
<b>Tabelle 3: Regelungen im Rentensystem und Bedeutung der Unterschiede zwischen den Geschlechtern.....</b>	<b>17</b>
<b>Tabelle 4: Prozentzahl der Kinder in den jeweiligen Altersgruppen in öffentlichen Betreuungseinrichtungen 1990-2000.....</b>	<b>20</b>
<b>Tabelle 5: Geschlechterspezifische Lohnunterschiede 1996-2002.....</b>	<b>26</b>
<b>Abbildung 1: Kinder in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen in Prozent der jeweiligen Altersgruppe 1970-1990.....</b>	<b>11</b>
<b>Abbildung 2: Kompensationsniveaus von Sozialhilfeempfängern über 30 Jahre 2001.....</b>	<b>18</b>
<b>Abbildung 3: Neue und alte Regelungen über Eltern- und Erziehungsurlaub im Vergleich.....</b>	<b>22</b>
<b>Abbildung 4: Wer nahm Erziehungsurlaub? Anteilig Männer und Frauen in Prozent 1994-1999.....</b>	<b>22</b>
<b>Abbildung 5: Erwerbsquote nach Geschlecht 1990-2001*.....</b>	<b>23</b>
<b>Abbildung 6: Arbeitslosenquote nach Geschlecht 1998-2002.....</b>	<b>24</b>
<b>Abbildung 7: Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Alter im 3. Quartal 2003.....</b>	<b>25</b>



## 1 Einleitung

Spricht man von der dänischen Familienpolitik, steht zumeist das breite Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen im Mittelpunkt. Ein derart ausgebautes Netz von Kinderkrippen, -gärten und -horten mit einer Bereitstellungsgarantie sucht seinesgleichen in Europa. Diese Einrichtungen dienen nicht nur der Sozialisation von Kindern, sondern ermöglichen es den Müttern, einer (Vollzeit-) Beschäftigung nachzugehen. Spricht man daher von dänischer Familienpolitik, kann man nicht über die dänische Arbeitsmarktpolitik schweigen.

Familienpolitik wird hierbei nicht nur als eine Politik der Unterstützung von Kindern verstanden. Sie spielt auch eine wesentliche Rolle bei der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt. Dänemark ist ein sehr gutes Beispiel für die erfolgreiche Implementation einer solchen Doppelfunktion: Der nordische Nachbar Deutschlands weist die höchste Erwerbsquote von Frauen in Europa auf. Insbesondere Mütter sind stark in den Arbeitsmarkt eingebunden. Die Familienpolitik Dänemarks erscheint damit hinsichtlich der Unterstützung der Vereinbarkeit als exemplarisch. Wie dies erreicht wird, bzw. wie die Förderung über das Spektrum wohlfahrtsstaatlicher Leistungen umgesetzt wird, ist daher Thema der nachfolgenden Analyse.

Es soll der Frage nachgegangen werden, ob das kulturelle Leitbild der Familie in Dänemark dem in der Theorie diskutierten Konzept des Individual Model entspricht. Im Zentrum der Fragestellung stehen die Wirkungen neuer arbeitsmarkt- und familienpolitischer Reformen in Bezug auf die Optionen der Arbeitsmarktteilhabe von Eltern. Darüber hinaus gilt es, die Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinsichtlich dieser Optionen zu beleuchten. Dabei wird Familienpolitik im Sinne *Kaufmanns* als „familienbezogene Politik“ verstanden (Kaufmann 2000:431). Das bedeutet, dass dieser Begriff sowohl explizite Familienpolitik – also direkt auf familienrelevante Probleme bezogene Diskurse und Strukturen – als auch implizite Familienpolitik – indirekter Umgang mit familienrelevanten Themen in anderen Politikfeldern – umfasst (Kaufmann 2000:433).

Zunächst werden Theoriekonzepte zur Typologisierung geschlechterspezifischer Wohlfahrtsstaatspolitik vorgestellt, die auf unterschiedlichen Familienleitbildern basieren. Es wird geprüft, von welchem Leitbild in Dänemark gesprochen werden kann (Kapitel 2). Es folgt eine kurze Darstellung der Geschichte und der Organisation der Familienpolitik in Dänemark (Kapitel 3). Schliesslich werden die aktuellen familienpolitischen Massnahmen dargestellt (Kapitel 4). Dabei werden die Massnahmen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem individuellen Modell beleuchtet, um so zu klären, in welchem Maße die Regularien der Familienpolitik bzw. deren Umsetzungen mit dem angestrebten kulturellen Leitbild der Familie übereinstimmen, bzw. wie die Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt gefördert wird. Die Einbindung von Frauen und Müttern in den Arbeitsmarkt ist Thema des nachfolgenden Kapitels (Kapitel 5). Es soll zeigen, welche Formen von Gleichheit und Ungleichheit zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt fortbestehen und wie diese die Entscheidungen innerhalb von Familien beeinflussen. Es folgen eine Konklusion, sowie ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik (Kapitel 6).



## 2 Kulturelle Leitbilder zur Familie

Das Theoriekonzept des kulturellen Leitbildes der Familie, das durch den Wohlfahrtsstaat transportiert wird, bildet eine wesentliche Grundlage in der geschlechtersensiblen Wohlfahrtsstaatsforschung. Zurück geht dies u.a. auf eine Typologisierung von *Lewis & Ostner*, die in Ergänzung zum Wohlfahrtsstaatenmodell *Esping-Andersens* entstanden ist. Weiterentwickelt wurde das Konzept u.a. durch *Pfau-Effinger* und *Sainsbury*. Anhand dieser Typologisierungen kann auch das kulturelle Leitbild Dänemarks charakterisiert werden.

### 2.1 Entwicklung des Theoriekonzepts des kulturellen Leitbildes

Die Veröffentlichungen zu Typologisierungen geschlechterspezifischer Strukturen im Wohlfahrtsstaat sind zahlreich, da dieses Thema in den 1990er Jahren zunehmend an Bedeutung gewann. Im Vordergrund stehen das Verhältnis der beiden Geschlechter zu Familie und Beruf. So setzt sich z.B. *Esping Andersen* mit den De-Familialisierungseffekten der drei von ihm definierten Wohlfahrtsstaatsregimes auseinander (1999, 2002), nicht zuletzt als Reaktion auf die Kritik vor allem von feministischen Autorinnen für die fehlende Genderperspektive in „Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990).

Sowohl bei *Esping Andersen* als auch bei anderen AutorInnen, wie *Lewis* (1994, 2003), *Ostner* (1994) und *Pfau-Effinger* (1998), die sich mit der geschlechtersensiblen Wohlfahrtsstaatsforschung auseinandersetzen, herrscht Einigkeit darüber, dass das Modell, in dem der Mann arbeitet, während die Frau zu Hause bleibt, als Male Breadwinner Model oder Modell der männlichen Versorgerehe zu beschreiben ist. Doch die anderen Formen – also wenn beide Partner Vollzeit arbeiten, oder der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit oder aber beide teilzeitbeschäftigt sind – werden sehr unterschiedlich definiert. Bei *Lewis/Ostner* (1994) liegt den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ein kulturelles Leitbild der männlichen Versorgerehe zugrunde. Dabei unterscheiden sich die Staaten nur hinsichtlich der Abstufung innerhalb dieses Modells. *Lewis* revidiert diese Einschätzung später (2003), in dem sie feststellt, dass sich das Ernährermodell in Erosion befindet. Im Hinblick auf die realisierten Erwerbsmuster spricht sie nun neben dem Ernährermodell und dem Einzelverdienermodell, welches Alleinerziehende in Vollzeit- oder Teilzeitarbeit umfasst, von vier Stufen des Doppelverdienermodells, die sich im Beschäftigungsumfang der Frau und der Bedeutung der Betreuungsarbeit in der Familie unterscheiden.

Auch *Pfau-Effinger* (1998) weist eine solch breite Fächerung in ihrer Typologisierung auf. Sie erkennt fünf verschiedene geschlechterkulturelle Modelle in Westeuropa, wobei das erste Modell die Arbeitsteilung von Mann und Frau in Agrargesellschaften beschreibt, während das zweite die typische männliche Versorgerehe umfasst. In den drei verbleibenden Modellen beschreibt *Pfau-Effinger* eine ähnliche Abstufung anderer geschlechterspezifischer Aufgabenverteilungen wie *Lewis/Oster* (1994) und *Lewis* (2003).

Eine solch differenzierte Klassifizierung, wie bei den drei oben genannten Autorinnen ist aber für die Charakterisierung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen nicht notwendig. Die einzelnen Modelle lassen sich letztlich als Untermodelle der beiden Haupt- oder Idealmodelle darstellen, wie *Sainsbury* (1996) sie definiert: Das „Male Breadwinner Model“ und das „Individual Model“. Beim

Male Breadwinner Model steht als Familienbild die Ehe im Vordergrund, wobei der Mann der Versorger und die Frau für Haushalt und Kinder zuständig sind. Haushalt und Familie sind als Grundeinheit für soziale Leistungen definiert; das Steuersystem unterstützt die Ehe durch finanzielle Privilegien. Arbeitsmarkt und Löhne sind darauf ausgerichtet, dass Männer einen Familienlohn erwirtschaften. Gemäss dem Individual Models dagegen werden beide Geschlechter als Individuen verstanden, das als Grundeinheit für soziale Leistungen im Mittelpunkt steht. Die Kinderbetreuung wird durch den Staat oder partnerschaftlich organisiert. Das Steuersystem bezieht sich auf Individuen und nicht Haushalte.

**Tabelle 1: Dimensionen des Male Breadwinner Model und des Individual Model**

<b>Dimension</b>	<b>Male Breadwinner Model</b>	<b>Individual Model</b>
Familienbild	Hohe Bedeutung der Ehe Strikte Arbeitsteilung Ehemann = Ernährer Ehefrau = Hausfrau/Mutter	Keine bevorzugte Familienform Gemeinsame Arbeitsteilung Vater = Ernährer/ Vater Mutter = Ernährer/ Mutter
Anspruch	Unterscheidung zwischen den Ehepartnern	Gleichberechtigt
Basis des Anspruchs	Ernährer	Staatsbürgerschaft oder Wohnsitz
Anspruchsinhaber für Sozialleistungen	Oberhaupt des Haushaltes	Individuum
Einheit für Sozialleistungen	Haushalt oder Familie	Individuum
Einheit für Beiträge	Haushalt	Individuum
Steuersystem	Gemeinsame Steuererklärung Abzüge für abhängige Personen	Individuelle Steuererklärungen Gleiche Steuererleichterungen
Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik	Vorrangig auf Männer fokussiert	Zielt auf beide Geschlechter ab
Bereich der Betreuung	Hauptsächlich privat	Starker staatlicher Einfluss
Betreuungsarbeit	Unbezahlt	Bezahlte Komponenten

Quelle: Sainsbury, Diane (1996:42)

Die Typologie von *Sainsbury* ist bei der Einordnung der dänischen Familienpolitik sehr hilfreich, da sie aufzeigt, welche wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen, Institutionen und Regulierungen das familiäre Erwerbsmuster beeinflussen. Entsprechend dieses Modells kann die dänische Familienpolitik als hochgradig individualisiert verstanden werden, wenn die Maßnahmen weitestgehend für das Individuum, also nicht für Haushalt oder Familie, gelten. Darüber hinaus muss es eine Arbeitsmarkt-, Lohn- und Familienpolitik geben, die auf beide Geschlechter ausgerichtet ist und gleichzeitig in ihrer Konsequenz Gleichheit zwischen den Geschlechtern herstellt. Außerdem muss sich der Anspruch einer Arbeitsteilung auf dem Arbeitsmarkt und im Familienleben auch in den realisierten Erwerbsmustern niederschlagen.

