

"Der blinde Fleck" in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung: Kritik und Erweiterung der Forschungsperspektiven

Dingeldey, Irene

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dingeldey, I. (2002). "Der blinde Fleck" in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung: Kritik und Erweiterung der Forschungsperspektiven. (ZeS-Arbeitspapier, 02/2002). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112343>

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.

Irene Dingeldey

**"Der blinde Fleck" in der vergleichenden
Wohlfahrtsstaatsforschung.
Kritik und Erweiterung der
Forschungsperspektiven**

ZeS–Arbeitspapier 02/2002

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28203 Bremen

Das Arbeitspapier ist hervorgegangen aus einem Vortrag zur Tagung "Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates" der Sektion "Politik und Ökonomie" der DVPW vom 16. bis 18. November 2001 in Hagen.

Zusammenfassung

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden sowohl policy outcomes als auch Regimetypen in Verbindung mit unterschiedlichen Graden der "Koordination" erklärt. Diese Forschungsperspektive beschränkt sich dabei in Anlehnung an die klassische politische Ökonomie weitgehend auf die Beziehungen zwischen Staat und Markt, wobei die Reproduktionssphäre als uniform und stabil vorausgesetzt wird. Die spezifische Forschung zum Reproduktionsbereich, i.e. zur Frauenerwerbsbeteiligung, vernachlässigt dagegen die Steuerungsperspektive. Dies begründet die im ersten Teil des Papiers vertretene These, dass die Koordination der Reproduktionssphäre einen "blinden Fleck" in der vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung darstellt.

Im zweiten Teil schließen sich daher Fragen nach der spezifischen Steuerungsproblematik bzw. den spezifischen Koordinationsformen im Reproduktionsbereich an, wobei primär der Fokus auf die Steuerung familialer Erwerbsmuster gerichtet ist. Dem gender contract als gesellschaftspolitischen Leitbild wird dabei generell eine politikfeldübergreifende Koordinationsfunktion zugeschrieben. Im Ländervergleich wird gezeigt, dass der gender contract als Leitbild für ein egalitäres Modell in Dänemark tatsächlich die verschiedenen Politikfelder wie auch die individuellen Präferenzen der Paare "koordiniert". In Deutschland zeigt sich dagegen die Erosion der Koordinationsfunktion des Leitbildes des "männlichen Ernährermodells". Ausgehend von der fehlenden Koordination werden negative Effekte in Bezug auf Arbeitslosigkeit, Armut und Geburtenraten angenommen. Dies unterstützt das Plädoyer, den Fokus der "Koordination" in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung auf die Reproduktionssphäre auszudehnen.

Abstract

In comparative welfare state research policy outcomes as well as regime types are explained by different degrees of coordination. Following the approach of classical political economy the research perspective concentrates on the relations between state and market, assuming the sphere of reproduction as uniform and stable. Research on the sphere of reproduction, i.e. on female employment participation, neglects the steering perspective. This gives reason for the argument, that there is a "blind spot" in welfare state research concerning "coordination" of the sphere of reproduction.

In the second part therefore questions are asked about the steering conditions and particular forms of coordination in the sphere of reproduction, focusing particularly on the steering of family employment patterns. The 'Leitbild' function of the gender contract is identified as a general mode of cross-policy field coordination. The comparative approach shows that in Denmark the gender contract as 'Leitbild' of an egalitarian model, indeed is coordinating different policy fields as well as individual preferences of couples. In Germany, however, the erosion of coordination by the 'male breadwinner model' is becoming obvious. Negative effects in respect to unemployment, poverty and birth rates seem to be influenced by missing of coordination. This supports the argument that in comparative welfare state research an expansion of the focus of "coordination" to the sphere of reproduction is necessary.