Doch zunächst soll auf theoretischer Ebene geklärt werden, welches kulturelle Leitbild in Dänemark dominiert.

## 2.2 Das kulturelle Leitbild in Dänemark

Bislang wurde das dänische Familienleitbild in der Literatur folgendermassen typologisiert:

Im Sinne *Esping Andersens* (1990) ist Dänemark als ein sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat zu verstehen, der aufgrund seiner Beschaffenheit ein starkes Interesse daran hat, alle Gruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, um so seine wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu minimieren und gleichzeitig den Wohlfahrtsstaat als solchen finanzieren zu können. Er erkennt einen deutlichen De-Familialisierungseffekt, da die Sozialpolitik auf die Maximierung der finanziellen Unabhängigkeit der Frau ausgerichtet ist (*Esping-Andersen* 1999).

*Lewis/Ostner* (1994) definieren Dänemark als ein schwaches männliches Versorgermodell, weil Frauen nach ihren Indikatoren über weniger ökonomische Unabhängigkeit als Männer verfügen (gemessen an der Erwerbsfrequenz) und es noch immer eine schwache Abhängigkeit in der versorgungsorientierten Gesetzgebung gibt. Demgegenüber konstatiert *Christensen* (2003), dass das Individualprinzip in einem hohen Grad in der dänischen Sozialgesetzgebung verankert sei (ebd. 3). Das individuelle Modell beschreibt das weitgehende Verschwinden geschlechterspezifischer Rollenverteilungen im Rahmen der sozialstaatlichen Regulierung und stellt das Individuum in den Vordergrund. Es wird erwartet, dass jeder Erwachsene erwerbstätig ist und somit sich selbst versorgen kann (*Christensen* 2003:4). *Siiim* (1999) wiederum klassifiziert Dänemark als ein Land, das nicht nur im Sinne *Lewis/Ostners* ein schwaches männliches Versorgermodell ist, sondern sich in die Richtung des Doppelversorgermodells bewegt. Dies wird von *Pfau-Effinger* aufgrund der hohen Arbeitsmarktintegration von Frauen, dem hohen Anteil an Vollbeschäftigten unter Frauen und dem grossen Angebot an kommunaler Kinderbetreuung bestätigt.

Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern sich die tatsächliche Familienpolitik am kulturellen Familienleitbild in Dänemark orientiert. Doch zunächst erfolgt ein Überblick über die Geschichte und Organisation von Familienpolitik in Dänemark.

## 3 Geschichte und Organisation der Familienpolitik

Die beiden wesentlichen Aspekte im dänischen Wohlfahrtsstaat – auch im Zusammenhang mit der Familienpolitik – sind zum einen die Entwicklung des Universalismus und zum anderen die Dezentralisierung der sozialstaatlichen Aufgaben, so dass den Kommunen weitgehende Kompetenzen in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik eingeräumt wurden. Ferner gewann das Individuum im wohlfahrtsstaatlichen Handeln zunehmend an Bedeutung.

### 3.1 Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung bis Anfang der 1990er Jahre

Ein öffentliches Wohlfahrtssystem wurde in Dänemark bereits Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt und bis in die 1930er Jahre erheblich ausgebaut. Doch der wesentliche Aspekt des modernen dänischen Wohlfahrtsstaates – der Universalismus – entwickelte sich erst in den 1950er und -60er Jahren. So wurde unter anderem Ende der 1950er die Altersvorsorge für alle Bürger ungeachtet des Einkommens eingeführt sowie die Sozial- und Gesundheitsleistungen ausgebaut. Das Individualprinzip hat sich in Dänemark vor allem seit den 1970er Jahren durchgesetzt und gilt auch in der Familienpolitik: „[...] laws and regulations in Denmark are directed towards the individual

*person, not the family, as a unit.*“ (Knudsen 1997:24, Hervorhebungen im Original) Wesentliche Veränderung war der Wandel von der Familie oder dem Haushalt als Leistungsbezieher hin zum Individuum als Anspruchsträger. So wurde das Steuersystem 1970 weitgehend individualisiert.

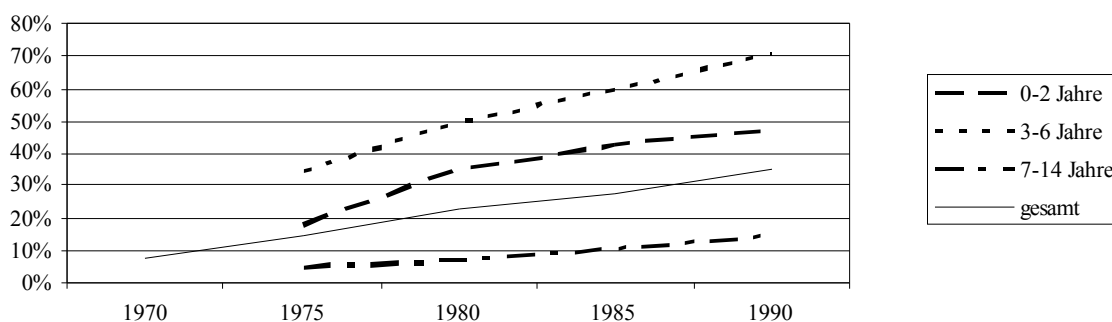
Doch nicht nur der Wohlfahrtsstaat änderte sich, sondern auch die gesellschaftlichen Strukturen. Mehr und mehr traten Frauen in den Arbeitsmarkt ein. Durch den Wirtschaftsaufschwung Ende der 1950er und Anfang der 1960er Jahre sank die Arbeitslosenquote unter 1%. Aufgrund des Arbeitskräftemangels mussten neue Gruppen für den Arbeitsmarkt mobilisiert werden. Zum einen wurden Gastarbeiter nach Dänemark eingeladen, zum anderen (kindererziehende) Frauen aktiviert. Die Frauenerwerbsquote stieg von 43,5% im Jahr 1960 über 63,2% 1974 und 73,8% 1984 auf 78,5% im Jahr 1990 (OECD 1995:41).

Einen wesentlichen Anteil an der steigenden Erwerbsquote der Frauen hatte der Arbeitgeber Wohlfahrtsstaat selbst. Der Ausbau der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie der Ausbau der Angebote in der Kinder- und Altenbetreuung führten zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors, in dem vor allem Frauen Arbeit fanden. Zwischen 1960 und 1970 stieg die der Anteil aller weiblichen Erwerbspersonen innerhalb des öffentlichen Sektors von 26 % auf 42% und der Trend setzte sich weiter fort. 1981 waren 86% der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen Frauen (Hansen 1990). Sie wurden vor allem in unteren und mittleren Positionen beschäftigt oder waren ungelernete Arbeiter, die Teilzeit oder saisonal arbeiteten (Knudsen 1999:14).

Durch den starken Anstieg der Erwerbstätigkeit unter Frauen stellte sich auch die Frage nach der Kinderbetreuung. Bereits Ende der 1960er Jahre wurde ein Betreuungssystem für Kinder eingeführt, das in staatlicher bzw. kommunaler Hand lag. Die Betreuungsangebote nahmen im Laufe der Zeit mit Rücksichtnahme auf den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit stetig zu.

Von 1970 bis 1990 stieg die Zahl der Kinder im Alter von 0-14 in öffentlichen Betreuungseinrichtungen von 7,4% auf 35%. Abbildung 1 zeigt eine genaue Aufschlüsselung nach Altersgruppen.

**Abbildung 1: Kinder in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen in Prozent der jeweiligen Altersgruppe 1970-1990**



Quelle: NOSCO 1996; Danmarks Statistik 1996; Statistisk Årbog 1970-1996 nach Wendt, Claus (1998:110)

Andere familienpolitische Massnahmen, wie z.B. den Mutterschutz gibt es schon weit länger. Anfang des 20. Jahrhunderts gab es bereits Regelungen über Mutterurlaub vor und nach der Geburt. Diese dienten vor allem zur Verminderung von Gesundheitsrisiken für (werdende) Mütter. Wesentlich ausgebaut wurde der Mutterschutz Mitte der 1970er Jahre, als die Anzahl der

Urlaubswochen von 4 über 11 auf 14 Wochen wuchs und die Lohnerstattung von einer flat rate auf eine angepasste Rate von 90% des Höchstsatzes des Arbeitslosengeld geändert wurde. 1980 wuchs der Urlaub weiter auf 18 und 1990 schliesslich auf 28 Wochen (Wendt 1998:107).

Der oben beschriebene Ausbau des Wohlfahrtsstaates ging mit einer Veränderung der Familienstruktur einher. Die Ehe mit Kindern bildete nicht mehr die alternativlose Form des Familienlebens. Die Zahl der Eheschliessungen nahm seit Mitte der 1960er Jahre erheblich ab, stieg allerdings Anfang der 1980er Jahre wieder leicht an. Gleichzeitig gab es einen starken Anstieg von Scheidungen, der sich seit Mitte der 1970er Jahre auf etwa 2,6 Scheidungen pro 1.000 Einwohner stabilisierte. Die Ehe als Institution verlor an Bedeutung. Eine wachsende Zahl von Kindern kam ausserhehlich zur Welt.<sup>1</sup> Diese beeinflusste auch die Familienpolitik. Besonders zu hervorzuheben sind die Änderungen in den Kindergeldzahlungen, die sich in den 1970er Jahren von einem steuerlichen Kinderfreibetrag zu direkten finanziellen Zuwendungen änderten, wobei Alleinerziehende zusätzliche Leistungen erhalten.

## 3.2 Organisation der Familienpolitik

Ein dänisches Familienministerium hat es nur kurze Zeit in den 1960er Jahren gegeben. Seither sind familienpolitische Belange den Ministerien zugeordnet, deren Thematik sie berühren. Die dänische Familienpolitik kann also als eine im Sinne *Kaufmanns* (1993:145) implizite Familienpolitik beschrieben werden. Eine explizite Familienpolitik wird nicht oder nur wenig betrieben. Dagegen bildet sie wesentliche Elemente der Sozial-, Kinder- und Frauen- bzw. Geschlechterpolitik. Die Familienpolitik findet in Dänemark auf zwei Ebenen statt, der nationalen und der kommunalen.

### 3.2.1 Nationale Ebene

Wesentlicher Akteur auf nationaler Ebene im Bereich der Familienpolitik ist das Sozialministerium. Ihm obliegt die Verantwortung für die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die finanziellen Leistungen wie Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe, aber auch für die Kinderbetreuung. Dabei ist die tatsächliche Bereitstellung der Kinderbetreuungsplätze Aufgabe der Kommunen. Das Sozialministerium ist auch für allgemeine familienpolitische Fragen verantwortlich. Die Verwaltung des Kindergeldes obliegt dem Ministerium für Steuern, da dies auf Basis der Steuerinformationen gezahlt wird. Das Finanzministerium dagegen hat als solches keine spezifisch familienpolitischen Aufgaben, ist aber der Verhandlungspartner der Kommunen in monetären Angelegenheiten, so eben auch hinsichtlich staatlicher Zuschüsse zur Einrichtung der Betreuungsplätze für Kinder, die von den Kommunen bereitgestellt werden.

Dem Beschäftigungsministerium (ehemals Ministerium für Arbeit) kommt ebenfalls eine bedeutende Rolle zu, da hier arbeitsmarktrelevante Entscheidungen, vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration bzw. Arbeitsbedingungen von Frauen, getroffen werden. Antidiskriminierungsgesetze, Gesetze über Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und die Mutterschutz- und Elternurlaubsregelungen gehen von diesem Ministerium aus. Darüber hinaus werden hier z.B. auch besondere „Urlaubstage“ im Krankheitsfall des Kindes reguliert. Das

<sup>1</sup> Wurden 1960 noch ca. 8% der Kinder ausserhalb der Ehe geboren, lag der Prozentsatz 1970 bereits bei 11% und stieg bis 1980 auf ca. 33% an. 1990 waren nahezu 47% aller Geburten ausserhehlich (Wendt 1998:111). Der Anteil der Familien mit Kindern mit nur einem Elternteil liegt seit 1980 bei etwa 19% (OECD 2002:39).

Gleichstellungsministerium strebt ebenfalls solche Gesetzgebungen an. Es arbeitet vor allem zu dem Bereich der Arbeitsmarktintegration von Frauen und setzt sich für eine Gleichstellung hinsichtlich des Lohnes ein. Die Betreuung werdender Mütter sowie die gesundheitliche Vorsorge für Kinder liegen im Zuständigkeitsbereich des Gesundheitsministeriums.

### 3.2.2 Kommunale Ebene

Mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 1960er und 1970er Jahren fand gleichzeitig eine Dezentralisierung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen statt. Kommunen tragen viele Aufgaben, wie z.B. Gesundheitsversorgung, Aktivierung von Arbeitslosen und Kinderbetreuung. Finanziert werden diese Leistungen vor allem über finanzielle Zuwendungen seitens des Zentralstaates (staatliche Finanzierungspflicht), aber auch aus kommunalen Steuereinnahmen.

Die Organisation „Kommunernes Landsforening“, die die Interessen von 273 der 275 Kommunen vertritt,<sup>2</sup> ist der Verhandlungspartner gegenüber dem Finanzministerium hinsichtlich der Gelder für bereitgestellte Serviceleistungen, wie z.B. die Kinderbetreuung. Wesentliches Beispiel für das Verhandlungsgeschick der KL ist der jüngste Ausbau der Kinderbetreuung. 1996 versprach der damalige Premierminister Dänemarks allen Müttern einen garantierten Betreuungsplatz für ihr Kind. Da die Kinderbetreuung allerdings in der Hand der Kommunen liegt, konnte dieses Versprechen nur dadurch gehalten werden, indem die KL höhere Zahlungen seitens der Regierung an die Kommunen einforderte. Im Gegenzug gaben die meisten Kommunen (bis 2003 waren es 245 (Danmarks Statistik 2003a)) eine Betreuungsgarantie für die Altersgruppe der 0-6jährigen (Wehner/Abrahamson 2003b:27).

Die Kommunen haben jedoch keine Verpflichtung für Ganztagsbetreuungsangebote.<sup>3</sup> Auch muss nicht die Kommune selbst die Einrichtung stellen, sondern kann entsprechende Verträge mit privaten Anbietern schliessen (§9 Gesetz über soziale Dienstleistungen 2003). Ebenso können die Preise von den einzelnen Kommunen selbst bestimmt werden, auch, ob Speisung und, im Fall der Kinderkrippen, Windeln im Preis inbegriffen sind (Erwerbs- und Wohnungsverwaltung 2003). Dies resultiert in durchaus deutlichen Unterschieden hinsichtlich der Preise für Betreuungsplätze. Die dezentrale Entscheidung über Qualität und Preis für Betreuungsplätze ist wesentlich für den dänischen Wohlfahrtsstaat.

## 4 Aktuelle Familienpolitik im dänischen Wohlfahrtsstaat

Seit 1993 wird von einer Modernisierung des dänischen Wohlfahrtsstaats gesprochen, da grundlegende Reformen durchgeführt worden sind, ohne allerdings das Grundprinzip des dänischen,

<sup>2</sup> Die Mitgliedskommunen haben der KL die gesamten Verhandlungsrechte übertragen. Kopenhagen Kommune und Frederiksberg Kommune sind nicht Mitglied, da sie amtskommunale Aufgaben innehaben.

<sup>3</sup> Dennoch ist das Angebot der Kommunen hauptsächlich Ganztagsbetreuung. Dies hängt mit der hohen Zahl von Frauen in Vollzeitbeschäftigungen (siehe hierzu Kapitel 4) und daraus resultierender geringerer Nachfrage an Teilzeitplätzen zusammen (OECD 2002:115). Die von den Kommunen beschlossenen Bestimmungen über die Öffnungszeiten können der Elternvertretung, ein Gremium zur Sicherung der Ansprüche der Eltern, übergeben werden. Doch in der Realität haben die Einrichtungen, die länger als bis 17 Uhr geöffnet haben, stark abgenommen. Waren 1989 noch 32% der Kinderkrippen und -gärten nach 17 Uhr geöffnet, verringerte sich die Zahl 1994 auf 24% und 1998 auf nur 17% (OECD 2002:116). Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 37 Stunden pro Woche stellt dies jedoch lediglich ein Problem für Eltern mit sehr frühen oder sehr späten Arbeitszeiten dar.

bzw. skandinavischen Wohlfahrtsstaates – der Universalismus – zu ändern. Dies trifft auch für einzelne Massnahmen in der Familienpolitik zu, wobei ein grosser Teil allerdings schon seit längerem existiert. Die familienpolitischen Massnahmen als solche können im Wesentlichen in vier Bereiche gegliedert werden: Direkte finanzielle Leistungen, familienrelevante Komponenten in Bereichen der sozialen Sicherung, soziale Dienstleistungen wie die öffentliche Kinderbetreuung und zeitliche Rechte wie Eltern- und Erziehungsurlaub.

#### 4.1 Direkte finanzielle Unterstützungen

Bei den direkten finanziellen Leistungen handelt es sich um Kindergeld.<sup>4</sup> Aber auch die Steuern werden in diesem Kapitel behandelt, auch wenn sie nicht als Leistung zu begreifen sind. Doch können Steuererleichterungen aufgrund von Familien oder Ehe beträchtliche indirekte finanzielle Zuwendungen bedeuten. Lediglich beim Kindergeld handelt es sich um explizite familienpolitische Massnahmen, während Steuern als implizite Familienpolitik gelten. Beide Komponenten werden darauf hin überprüft, ob das nach *Sainsbury* individualistische Modell den einzelnen Regelungen und deren Auswirkungen zugrunde liegt.

##### *Kindergeld*

Kindergeld (*børnefamilieydelse*) erhalten alle Kinder unter 18 Jahren, sofern sie nicht verheiratet sind oder bereits über ein eigenes Einkommen verfügen. Darüber hinaus muss mindestens ein Elternteil des Kindes in Dänemark steuerpflichtig sein. Die Höhe des Kindergeldes ist abhängig vom Alter des Kindes, aber unabhängig vom Einkommen der Eltern. Der Betrag ist steuerfrei und wird bei Berechnungen von Sozialleistungen und Bildungszuschüssen nicht berücksichtigt.

Die Altersgruppen und die Entwicklung des Kindergeldes<sup>5</sup> seit 1993 sind in Tabelle 2 zu sehen. Die Beträge werden jährlich hinsichtlich des Gesetzes über persönliche Besteuerung angepasst.

**Tabelle 2: Kindergeld 1993-2000, jährlicher Betrag in Euro**

Altersgruppe	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0-2jährige	1073	1135	1312	1394	1435	1503	1545	1599	1654	1709	1763
3-6jährige	1073	1135	1175	1244	1285	1367	1394	1449	1503	1545	1599
7-17jährige	807	875	902	971	1012	1066	1107	1148	1176	1217	1258

Quelle: Ministerium für Steuern (2003) in: Wehner, Cecilie/ Abrahamson, Peter (2003b:12)

Zusätzliches Kindergeld (*ordinært børnetilskud*) erhalten Kinder, deren Eltern im Ruhestand sind und Sozialrente beziehen sowie Kinder von Alleinerziehenden. Hier beläuft sich der zusätzliche

<sup>4</sup> Auch das Wohngeld ist hier einzurechnen, doch weil es keine Relevanz für das Individual Model hat, da es sich um eine allgemeine soziale Leistung zur Vorbeugung oder Beseitigung von Armut handelt und Kinder lediglich unter diesem Aspekt besonders berücksichtigt werden, hier nur einige Informationen: Allgemein gilt, dass sich die Berechnung des Wohngeldes aus dem Einkommen der Personen in einer gemieteten Wohnung, der Grösse der Wohnung und der Höhe der Miete ergibt (§§6-8a Gesetz über individuelles Wohngeld 2003). Wie das Kindergeld ist das Wohngeld steuerfrei und als Zuschussfinanzierung angelegt und somit nicht zurückzuzahlen. 2002 war die Einkommensgrenze zur Beziehung von Wohngeld umgerechnet 15.515 Euro im Jahr, wobei sich diese Grenze erhöhte, je mehr Kinder in dem Haushalt lebten. Die Höchstsumme, die an Wohngeld ausgezahlt werden kann, bezieht sich auf eine maximale Miete von 8.270 Euro pro Jahr, wobei sich der Betrag pro Kind unter 23 Jahren um jeweils 5% erhöht (bis maximal 4 Kinder). Ohne Kind kann ein Haushalt nie mehr als 15% seiner Miete über Wohngeld erstattet bekommen (Sozialministerium 2002).

<sup>5</sup> Alle folgenden Angaben in Euro sind von DKK in Euro nach dem Währungsrechner der Zeitschrift „Economist“ zu den Wechselkursen vom 19.01.2004 umgerechnet worden.

Betrag auf 127,73 Euro pro Quartal. Darüber hinaus erhalten Kinder von Alleinerziehenden eine Kindergeldzulage (*ekstra børnetilskud*) in Höhe von 129,87 Euro pro Quartal.<sup>6</sup> Dieser Anspruch wird entzogen, wenn der allein erziehende Elternteil in einer neuen Partnerschaft lebt.

Das Kindergeld ist individuell auf das jeweilige Kind zugeschnitten und begünstigt damit keine spezielle Familien- oder Erwerbsform, schafft jedoch durch die besonderen Kindergeldformen einen Ausgleich für Alleinerziehende. Somit ist es dem individuellen Modell sowohl in seiner Regelung als auch in der praktischen Umsetzung zurechenbar.

### *Steuern*

Einige Experten bewerten, dass Dänemark ein individualisiertes Steuersystem hat, in dem Ehepartner/ Alleinverdiener nicht besonders berücksichtigt werden (vgl. Wroblewski/Leitner 2003:44). Dem ist nicht so. In Dänemark gibt es einen allgemeinen Steuerfreibetrag in Höhe von umgerechnet 4.156 Euro pro Jahr für Singles, der für verheiratete Alleinverdiener verdoppelt wird. Darüber hinaus kann ein Einkommen bis zu 18.386 Euro zwischen Ehegatten transferiert werden. Dies bedeutet, dass Ehepaare/ Alleinverdiener bis zu 23.239 Euro entsprechend der günstigeren Steuerrate (5% statt 15%) versteuern können. Deutlich wird dies auch durch eine entsprechende Darstellung der Steuerquote für Singles, Paare und Alleinverdiener. So zahlte 1996 ein Single im nach Berechnungen der Einkommen in Höhe des APW in Dänemark 44% Abgaben (Steuern und Sozialversicherung). Ein verheiratetes Paar, beide Partner Vollzeit, zahlt ebenfalls 44% Abgaben. Ein verheiratetes Paar, ein Partner Vollzeit und der andere Teilzeit, zahlt dagegen nur 41,4% Abgaben. Den geringsten Steuersatz hat ein Alleinverdiener in einer Vollzeit-beschäftigung – 36,8% Abgaben werden gezahlt (Dingeldey 2000:68f/75). Dennoch kann man zumindest von einem partiell individualisierten Steuersystem sprechen, da das Individuum und nicht das Ehepaar oder der Haushalt steuerlich veranschlagt wird. Kinder haben auf den Steuersatz der Eltern keinen Einfluss, da sie eigenständige steuerrechtliche Personen sind, mit Ausnahme bei Alleinerziehenden, die steuerliche Vorteile erhalten, wenn sie ein Kind über 16 Jahren unterstützen.