Inhalt

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung/Abstract..... | 2 |
| 1. Einleitung..... | 5 |
| 2. "Der blinde Fleck" in der vergleichenden Korporatismus- und Wohlfahrtsstaatsforschung..... | 7 |
| 3. Die spezifische Problematik der Steuerung des Reproduktionssystems und die Notwendigkeit politikfeldübergreifender Koordination..... | 11 |
| 4. Der Gender Contract als Koordinationsmechanismus..... | 15 |
| 5. Die Koordination der Reproduktionssphäre: Dänemark und Deutschland im Vergleich..... | 18 |
| 6. Rückwirkungen der Koordination des Reproduktionssystems auf die Struktur des Arbeitsmarktes, das Armutsrisiko und die Reproduktionsrate..... | 26 |
| 7. Ausblick..... | 30 |
| 8. Literatur..... | 32 |

1. Einleitung

Spätestens seit Ende der 60er Jahre werden in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung sowohl unterschiedliche *policy outcomes* als auch unterschiedliche Regimetypern unter anderem durch Formen der Koordination⁰ oder auch Nicht-Koordination erklärt. Die unterschiedlichen historischen Phänomene der Koordination haben dabei ebenso wie ihre wissenschaftlichen Bezeichnungen verschiedene Metamorphosen vollzogen. So ist beispielsweise eine partielle Verschiebung des Fokus weg von den Staat-Verbände-Beziehungen, i.e. vom Neo-Korporatismus-Diskurs, hin zur Unternehmenskoordination und deren institutionellen Voraussetzungen zu beobachten. Insgesamt bleibt dieser in der eher politikwissenschaftlich orientierten Richtung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung geführte Diskurs jedoch den traditionellen Fragestellungen der klassischen politischen Ökonomie verhaftet: Im Vordergrund steht das Beziehungsmuster von Markt und Staat. Dabei geht es um die staatliche Fähigkeit, die Wirtschaft zu steuern und die Wohlfahrt zu steigern bzw. die Individuen gegenüber den Marktkräften zu schützen (oder zu "dekommodifizieren") (Esping-Andersen 1998:19f; Esping-Andersen 1990:2). Der Fokus von "Koordination" richtet sich primär auf die kollektiven Arbeitsmarktakteure (Arbeitgeber bzw. Unternehmen sowie Gewerkschaften) mit dem Ziel, Regulation von Beschäftigung und Arbeitsmarkt zu erklären bzw. deren Folgen zu analysieren.

Im vorliegenden Text wird das damit einhergehende Ausklammern von Aspekten der Steuerung und Organisation der Reproduktionssphäre als "blinder Fleck" in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung kritisiert (1). Es wird darauf abgehoben, dass das vom Mainstream der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung implizit vorausgesetzte Funktionieren der Reproduktionssphäre (vgl. Kaufmann 1997:99/100) in den verschiedenen Ländern keinesfalls mehr auf einer uniformen und stabilen Organisation der Reproduktionstätigkeiten beruht. Die unterschiedliche Entwicklung von nationalen Arbeitsmärkten wird vielmehr zunehmend durch die je spezifische Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt **und** Familien geprägt. Die unterschiedliche Organisation der Reproduktionsaufgaben beeinflusst so Umfang und Struktur des Arbeitsangebots vor allem von Familienhaushalten (i.e. die Arbeitsmarkteteiligung von Müttern) oder auch die Größe und Struktur des Dienstleistungssektors (aufgrund der Auslagerung personenbezogener Dienstleistungen).

Es stellt sich daher die Frage, ob bzw. wie die Reproduktionssphäre koordiniert ist, und ob Form bzw. Grad der Koordination in einzelnen Wohlfahrtsstaaten systemspezifische Effekte produzieren. Die Überlegungen im nachfolgenden Text konzentrieren sich dabei weitgehend auf Koordinationsmechanismen, welche die Erwerbsmuster von Familienhaushalten beeinflussen.

Um diese Frage beantworten zu können, werden zunächst die Spezifik der Akteurskonstellationen und Steuerungsproblematik im Reproduktionssystem erörtert. Dabei werden die

⁰ Im folgenden wird "Koordination" zunächst allgemein verstanden als "gegenseitige Abstimmung verschiedener, eventuell konfligierender Vorhaben oder Maßnahmen" (vgl. Thibaut, Bernhard in: Nohlen 2001:263f). "Koordination" wird zudem als spezifische Form politischer Steuerung verstanden, z.B. im Gegensatz zu Konflikt oder Konkurrenz.