Dieses Steuersystem entspricht als Regelung und somit auch in der Umsetzung nicht oder nur zum Teil dem individuellen Modell, da durch steuerliche Vorteile „belohnt“ wird, wenn ein Ehepartner weniger oder gar nicht arbeitet. Dabei wird die Ehe durch das Steuersystem gefördert, nicht aber die Familie, da Kinder den Steuersatz der Eltern nicht beeinflussen. Die hohe Erwerbsquote von Frauen zeigt aber, dass das Steuersystem wenig Einfluss auf die Entscheidung über die Erwerbstätigkeit der Frau hat.

## **4.2 Familienrelevante Komponenten im System der Soziale Sicherung**

In diesem Kapitel werden das Rentensystem und die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, also implizite Familienpolitiken, thematisiert. Das dänische Rentensystem wird dahingehend überprüft, ob es geschlechterspezifische Unterschiede gibt. Die Sozialhilfe ist insofern interessant, da Familien mit Kindern und Alleinerziehende besondere Unterstützung erfahren.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Bei Mehrlingsgeburten gibt es außerdem bis zum 7. Lebensjahr des Kindes eine Geburtsbeihilfe (*flerebørnstilskud*) in Höhe von 210 Euro pro Quartal. Besondere jährliche Unterstützung in Höhe von 670,14 Euro erhalten Eltern, die sich im Studium befinden.

<sup>7</sup> Auch die Krankenversicherung (die im dänischen Fall eher als Gesundheitsversorgung zu beschreiben ist, da es sich nicht um ein Versicherungsmodell sondern eine steuerfinanzierte soziale Leistung handelt) ist diesem Kapitel zuzurechnen. Da die Gesundheitsversorgung in Dänemark jedoch vollständig individualisiert ist, und es



## Rente

Das dänische Rentensystem (Wirtschafts- und Erwerbsministerium et. al. 2003) kennt viele Leistungsebenen, wobei die Grundlage die *Volksrente* (Folkepension) bildet, die steuerfinanziert ist. Eine weitere Rente ist die *Arbeitsmarktzusatzrente* (Arbejdsmarkets Tillægspension, ATP), die ursprünglich allein für Erwerbstätige gedacht war, aber in den 1990er Jahren auch auf Transferleistungsempfänger ausgeweitet wurde. Diese Rente ist beitragsfinanziert. Im Rahmen des *Besonderen Rentensparens* (Særlig pensionsopsparing, SP) werden 1% von Arbeits- und Erwerbseinkommen sowie Transferleistungen auf individuelle Konten eingezahlt. Die *Arbeitsmarktrente* (Arbejdsmarkedetspension) ist an ein Beschäftigungsverhältnis geknüpft. Hier gibt es sowohl tarifvertragliche als auch betriebliche Regelungen sowie die Beamtenpensionsregelungen. Darüber hinaus kann die Arbeitsmarktrente auch Invaliden-, Witwen- und Kinderrente enthalten. Diese Rente ist beitragsdefiniert. Die private *Individuelle Regelung* (individuel ordning) umfasst zumeist Kapital- und Ratensparen, aber es kann sich dabei auch um lebenslanges Rentensparen handeln. In Tabelle 3 ist dargestellt, welche Bedeutung die einzelnen Regelungen des Rentensystems hinsichtlich der Arbeitsmarktteilhabe haben und damit Frauen strukturell benachteiligen können.

---

die Einheit Familie in diesem Bereich nicht gibt (nur das Individuum ist Leistungsträger), zeigt sie keinerlei familienpolitische Relevanz auf.

**Tabelle 3: Regelungen im Rentensystem und Bedeutung der Unterschiede zwischen den Geschlechtern**

<b>Regelung:</b>	<b>Ist die Rente beeinflusst von:</b>		
	<b>Jahreseinkommen als Erwerbsperson</b>	<b>Abwesenheit vom Arbeitsmarkt</b>	<b>Unterschiede in der erwarteten Lebenszeit</b>
<b>Volksrente</b>	Nein	Nein	Nein
<b>ATP</b>	Nein	Begrenzt	Nein
<b>SP</b>	Ja	Begrenzt	Nein, Ratenrente
<b>Arbeitsmarktrente</b>	Ja	Ja, aber nicht notwendigerweise bei Geburt	Nein*
<b>Individuelle Regelung</b>	Nicht formell	Nicht formell	Ja

\* Das Unisexprinzip, das beinhaltet, dass das Geschlecht der Person bei der Berechnung der Rente nicht berücksichtigt werden darf, wurde 1998 für die Arbeitsmarktrente gesetzesgültig. Das Prinzip wird daher erst seine vollständige Wirkung auf die Renten zeigen, die ab ca. 2040 ausgezahlt werden.

Quelle: Wirtschafts- und Erwerbsministerium et.al. (2003:6)

Alle Regelungen des Rentensystems sind geschlechterneutral formuliert, auch wenn die Individuelle Regelung (als einzige) nicht dem rechtlichen Grundprinzip der Geschlechterneutralität unterliegt. In den praktischen Auswirkungen jedoch ist lediglich die Grundrente vollkommen geschlechterneutral. Alle anderen Regelungen haben durch ihre Bindung an Erwerbseinkommen (SP, Arbeitsmarktrente) oder den Einfluss von Abwesenheit vom Arbeitsmarkt (ATP, SP, Arbeitsmarktrente), bzw. an die erwartete Lebenszeit (Individuelle Regelung) einen geschlechterdifferenzierenden Effekt.<sup>8</sup>

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass das dänische Rentensystem in seinen Regelungen geschlechterneutral ist. Das Individuum steht im Mittelpunkt. Die grundlegende Absicherung durch die Volksrente gewährleistet allen dänischen Bürgern ein ausreichendes Einkommen im Alter. Durch die starke Bindung der meisten Frauen an den Arbeitsmarkt ergeben sich weitere Möglichkeiten zur Sicherung und Erhöhung der Rente. Gleichwohl werden dabei in der Praxis Frauen partiell noch immer strukturell benachteiligt, da geringere Löhne und weniger Arbeitszeit (durch Mutterschaft und Erziehungsurlaub sowie vermehrt Teilzeit und hohem Anteil der Frauen bei der Frühverrentung) teilweise negative Auswirkungen auf die Höhe der zusätzlichen Renten haben. Zum Teil wird dies durch die geringere Anrechnung auf die Volksrente kompensiert, ein Verlust bleibt dennoch bestehen.

<sup>8</sup> Besonders deutlich wird dies bei der Arbeitsmarktrente: 2 Jahre Abwesenheit auf dem Arbeitsmarkt im frühen Arbeitsleben, z.B. aus Gründen der Mutterschaft, senken die Arbeitsmarktrente um 6%. Doch dadurch kann die Volksrente steigen, da weniger andere Einkünfte angerechnet werden können. Ein Verlust von Renteneinnahmen im beitragsfinanzierten Teil des dänischen Rentensystems kann also eine partielle Kompensation durch die universelle Volksrente erfahren. So wird z.B. die Rente einer Person, die früher ein Einkommen von umgerechnet 38.276 Euro und eine Arbeitsmarktrente mit einem Beitragssatz von 9% hatte, zu 70% aus Volksrente und ATP finanziert. Durch das dänische progressive Steuersystem würde der Verlust an verfügbarem Einkommen bei dieser Person lediglich ca. 1,5% betragen (Wirtschafts- und Erwerbsministerium 2003:51).

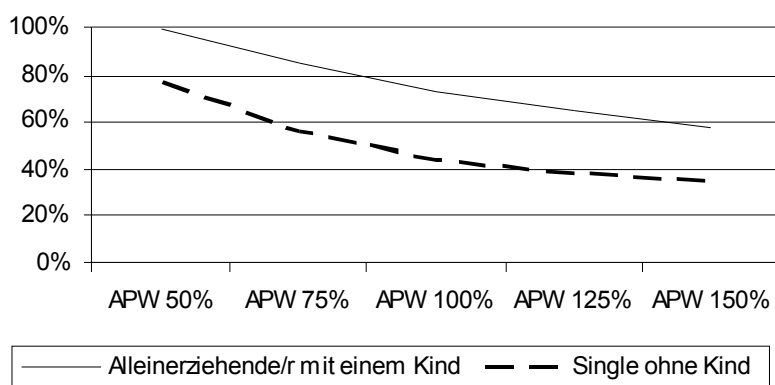
### Arbeitslosengeld und Sozialhilfe

Das Arbeitslosengeld ist vollständig unabhängig von Familienstand oder der Anzahl der Kinder und richtet sich allein nach der Höhe des zuvor verdienten Einkommens, darf aber 354 Euro pro Woche nicht überschreiten (Dialog mit den Bürgern 2003). Ist man jedoch nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert (denn die Arbeitslosenversicherung ist in Dänemark freiwillig) oder hat den Anspruch auf Arbeitslosengeld verloren oder ist generell nicht in den Arbeitsmarkt eingebunden, bezieht man im Falle der Nichterwerbstätigkeit Sozialhilfe. Das Gesetz über aktive Sozialpolitik besagt in § 2: „Jeder Mann und jede Frau haben gegenüber den öffentlichen Einrichtungen die Verantwortung, sich selbst, seinen Ehepartner und seine Kinder unter 18 Jahren zu versorgen.“

Während das Arbeitslosengeld dem dänischen Arbeitsmarkt entspricht (theoretisch sind Mann und Frau gleichgestellt, faktisch gibt es Einkommensunterschiede) und somit auf das Individuum ausgerichtet ist, ist die Sozialhilfe auf die Familie ausgerichtet. Es handelt sich hierbei um eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung.

Besonders hervorzuheben ist der Unterschied zwischen einem Sozialhilfeempfänger mit Kind und einem ohne.<sup>9</sup> Kann ein allein erziehender Elternteil mit einem Kind mit einem vormals geringen Einkommen 99% des letzten Gehalts durch Transferleistungen kompensieren, so sind es bei einem Single ohne Kind nur 77%. Je höher das Einkommen, desto geringer das Kompensationsniveau, aber die Differenz zwischen Alleinerziehenden und Singles bleibt bestehen (Nordic Social-Statistical Committee 2004). Abbildung 2 fasst dies zusammen:

**Abbildung 2: Kompensationsniveaus von Sozialhilfeempfängern über 30 Jahre 2001**



APW: Average Production Worker.

Insofern ist die Sozialhilfe nicht nur als Massnahme zur Verhinderung von Armut zu betrachten, sondern auch als familienpolitische Massnahme, da sie Lebensformen mit Kindern besonders fördert. Die Sozialhilfe allerdings hinsichtlich des individuellen Modells im Sinne *Sainsburys* zu bewerten, erweist sich als schwierig, da Transferleistungen zur Verhinderung von Armut seitens des Staates nicht nur in Dänemark immer in Verbindung mit dem Einkommen des Partners stehen. Da es aber scheinbar keine gravierenden Unterschiede zwischen den männlichen und weiblichen Sozialhilfeempfängern gibt, 4,1% der Männer und 4,2% der Frauen beziehen Sozialhilfe

<sup>9</sup> Besteht Anspruch auf Sozialhilfe, so beträgt sie monatlich umgerechnet 1.400 Euro für Personen, die versorgungspflichtig gegenüber Kindern ist, und 1.054 Euro für Personen über 25 Jahren ohne Kinder. Personen unter 25 Jahren erhalten 679 Euro monatlich, wenn sie nicht mehr bei ihren Eltern wohnen und 300 Euro wenn sie noch bei ihnen leben (§25 Gesetz über aktive Sozialpolitik).

(Wirtschafts- und Erwerbsministerium 2003), entspricht sie in der gesetzlichen Regelung nicht, aber in den Auswirkungen durchaus dem individuellen Modell.

### 4.3 Dienstleistungen

Seit dem Sommer 2002 gibt es neben der öffentlichen Kinderbetreuung auch die Möglichkeit der familialen Kinderbetreuung, die von den Kommunen finanziell unterstützt wird.

#### *Öffentliche Kinderbetreuung*

Spricht man von Familienpolitik in Dänemark, steht zumeist das breite Angebot an kommunaler Kinderbetreuung, das bereits im Kapitel 2 vorgestellt wurde, im Mittelpunkt. Es handelt sich hierbei um Angebote in Kinderkrippen, Kindergärten und Vorschulen. Zudem gibt es auch ein Angebot an Tagesmüttern. Darüber hinaus haben viele Kommunen Horte und Jugendeinrichtungen sowie integrative Institutionen.

Zusätzlich zu der Finanzierung der Betreuungsmöglichkeiten durch Staat und Kommunen, wie in Kapitel 2 beschrieben, müssen bis zu 30 Prozent der Kosten von den Eltern getragen werden. Dies variiert von Kommune zu Kommune erheblich. So kostete 2003 ein Kindergartenplatz in der Kommune Nordborg nur umgerechnet 130 Euro, während der teuerste Kommune hinsichtlich des Kindergartens Haderslev mit 284 Euro pro Monat ist (Kommunefakta 2003). Bei geringem Einkommen kann es zu einem Erlass des Elternbeitrages kommen.<sup>10</sup>

Die Anzahl der Betreuungsplätze sowie die Prozentzahl der Kinder, die sich in öffentlichen Betreuungseinrichtungen befinden, haben in den 1990er Jahren stark zugenommen.<sup>11</sup> Dies sollte vor allem im Zusammenhang mit der zunehmenden Zahl an Zweiverdiener-Haushalten in diesem Zeitraum gesehen werden (siehe Tabelle 4).

---

<sup>10</sup> 1999 galt, dass Familien mit einem Einkommen unter umgerechnet 14.490 Euro im Jahr nichts für die Kinderbetreuung zahlen mussten, während Familien mit einem Einkommen über 44.933 Euro im Jahr die vollständige Gebühr zahlen mussten. 2001 beliefen sich die Elternbeiträge für öffentliche Kinderbetreuung (Vollzeit) im Durchschnitt auf 342 Euro für einen Kinderkrippenplatz, 269 Euro für einen Kindergartenplatz und 126 Euro für die Betreuung in einem Hort (Danmarks Statistik 2002a). Zwischen diesen beiden Einkommen erhöht sich der Elternbeitrag um je 1 Prozent pro 320 Euro Mehreinkommen. Die Ausnahme bilden die ersten 320 Euro, bei denen sich der Beitrag auf 5 Prozent beläuft. Eine besondere Berücksichtigung finden auch Familien mit mehr als einem Kind, da in der Regel gilt, dass das jüngste Kind den vollen Preis zahlt, während der Platz für das ältere nur noch die Hälfte kostet (Greve 1999:66).

<sup>11</sup> Bis Anfang der 1990er Jahre gab es erhebliche Probleme hinsichtlich der öffentlichen Kinderbetreuung, da nicht ausreichend Kapazitäten vorhanden waren. Dies führte zu langen Wartelisten. Durch eine verstärkte „Betreuungspolitik“ konnte dies im Laufe der 1990er Jahre verändert werden. Warteten 1993 noch 16.315 Kinder auf einen Betreuungsplatz, waren es im Jahr 2000 nur noch 5.260. Auch spielen die Wartelisten nur noch in wenigen, vor allem urbanen Gebieten eine Rolle, da dort passende Anlagen nur begrenzt vorhanden sind oder es sehr teuer ist, neue zu erschliessen (OECD 2002:113).

**Tabelle 4: Prozentzahl der Kinder in den jeweiligen Altersgruppen in öffentlichen Betreuungseinrichtungen 1990-2000**

Altersgruppe	1990	1995	2000
0-13 Jahre, alle	38,1	49,5	59,2
0-2 Jahre	47,2	46,0	56,1
3-5 Jahre	75,9	83,4	92,3
6-9 Jahre	41,5	63,4	79,0
10-13 Jahre	4,1	7,9	10,8

Quelle: Danmarks Statistik (2002a)

Im Gegensatz zu der deutlichen Zunahme der Anzahl der Kinder in öffentlichen Betreuungseinrichtungen, ist hinsichtlich der Stunden, die ein Kind in einer solchen verbringt, eine leichte Abnahme zu verzeichnen, obwohl die durchschnittlichen Arbeitszeiten von Eltern zugenommen haben. Laut der „Landesvereinigung der Kinder- und Jugendpädagogen“<sup>42</sup> in Dänemark ist dies auf flexiblere Arbeitszeiten zurückzuführen, die es den Eltern erlauben, Arbeit und Familie dahingehend zu koordinieren, dass Kinder mehr Zeit zu Hause verbringen können.

Ausbildung und Einkommen der Eltern spielen eine wesentliche Rolle dabei, zu welchem Grad Kinder in öffentliche Betreuungseinrichtungen gegeben werden. Eltern mit geringer Ausbildung und niedrigem Einkommen nutzen die öffentlichen Angebote am wenigsten. Die Nutzung der Angebote steigt proportional zum Grad an Ausbildung und zur Höhe des Einkommens. Alleinerziehende weisen eine höhere Inanspruchnahme der Kinderbetreuung in öffentlichen Einrichtungen auf als Paare. Seit Anfang der 1990er Jahre können Kinder auch von Tagesmüttern, die von Kommunen ausgewählt und bezahlt werden, in Heim der Tagesmutter betreut werden. In der Regel wird diese Form der Betreuung in der Altersgruppe der 0-2-jährigen in Anspruch genommen, kann aber auch auf 3-5-jährige ausgedehnt werden.<sup>13</sup>

Das grosse Angebot an kommunalen Einrichtungen bietet Müttern einen leichteren (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt. Dass in einigen Kommunen noch immer ein Problem langer Wartelisten besteht, führt dazu, dass Mütter, die zumeist den Eltern- und Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, nicht so frühzeitig wie theoretisch möglich auf den Arbeitsmarkt zurückgehen können. Gleichwohl ist ein so stark ausgebautes staatliches Angebot der Kinderbetreuung als Merkmal für das individuelle Modell nach *Sainsbury* zu werten.

#### *Familiale Kinderbetreuung mit öffentlicher Unterstützung*

Seit dem Sommer 2002 ist es den Kommunen auch möglich, Eltern, die ihre Kinder allein großziehen möchten, finanziell zu unterstützen anstatt ihnen einen Betreuungsplatz anzubieten. Bedingungen für diese Sozialleistung sind: a) das Kind ist zwischen 0 und 5 Jahren alt und b) der Elternteil, der dieses Geld erhält, darf weder über ein Arbeitseinkommen noch über andere Sozialleistungen während der Betreuungsperiode verfügen. Darüber hinaus dürfen diese Leistungen nicht 85 Prozent der geringsten Gesamtkosten für einen Kinderbetreuungsplatz in der entsprechenden Altersgruppe in der Kommune überschreiten. Diese Leistungen können mindestens 8 Wochen und maximal 1 Jahr in Anspruch genommen werden von dem Zeitpunkt an, ab dem dem

<sup>12</sup> Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund

<sup>13</sup> Die maximale Anzahl der Kinder, die eine einzelne Tagesmutter betreuen darf, ist fünf, wobei das Kind der Tagesmutter ebenfalls eingerechnet werden darf/ muss (§10 Gesetz über soziale Dienstleistungen 2003).

Kind ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen würde. Ein Haushalt kann maximal dreimal diese Leistungen beziehen und die Summe der Leistungen darf die höchste Stufe des Arbeitslosengeldes nicht überschreiten (Sozialministerium 2003).

Theoretisch handelt es sich bei dieser politischen Massnahme um eine Erweiterung der zeitlichen Rechte von Eltern. Insofern ist von einer Optionserweiterung zu sprechen. Das Gesetz ist geschlechterneutral – sowohl Vater als auch Mutter können sich für diese Form der Betreuung entscheiden. Auch hinsichtlich seiner praktischen Auswirkungen ist eine Übereinstimmung mit dem Individual Model anzunehmen. Zwar zeigen die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub sowie die Begründungen für die hohe Anzahl an Müttern in Eltern- und Erziehungsurlauben in den folgenden Kapiteln, dass die Option vorrangig von Frauen in Anspruch genommen wird. Doch die tatsächliche Inanspruchnahme des Elternurlaubs zeigt ebenfalls, dass Eltern ein geringes Interesse daran haben, die komplette Periode auszuschöpfen.

#### 4.4 Zeitliche Rechte (Eltern- und Erziehungsurlaub)

Der Elternurlaub (*barselsorlov*), der 2002 geändert wurde, setzt sich zusammen aus einer Zeitperiode des Mutterschaftsurlaubs, einer gesetzlich festgelegten Möglichkeit des Vaterschaftsurlaubs, sowie einer Periode, in der Mutter und Vater sich den Urlaub teilen können. Verbunden ist der Anspruch auf Elternurlaub mit einer entsprechenden Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt: Während der letzten 13 Wochen vor Inanspruchnahme des Elternurlaubes muss eine Mindestarbeitszeit von 120 Stunden nachgewiesen werden. Die finanziellen Leistungen richten sich dann nach dem vorher bezogenen Lohn, wobei der Höchstbetrag des Erziehungsgeldes bei 393,64 Euro pro Woche liegt (Missoc-Info 2002:17). Die meisten erwerbstätigen Mütter erhalten in dieser Periode jedoch ihren vollen Lohn, da entsprechende Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in nahezu allen Branchen in den Tarifverträgen festgelegt wurden. 2002 wurde darüber hinaus der seit 1993 zusätzlich im Rahmen einer Reihe von Arbeitsmarktreformen eingeführte Erziehungsurlaub (*børnepasningsorlov*)<sup>14</sup> wieder abgeschafft. Nach der Neuregelung gilt weiterhin der Anspruch der Mutter auf die vier Wochen vor und 14 Wochen Urlaub nach der Geburt, sowie der Anspruch des Vaters auf 2 Wochen Urlaub innerhalb der ersten 14 Wochen nach der Geburt und 2 Wochen innerhalb der ersten 46 Wochen nach der Geburt.<sup>15</sup> Im Anschluss an die ersten 14 Wochen haben nun beide Elternteile zusammen Anspruch auf insgesamt 32 Wochen Urlaub.<sup>16</sup> Der erweiterte Elternurlaub beinhaltet finanziellen Anspruch für zusammen 32 Wochen entsprechend dem vollen Tagessatz des Arbeitslosengeldes. Die Eltern können das Tagesgeldrecht im Wechsel beziehen oder es kann durch ein Elternteil allein in Anspruch genommen werden. Auch können sie mit Inkaufnahme eines geringeren wöchentlichen Satzes den Elternurlaub um maximal 14 Wochen verlängern.