Erwerbsentscheidungen von Familien (primär: Haushalte mit Kindern) als multikausal beeinflusst identifiziert, d.h. sowohl über zahlreiche in verschiedenen Politikfeldern gestaltete "restrictions and opportunities" sowie über kulturelle Normen und Werte. Entsprechend wird angenommen, dass die Koordination der Reproduktionssphäre politikfeldübergreifender Steuerungsmechanismen bedarf (2). Als gesellschaftspolitischem Leitbild wird dem *gender contract* grundsätzlich eine solche politikfeldübergreifende Koordinationsfunktion zugeschrieben. Diese erscheint gleichwohl in der Übergangsphase von einem *traditionellen* zu einem stärker *egalitären gender contract* in Frage gestellt (3).

So lässt sich im Ländervergleich zeigen, dass sich in Dänemark das egalitäre Modell als Leitbild weitgehend durchgesetzt hat und eine sehr starke Steuerungswirkung in Bezug auf die familialen Erwerbsmuster ausübt. Dagegen zeichnet sich in Deutschland die Erosion des "traditionellen Ernährermodells" ab, ohne dass bislang ein "neues" Leitbild etabliert wäre. Damit aber fehlt eine klare Steuerungswirkung, was sich in einer zunehmenden Pluralisierung von Erwerbsmustern niederschlägt (4). Von der fehlenden Koordination des Reproduktionsbereichs in Deutschland gehen dabei – im Vergleich zu Dänemark – negative Effekte für Dienstleistungsbeschäftigung sowie Arbeitslosigkeit, Armut und Geburtenrate aus (5). Diese Ergebnisse unterstützen das Plädoyer, die Steuerungsperspektive bzw. den Fokus der "Koordination" auch auf die Reproduktionssphäre auszudehnen und damit die Erklärungsfähigkeit der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zu erhöhen (6).

2. "Der blinde Fleck" in der vergleichenden Korporatismus- und Wohlfahrtsstaatsforschung

Mit der als Neo-Korporatismus (Goldthorpe 1984; Schmitter/Lehmbruch 1979) bezeichneten Staat-Verbände-Beziehung (auch horizontale Politikverflechtung genannt) wurde vor allem die Koordination und Kooperation wirtschaftlicher und staatlicher Akteure auf der Makroebene untersucht⁰. Klassische Analysen beziehen sich dabei auf die tripartistische Konzertierung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie staatlichen Vertretern mit dem Ziel der Koordination der Tarifpolitik (zum Überblick siehe Czada 1994)⁰. Den älteren Arbeiten, die dieses Konzept anwenden, ist – noch vor dem Hintergrund keynesianischer Wirtschaftssteuerung – gemeinsam, dass sie den unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfolg verschiedener Volkswirtschaften im Zusammenhang mit der "Stärke des Korporatismus"⁰ erklären. Die "Lösung" des für die 70er Jahre angenommenen Dilemmas der Aufrechterhaltung von Preisstabilität und Vollbeschäftigung durch korporatistische Arrangements wurde dabei als Erfolg politischer Steuerungsfähigkeit interpretiert (Czada 1983; Scharpf 1987; Scharpf 1988b; Schmidt 1982; Schmidt 1983; Schmidt 1993a).

Mit dem Wechsel von keynesianischen zu neo-liberalen bzw. angebotsorientierten Strategien der Wirtschaftssteuerung verlor die Konzertierung der Lohnpolitik auf Makroebene an Bedeutung (Scharpf 1988a). Außerdem trugen Tertiarisierung, Dezentralisierung der Tarifpolitik und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu einer Verschlechterung der Voraussetzung korporatistischer Arrangements auf Makroebene bei⁰. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde diese Entwicklung dahingehend reflektiert, dass der Korporatismus – jedenfalls in seiner

⁰ Später wurde das Konzept auch auf die Koordination auf anderen Ebenen ausgedehnt (Meso-Korporatismus: Cawson 1985) wie auch verschiedene Formen der Koordination im Wohlfahrtssektor damit beschrieben werden (Backhaus-Maul u. a., 1995). Zudem wird u.a. in Bezug auf das deutsche Gesundheitswesen auch vom sektoralen Korporatismus gesprochen (Lehmbruch 1996).