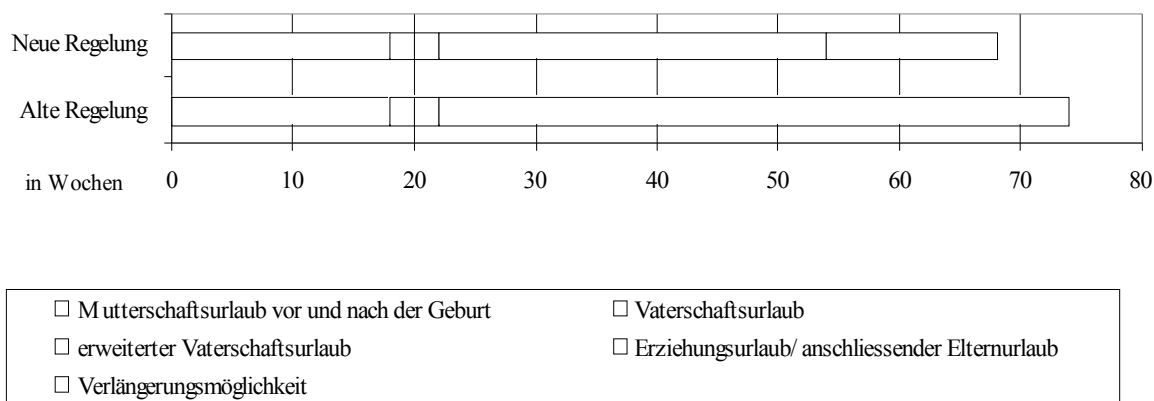
<sup>14</sup> Wie der Elternurlaub war der Erziehungsurlaub an die Einbindung in den Arbeitsmarkt geknüpft. Darüber hinaus war die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub mit dem Arbeitgeber abzusprechen. Der finanzielle Ausgleich betrug 60 Prozent des Höchstsatzes an Arbeitslosengeld. Dieser Betrag wurde vom Staat finanziert, wobei die Kommunen die Möglichkeit hatten, finanzielle Zuschüsse zu zahlen.

<sup>15</sup> Im Jahr 2000 nahmen 57,6% der „frisch gebackenen“ Väter Vaterschaftsurlaub innerhalb der 14 Wochen nach der Geburt. Nur 2,15% gingen in den erweiterten Vaterschaftsurlaub (Zentrum für Gleichstellung 2001).

<sup>16</sup> Zuvor waren es nur 10 Wochen im Rahmen des Elternurlaubes, wobei bis 2002 aber noch zusätzlich der Erziehungsurlaub mit mindestens 13 Wochen und maximal 52 Wochen von beiden Elternteilen in Anspruch genommen werden konnte.

Die Änderungen haben zur Folge, wie Abbildung 3 zeigt, dass sich die Zeit des Gesamturlaues unter vollen Anspruchsleistungen um 20 Wochen verringert. Selbst mit der Verlängerung des Elternurlaubes unter Inkaufnahme eines geringeren wöchentlichen Satzes besteht ein 6 Wochen geringerer Anspruch (Zentrum für Gleichstellung 2001).

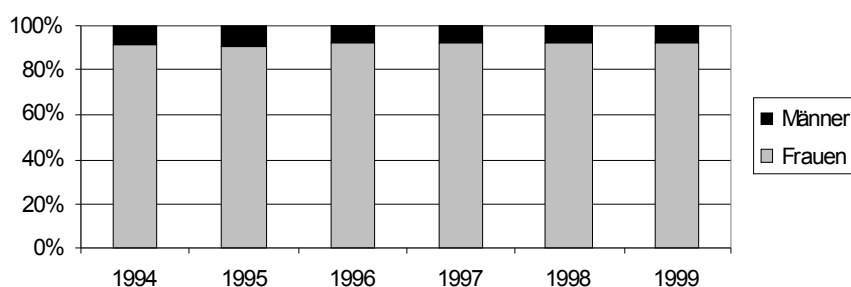
**Abbildung 3: Neue und alte Regelungen über Eltern- und Erziehungsurlaub im Vergleich**



Hinzu kommt die Regelung über die familiäre Kinderbetreuung (siehe Kapitel 3.3). Nimmt man an, dass vorrangig Frauen weiterhin die meiste Zeit des Elternurlaues beanspruchen und auch die familiäre Kinderbetreuung übernehmen, kann sich eine Periode von max. 4 Jahren und 4 Monaten ergeben, in der diese Frauen nicht auf dem Arbeitsmarkt vertreten sind. Dies wiederum stellt eine deutliche Ausweitung der Familienzeit dar. Bei der vorhergehenden Regelung betrug die längste Zeitspanne, die eine Frau aufgrund eines Kindes zu Hause bleiben konnte, 1 Jahr und 6 Monate. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass Eltern die gesamte nun zur Verfügung stehende Periode nutzen werden. Bereits im Rahmen der alten Regelungen blieben 85% der Mütter lediglich ein halbes Jahr (21-24 Wochen nach der Geburt) zu Hause. Nur 8% verlängerten im Jahr 2000 über die 24. Woche hinaus (Wehner/Abrahamson 2003a:26).

Sowohl der erweiterte Elternurlaub als auch der Erziehungsurlaub haben einen geschlechterneutralen Anspruch. Doch werden beide, betrachtet man die Statistiken der letzten Jahre, nahezu ausschliesslich von Müttern in Anspruch genommen (Abbildung 4).

**Abbildung 4: Wer nahm Erziehungsurlaub? Anteilig Männer und Frauen in Prozent 1994-1999**



Somit widersprechen weder die alte noch die neue Regelung dem Theoriekonzept des Individual Model, stellen aber in der Praxis eine erhebliche Benachteiligung der Mütter auf dem Arbeitsmarkt zumindest für eine definierte Periode dar (auch wenn diese meist nur ein halbes Jahr beträgt). Die

Ursache dafür ist u.a. in den Lohnunterschieden zu finden, die dazu führen, dass die Person mit dem geringeren Einkommen, welche zumeist die Frau ist (siehe Kapitel 4), zu Hause bleibt.

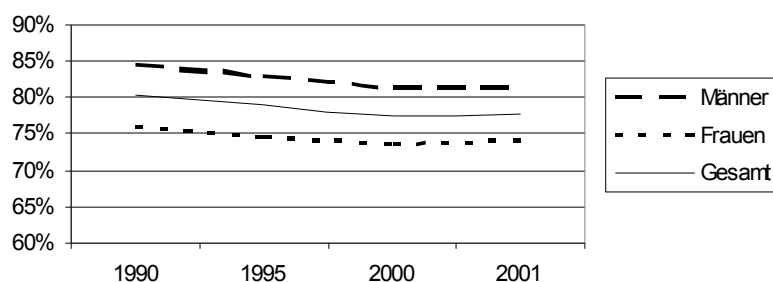
## 5 Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik

Die Arbeitsmarktintegration von Frauen, speziell von Müttern, ist ein wesentlicher Bestandteil der dänischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik. Die hohen Erwerbsquoten von Frauen und das umfangreiche Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen sind nur einige Verdeutlichungen dessen. Auch die Massnahmen des Eltern- und Erziehungsurlaubes sowie die erweiterte Regelung für die familiäre Kinderbetreuung spielen eine wesentliche Rolle sowohl in der Arbeitsmarkt- als auch Familienpolitik. Im Folgenden soll diese Verknüpfung verdeutlicht werden. Dabei werden vor allem die veränderten Regelungen in der familialen Betreuung im Hinblick auf eine Optionserweiterung oder eine Verdrängung von Müttern vom Arbeitsmarkt diskutiert.

### 5.1 Frauen/ Mütter auf dem dänischen Arbeitsmarkt

Frauen hatten bereits in den 1970er und 1980er Jahren eine hohe Erwerbsbeteiligung, die sich in den 1990er auf einem Niveau von ca. 75% stabilisierte. Wie Abbildung 5 zeigt, geht die Absenkung der Frauenerwerbsquote 1995-2000 einher mit einem Rückgang der Erwerbsquote der Männer und ist somit nicht geschlechterspezifisch bedingt. Im Jahr 2001 lag die Erwerbsquote der Frauen bei ca. 74% und die der Männer bei etwa 81%. Nur 3% der Frauen im erwerbstätigen Alter sind Hausfrauen (Fuhrmann 1999:6).

Abbildung 5: Erwerbsquote nach Geschlecht 1990-2001\*



\* Altersgruppe der 16-66jährigen

Quelle: Danmarks Statistik (2003b)

In Dänemark ist die heutige hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht mehr durch eine besonders ausgeprägte Teilzeitbeschäftigung<sup>17</sup> erklärbar. Kann man in Anlehnung an das Doppelverdienermodell *Pfau-Effingers* in den 1980er Jahren in Dänemark noch von einem Eineinhalbverdienermodell sprechen, da die Teilzeitquote bei Frauen 1983 bei 35% und 1988 bei 29% lag (die der Männer bei 8 bzw. 9%) (Danmarks Statistik/ Gleichstellungsrat 1999:42), gilt

<sup>17</sup> In Dänemark bedeutet Teilzeitbeschäftigung für versicherte Personen 30 Stunden oder weniger, für nicht versicherte Personen 27 Stunden oder weniger.



heute das Doppelverdiener- oder auch individuelle Modell. Im Jahr 2001 arbeiteten nur noch 17% der beschäftigten Frauen und 11% der beschäftigten Männer Teilzeit (Danmarks Statistik 2003b).

Für den Rückgang der Teilzeitbeschäftigung von Frauen lassen sich unterschiedliche Faktoren erkennen. Zum einen wird von einem höheren Bildungsniveau und einem Arbeitskräftemangel in typischen „Frauenberufen“ sowie von steigenden Lebensstandards gesprochen. Zum anderen spielt die ganztägige Kinderbetreuung eine wesentliche Rolle. Sie hat zur Folge, dass Mütter Familie und (Vollzeit-)Beruf gut vereinbaren können (Wroblewski/Leitner 2003:45f).

Tatsächlich ist die Anzahl der vollzeiterwerbstätigen Mütter von 44% 1980 auf 76,5% 1999 gestiegen. Die Teilzeitquote wurde dementsprechend stark verringert, wobei besonders auffällig der Rückgang der Teilzeitbeschäftigungen unter 25 Stunden pro Woche ist: von 26% 1980 auf 4,7% 1999 (Zahlen für 1980: Rostgaard et.al. 2000:26; Zahlen für 1999: OECD 2002:58).

Es ist also festzustellen, dass es in Dänemark die Norm ist, dass Frauen und Mütter hinsichtlich der Erwerbsquote und Arbeitszeit den Männern gegenüber nahezu gleichgestellt sind. Dies ist auch der Grund dafür, dass es keine geschlechterspezifische Arbeitsmarktpolitik gibt.

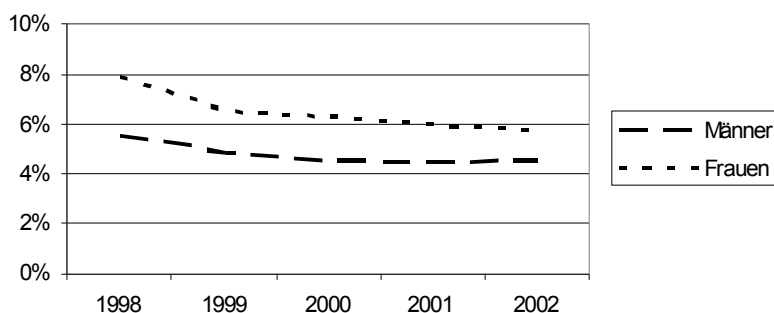
## 5.2 Geschlechterspezifische Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik

Die Besonderheit der dänischen Arbeitsmarktpolitik ist ihre absolute Geschlechterneutralität. So gibt es seit den 1960er und 1970er Jahren, in denen verstärkt Frauen für den Arbeitsmarkt rekrutiert wurden, keine frauenspezifische Arbeitsmarktpolitik mehr (Emerek 2001:8). Dies ist zwar vom Ansatz her eine erstrebenswerte Politik, und sie stimmt in hohem Masse mit dem Individual Model überein. Doch zeigen sich beim näheren Betrachten des Arbeitsmarktes, dass auch in Dänemark eine vollkommen geschlechterneutrale Arbeitsmarktpolitik scheinbar nicht mit einer Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt einhergeht.

### 5.2.1 Frauen/Mütter und Arbeitslosigkeit

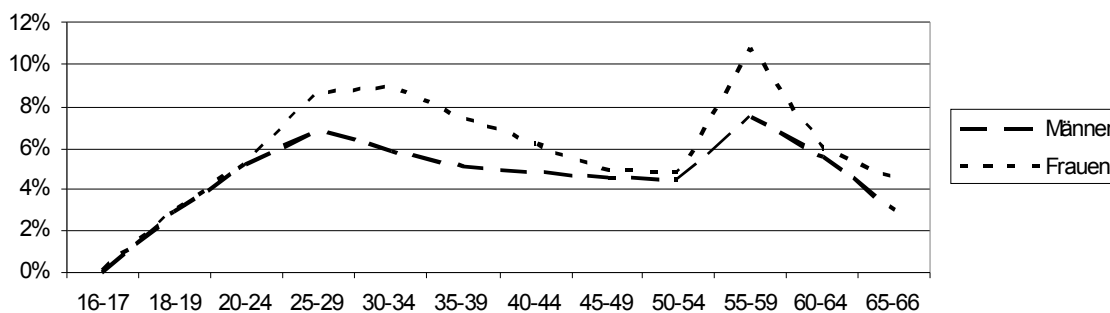
Betrachtet man den gesamten Arbeitsmarkt, so zeigt die Statistik in Abbildung 6, dass mehr Frauen als Männer arbeitslos sind, auch wenn die Differenz zwischen den Geschlechtern seit 1998 leicht abgenommen hat. So waren im Jahr 2002 4,6% der männlichen Arbeitskräfte und 5,8% der weiblichen arbeitslos (Danmarks Statistik 1999; 2000; 2001; 2003c).

**Abbildung 6: Arbeitslosenquote nach Geschlecht 1998-2002**



Besondere Relevanz im Zusammenhang von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik haben die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den Geschlechtern in verschiedenen Altersgruppen. In Abbildung 7 ist zu erkennen, dass die Arbeitslosenquoten der beiden Geschlechter in der Altersgruppe 20-24 auseinander scheren und sich erst wieder in der Altersgruppe 45-49 annähern (Statistikbanken 2003).

**Abbildung 7: Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Alter im 3. Quartal 2003**



Vor allem die grosse Diskrepanz in der Altersgruppe der 25-39-jährigen ist mit dem Faktor „Kinder“ in Verbindung zu setzen, da die meisten Geburten in diesem Lebensabschnitt stattfinden. Auch in Dänemark fällt es einer Mutter viel schwerer, so bewertet es der Gleichstellungsrat, in dieser Zeit ihre Integration in den Arbeitsmarkt aufrecht zu erhalten als dem Vater (Danmarks Statistik/Gleichstellungsrat 1999:45).

## 5.2.2 Mütter, Aktivierung und Arbeitszwang

Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst in Dänemark ein wesentliches Ziel: Die Vermittlung von Arbeitslosen zurück ins Arbeitsleben. Seit Beginn der 1990er Jahre wird dieses Ziel sowohl über Rechte als auch Pflichten umgesetzt. So ist die vierjährige Anspruchsperiode in zwei Zeitabschnitte eingeteilt. Das erste Jahr wird die Leistungsperiode genannt, in der der Arbeitslose Transferleistungen bezieht und ihm nur Arbeitsangebote nach Bedarf gemacht werden. Die anderen drei Jahre werden Aktivperiode genannt, in der weiterhin Transferleistungen bezogen werden, aber nun Rechte auf ein Arbeitsangebot im ersten Arbeitsmarkt, Angebote für subventionierte Arbeit oder Qualifizierungsmassnahmen bestehen sowie die Pflicht, diese anzunehmen. „Weist der Arbeitslose ein zumutbares Angebot ab, verliert der Betreffende seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld.“ (Arbeitsministerium 2001:14) Die Grundlage dieser Regelungen bildet das Gesetz über aktive Arbeitsmarktpolitik von 1998.

Darüber hinaus gibt es das Gesetz über aktive Sozialpolitik, das die Grundlage der Aktivierung von Sozialhilfeempfängern bildet. Da die Verwaltung der Sozialhilfe in der Obhut der Kommunen liegt, sind die Kommunen dafür verantwortlich, Sozialhilfeempfänger, die allein aufgrund von Arbeitslosigkeit Sozialhilfe beziehen, bei den amtskommunalen Arbeitsvermittlungen zu melden. Auch die Sozialhilfeempfänger sind genötigt, Aktivierungsangebote anzunehmen. Dabei sind die Kommunen angehalten zu überprüfen, ob ein Sozialhilfeempfänger weiterhin das Recht auf Transferleistungen hat, wenn er Aktivierungsangebote ausschlägt.

Beide Gesetze zeigen, dass es eine Verpflichtung zur Annahme von Arbeit gibt – man kann also von einem Arbeitszwang sprechen. Dieser gilt auch für Mütter. Lediglich Schwangere sowie Mütter, die sich im Mutterschutz, Mutterschaftsurlaub und in einem Adoptionsverfahren befinden, sind nicht zur Aktivierung verpflichtet.

### 5.2.3 Frauen, Kindererziehung und Haushalt

Der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern ist ein wichtiger Grund dafür, dass vor allem Frauen Eltern- und Erziehungsurlaub sowie die private Betreuung mit öffentlicher Unterstützung in Anspruch nehmen. Männer machen dagegen nur einen sehr geringen Prozentteil aus. Von gravierenden Lohnunterschieden zwischen Männern und Frauen zu sprechen, wäre sicherlich übertrieben. Dennoch zeigt Tabelle 5, dass Frauen im Jahre 2002 im Durchschnitt nur etwa 86,9%<sup>18</sup> des Gehaltes der Männer verdienten. Besonders stark unterscheiden sich demnach die Löhne im privaten Sektor, während weibliche Staatsangestellte im Durchschnitt nahezu 90% des Durchschnittsgehaltes der Männer erhalten. Während jedoch der Einkommensunterschied seit 1996 auf dem privaten Sektor um 3% sank, ist in Dänemark die Differenz beim Staat um 1,5% und bei den Kommunen um 2,9% gewachsen. Die Ursache für die Lohnunterschiede im staatlichen und kommunalen Sektor wird vom Beschäftigungsministerium in den unterschiedlichen Ausbildungsniveaus zwischen Männern und Frauen gesehen. Dies hätte zur Folge, dass Frauen in der Regel in niedrigeren Positionen als Männer beschäftigt sind (Beschäftigungsministerium 2001).

**Tabelle 5: Geschlechterspezifische Lohnunterschiede 1996-2002**

Jahr	Angestellte der Kommunen		Angestellte beim Staat		Angestellte im Privaten Sektor	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
1996	89,8	100	90,5	100	81,9	100
1998	86,8	100	91,7	100	82,2	100
2000	86,5	100	90,8	100	82,7	100
2002	86,9	100	89,0	100	84,9	100

Gehalt der Frauen errechnet als Prozent am Gehalt der Männer, Stundenlohn

Quellen: Zahlen für 1996 vom Zentrum für Gleichstellung (2001), alle anderen Zahlen von Danmarks Statistik verschiedene Jahrgänge (1999 bis 2003).

Das Einkommen dürfte bei der Entscheidung, wer in der Partnerschaft Eltern- und/ oder Erziehungsurlaub nimmt, eine wesentliche Rolle spielen. Da in der Regel die Frau weniger verdient als der Mann, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass sie für eine gewisse Periode zu Hause bleibt, was wiederum zu verminderten Karriereöglichkeiten und dadurch in Erwerbsverlauf verringertem Einkommen führt.

Ein weiterer Grund ist der geschlechtersegregierte Arbeitsmarkt: Da viele Frauen im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, seien Unterbrechungen in der Arbeitsbiografie einfacher zu bewältigen als für Männer in der Privatwirtschaft (Wroblewski/Leitner 2003:51).

<sup>18</sup> Durchschnittswert der drei in der Tabelle aufgeführten Bereiche.

Darüber hinaus wird in der Rolle der Erziehenden primär die Frau gesehen.<sup>19</sup> So zeigen Umfragen der EU von 1996, dass ca. 70% der Männer und Frauen in Dänemark der Meinung sind, dass sich eine Mutter eher um ihr Kind kümmern soll, als arbeiten zu gehen. Auch wenn der Mann weniger verdienen sollte als die Frau, sollte nicht er die Arbeit aufgeben, um das Kind zu betreuen, sondern die Mutter. Dieser Meinung sind ca. 50% der Männer und Frauen in Dänemark (Eurobarometer 1996:36f).<sup>20</sup>

Unter Berücksichtigung der Statistiken kann also nicht von einer gerechten Arbeitsteilung zu Hause gesprochen werden. Die Frau erfährt auch in Dänemark eine Doppel- oder Dreifachbelastung durch Arbeit, Haushalt und Kinder.

## 6 Konklusion und Ausblick

Die Analyse der familienpolitischen Massnahmen in Dänemark anhand des Theoriekonzepts von *Sainsbury* zeigt deutlich, dass die meisten Massnahmen sowohl in den Regulierungen oder aber in den Auswirkungen bzw. sogar in beiden Aspekten den Kriterien des Individual Model entsprechen. Kindergeld Wohngeld, Krankenversicherung und die öffentliche Kinderbetreuung stimmen sowohl in ihren gesetzlichen Regelungen als auch in ihren Wirkungen mit dem individuellen Modell überein. Die Sozialhilfe sowie das Steuersystem erfüllen in den praktischen Auswirkungen die Kriterien des Individual Model, obwohl die gesetzlichen Regelungen nicht oder nur teilweise mit diesem korrespondieren. Dagegen sind die gesetzlichen Regelungen des Rentensystems, der familialen Kinderbetreuung und des Eltern- und Erziehungsurlaubes geschlechternneutral formuliert, stimmen aber in ihrer Wirkung nicht mit dem individuellen Modell überein.

Auffällig ist jedoch, dass besonders die Maßnahmen, die arbeitsmarktpolitische Relevanz haben, in ihrer Wirkung Defizite hinsichtlich ihrer tatsächlichen Geschlechterneutralität aufweisen. Da die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen wesentlichen Aspekt in der dänischen Familienpolitik ausmacht, ist dies besonders problematisch.

Es lässt sich daher ein Spannungsverhältnis zwischen diesen familienpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen feststellen, welches allerdings auch hinsichtlich der Neuerungen in beiden Bereichen nicht als kritisch zu bewerten ist. Der Eltern- und Erziehungsurlaub sowie die neue Regelung der familialen Kinderbetreuung sind zwar familienpolitische Maßnahmen, die den (temporären) Rückzug vom Arbeitsmarkt legitimieren. Die neu eingeführte Möglichkeit der familialen Kinderbetreuung kann also theoretisch als eine Optionserweiterung hin zu mehr Familien- und weniger Berufsleben gewertet werden. Da allerdings die Optionen des Eltern- und Erziehungsurlaubes primär von Müttern in Anspruch genommen wird, kann dies auch eine legitime Verdrängung von Frauen vom Arbeitsmarkt für eine Periode von über 4 Jahren bedeuten. Dennoch lassen Zahlen über die tatsächliche Nutzung der alten Regelungen über

<sup>19</sup> Auch in die Hausarbeit sind Männer wenig eingebunden. Selbst wenn im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren in Dänemark eine Besserung in der Beteiligung der Männer an der Hausarbeit zu beobachten ist, erledigten 1995 immer noch 62% der Frauen und nur 11% der Männer 51-100% der Hausarbeit. Betrachtet man vor allem erwerbstätige Frauen, so gaben 48% der Frauen, die mehr als 39 Stunden pro Woche arbeiteten, an, dass sie 76-100% der Hausarbeit erledigen (Aussenministerium 1999:56).

<sup>20</sup> In diesen Ansichten unterscheidet Dänemark sich nur unwesentlich von den anderen europäischen Ländern. Durchschnittlich sind 74% der Europäer (EU 15) der Meinung, dass eine Mutter die Prioritäten bei ihrem Kind zu setzen hat, und 53% denken, dass es nicht der Vater sein sollte, der bei den Kindern bleibt, auch wenn er weniger verdient als die Mutter (Eurobarometer 1996:36ff).

---

Elternurlaub die Vermutung zu, dass der Zeitraum der Abwesenheit einer Mutter vom Arbeitsmarkt weiterhin gering bleiben wird.

Dem gegenüber steht die Verschärfung des Arbeitszwangs im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Aktivierung von Arbeitslosen. Die entsprechenden Maßnahmen gelten als „geschlechterneutral“, da sie sich auf Frauen und Männer gleichermaßen beziehen. Der Arbeitszwang nimmt damit keine Rücksicht auf familiäre Verhältnisse, obwohl Mütter auch in Dänemark nach wie vor in der Verantwortung für die Kindererziehung gesehen werden.

Trotz der geringen Ambivalenz zwischen Familienleben und Arbeitszwang, kann eine geschlechterorientierte Politik in einigen Kernbereichen sinnvoll sein. So wird eine besondere Frauenförderung in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarktes seitens der dänischen Frauengesellschaft (2003), des Parlamentsmitgliedes Mette Frederiksen (2003) und dem Gleichstellungsministerium (2003) gefordert. Dabei liegen die Schwerpunkte vor allem auf dem Ausgleich der Löhne und der Umverteilung der Arbeit bei der Kindererziehung und im Haushalt. Letzteres bezieht sich im Wesentlichen auf eine bessere Verteilung der Inanspruchnahme von Eltern- und Erziehungsurlaub und damit auch von familialer Kinderbetreuung. Damit sollte sich die Politik nicht nur an den Frauen orientieren, sondern sich primär an Männer richten, die mehr Verantwortung für die Kindererziehung übernehmen sollten. Dabei wird auch von der Politik das Schaffen von Anreizen gefordert, die den Männern den Elternurlaub „schmackhaft“ machen sollen. Dies wiederum hätte positive Auswirkungen auf die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Es wäre eine weitere positive Entwicklung in Richtung der Gleichstellung der Geschlechter, welche in Dänemark bereits weit vorangeschritten ist.

## Literatur

- Arbeitsmarktverwaltung, 2003: unter: <http://www.ams.dk/orlov/> (Stand Oktober 2003).
- Beschäftigungsministerium, 2001: *Hvordan går det med ligelønnen?* unter: [http://www.hkstat.dk/hkwww/SEKTOR/STA/html.nsf/vFILES/Hvordan+gaar+det+med+ligelonen/\\$FILE/Notat%20om%20ligelon.doc?OpenElement](http://www.hkstat.dk/hkwww/SEKTOR/STA/html.nsf/vFILES/Hvordan+gaar+det+med+ligelonen/$FILE/Notat%20om%20ligelon.doc?OpenElement) (Stand Januar 2003).
- Christensen, Erik, 2003: *Feminisme og borgerløn*, veröffentlicht unter: <http://www.sociologi.dk/db/03papers/156.doc> (Stand Oktober 2003).
- Danmarks Statistik, 1999a: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 337.
- Danmarks Statistik, 1999b: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 486.
- Danmarks Statistik, 2000: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 4.
- Danmarks Statistik, 2001a: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 429.
- Danmarks Statistik, 2001b: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 540.
- Danmarks Statistik, 2002a: *Danmark i tal*. Kopenhagen.
- Danmarks Statistik, 2002b: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 218.
- Danmarks Statistik, 2003a: *Danmark i tal*. Kopenhagen.
- Danmarks Statistik, 2003b: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 141.
- Danmarks Statistik, 2003c: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 36.
- Danmarks Statistik, 2003d: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 287.
- Danmarks Statistik, 2003e: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 409.
- Danmarks Statistik, 2003f: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 450.
- Danmarks Statistik, 2004: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 80.
- Danmarks Statistik/Gleichstellungsrat, 1999: *Kvinder og mænd*. Kopenhagen.
- Dialog mit den Bürgern, 2003: <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/de/dk/1140.htm> (Stand November 2003).
- Die dänische Frauengesellschaft, 2003: [http://www.kvindesamfund.dk/pol\\_maal.htm](http://www.kvindesamfund.dk/pol_maal.htm) (Stand Dezember 2003).
- Dingeldey, Irene, 2000: *Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder*. Opladen: Leske + Budrich.
- Erwerbs- und Wohnungsverwaltung, 2003: <http://www.workindk.dk/Pasningstilbud> (Stand November 2003).

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *Three Worlds of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2002: Towards the Good Society, Once Again? in: Esping-Andersen, Gøsta (ed.) *Why We need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1-25.
- Eurobarometer, 1996: *Equal opportunities for women and men in Europe?* No. 44.3, Bruxelles.
- Fuhrmann, Nora, 1999: *Emanzipation am Arbeitsmarkt: dänische Reformkonzepte* in: *WIP Occasional Paper* 4: 5-16.
- Gesetz über aktive Arbeitsmarktpolitik (lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik) vom 17.03.2003.
- Gesetz über aktive Sozialpolitik (lov om aktiv socialpolitik) vom 13.08.2003.
- Gesetz über individuelles Wohngeld (lov om individuel boligstøtte) vom 05.11.2003.
- Gesetz über öffentliche Krankenversicherung (lov om offentlig sygesikring) vom 01.07.1998.
- Gesetz über soziale Dienstleistungen (lov om social service) vom 26.08.2003.
- Gleichstellungsministerium, 2003: <http://www.kige.dk> (Stand Dezember 2003).
- Greve, Bent, 1999: *The Changing Universal Welfare Model. The Case of Denmark towards to 21st Century*. Roskilde: Roskilde University.
- Hansen, Brigitte, 1995: Die Entwicklung des dänischen Sozialstaats aus der Sicht der Frauen. *Zeitschrift für Frauenforschung*, 1-2: 115-132.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1993: Familienpolitik in Europa“ in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.) *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick/ Ausblick*. Neuwied: Luchterhand, 141-168
- Knudsen, Lisbeth B., 1997: Denmark: The Land of the Vanishing Housewife in: Kaufmann, Franz-Xaver; Kuijsten, Anton; Schulze, Hans-Joachim; Strohmeier, Klaus Peter (eds.) *Family Life and Family Policies in Europe. Volume 1. Structures and Trends in the 1980s*. Oxford: Clarendon Press, 12-47.
- Knudsen, Lisbeth B., 1999: *Recent Fertility Trends in Denmark – A Discussion of the Impact of Family Policy in a Period with Increasing Fertility*. Odense: Odense University
- Kommunefakta, 2003: <http://kommunefakta.netborger.dk/produkt/kfv3/dinkommune.asp?p=netborger> (Stand November 2003).
- Landesvereinigung der Kommunen 2003: <http://www.kl.dk>.
- Lewis, Jane/ Ostner, Ilona 1994: Gender and the Evolution of European Social Policy. *Arbeitspapier* 4, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen

- Lewis, Jane, 2003: Erwerbstätigkeit versus Betreuungsarbeit. in: Gerhard, Ute; Knijn, Trudie; Weckwert, Anja (Hg.) *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München: CH Beck, 29-52.
- Mette Frederiksen, 2003: <http://www.mettefrederiksen.dk/kkestatsministre.htm> (Stand Dezember 2003).
- Missoc-Info, 2002: *Familienleistungen und Familienpolitik in Europa. Dänemark*. unter: [http://europa.eu.int./employment\\_social/missoc/missoc\\_info\\_de.htm](http://europa.eu.int./employment_social/missoc/missoc_info_de.htm) (Stand Oktober 2003).
- Nordic Social-Statistical Committee, 2004: <http://www.nom-nos.dk/nososco.htm> (Stand Januar 2004).
- OECD, 1995: *Historical Statistics 1960-1993*. Paris: OECD.
- OECD, 2002: *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Volume 1. Australia, Denmark and the Netherlands*. Paris: OECD.
- Pfau-Effinger, Birgit 1998: Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa – Theoretische Grundlagen der vergleichenden Analyse. in: Geissler, Birgit; Maier, Frederike; Pfau-Effinger, Birgit (Hg.) *FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung*, Berlin: Ed. Sigma, 177-194.
- Rostgaard, Tine; Christoffersen, Mogens N.; Weise, Hanne, 2000: Parental leave in Denmark. in: Moss, P.; Deven, F. (eds.) *Parental leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. Bruxelles: CBGS Publications, 25-44.
- Sainsbury, Diane, 1996: *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siim, Birte, 1999: Towards a gender-sensitive framework for citizenship. Comparing Denmark, Britain and France. in: Bussemaker, Jet (ed.) *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. London: Rutledge, 85-100.
- Sozialministerium, 2002: *Boligsikring 2002 til lejeboliger*. unter: <http://www.sm.dk/netpublikationer/2002/p1boligs080102/bolig070102a.pdf> (Stand November 2003).
- Sozialministerium, 2003: unter <http://www.sm.dk> (Stand Oktober2003).
- Statistikbanken, 2003: *AB121D: Ledige i pct af arbejdsstyrken efter område, alder og køn*. unter: <http://www.statistikbanken.dk/ab121d> (Stand Dezember 2003).
- Währungsrechner unter: <http://www.economist.com/markets/Currency/Index.cfm> (Stand Januar 2004).
- Wehner, Cecilie; Abrahamson, Peter, 2003a: *Labour Supply. The Case of Denmark*. unter: <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/summs/welempfc.htm> (Stand Januar 2004)
- Wehner, Cecilie; Abrahamson, Peter, 2003b: *Welfare policies in the context of family change. Policy. The Case of Denmark*. unter: <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/denmpoli.pdf> (Stand Juni 2004)



Wendt, Claus, 1998: Familienpolitik in Dänemark. in: *Zeitschrift für Familienforschung*, 10 (2): 103-115.

Wendt, Claus, 2003: *Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung? Gesundheitssysteme im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Wirtschafts- und Erwerbsministerium; Beschäftigungsministerium; Finanzministerium; Sozial- und Gleichstellungsministerium, 2003: *Redegørelse om kvinders pensionsmæssige stilling*. Kopenhagen.

Wroblewski, Angela/ Leitner, Andrea, 2003: *Umbau von Arbeitsgesellschaften. Eine Chance zur geschlechtergerechten Verteilung von Arbeit, Zeit und Einkommen*. Wien: Institut für Höhere Studien.

Zentrum für Gleichstellung, 2003: <http://www.celi.dk> (Stand November 2003).