⁰ Auch dem Korporatismus, verstanden als strukturelles, funktionales und inhaltliches Steuerungsinstrument des Konfliktes zwischen Kapital und Arbeit, wird vorgeworfen – so jedenfalls die bereits formulierte feministische Kritik – ökonomisch verkürzt zu sein, da er nur die gesamtwirtschaftlichen und nicht die gesamtgesellschaftlichen und damit das Geschlechterverhältnis einbeziehenden, politischen Parameter bemesse. In Konsequenz wird jedoch eher die korporatistische Praxis und deren Tendenz zur Entthematisierung zentraler Fragen des Geschlechterverhältnisses bzw. der Spaltung und Exklusion von Fraueninteressen kritisiert, kaum aber auf die Selektivität der korporatistischen Forschungsansätze eingegangen (Neyer 1996).

⁰ Faktisch werden demnach die Institutionen des jeweiligen "collective bargaining system", die Konflikt- bzw. Kooperationsorientierung der jeweiligen Tarifparteien sowie die erfolgreiche Koordination von Tarif- und Wirtschaftspolitik durch die jeweiligen Regierungen in spezifischen Situationen berücksichtigt.

⁰ Im einzelnen sind dabei u.a. zu nennen: Die mit der De-Industrialisierung einerseits und der Tertiarisierung andererseits verbundene Verlagerung der Beschäftigung in zunehmend kleinere Unternehmen bzw. Produktionseinheiten sowie die Flexibilisierung und Re-Organisation von Produktionsprozessen, die Veränderung der Arbeitsorganisation und das Entstehen neuer Qualifikationsprofile; die u.a. damit verbundene Dis-aggregation und Dispersion kollektiver Interessen und Verhandlungsarenen; die sich wiederum einerseits in den Mitgliederverlusten der Gewerkschaften aber auch der Unternehmerverbände sowie andererseits in Form der Dezentralisierung oder auch Individualisierung von Lohnverhandlungen niederschlug; ferner werden generell die mit der Globalisierung verbundenen Prozesse angeführt (Schmitter u. a. 1997).

ursprünglichen Form als Konzertierung auf der Makroebene – Ende der 80er Jahre zunächst tot gesagt wurde (Schmitter 1989).

In den 90er Jahren kam es jedoch in verschiedenen Ländern zu einer Renaissance der Sozialpakete und zwar insbesondere in Ländern, welche nicht die klassischen Voraussetzungen für die korporatistische Konzertierung aufwiesen. Ziele waren nun, die Folgen der Globalisierung zu bewältigen, die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien zu verbessern und – nicht zuletzt – die Erfüllung der Konvergenzkriterien von Maastricht (Crouch 1994; Ebbinghaus/Hassel 1999, 2000; Fajertag/Pochet 2000; Pochet/Fajertag 2000). Aufgrund dieser Wiederkehr des Korporatismus wurde von Philipp Schmitter die These des "korporatistischen Sisyphus", als einem zyklisch wiederkehrenden Phänomen entwickelt (Schmitter/Grote 1997).

Jenseits dieser "Zyklen des Korporatismus" als explizitem Steuerungsmechanismus blieben in der vergleichenden Beschäftigungs- und Arbeitsmarktforschung kontinuierlich Institutionen der Lohnsetzung, d.h. vor allem der Zentralisierungsgrad – und damit der Koordinationsgrad der Tarifverhandlungen – zentrale "erklärende" Variablen für die Veränderung des Beschäftigungsniveaus. Allerdings wurden unter den Bedingungen der 90er Jahre z.T. auch der Nicht-Koordination positive Effekte zugeschrieben (Appelbaum/Schettkat 1996; Eichengreen/Iversen 1999).

Im Laufe der 90er Jahre rückte zudem die Koordination zwischen Unternehmen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. So zeigten Hicks/Kenworthy, dass Unternehmenskoordination das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst, während sich neo-korporatistische Koordination primär auf die distributive bzw. redistributive Politik auswirkt (Hicks/Kenworthy 1998). Auch die von David Soskice betonte Unterscheidung zwischen *coordinated* versus *uncoordinated market economies* macht letztlich auf die Bedeutung von Koordination bei Unternehmensbeziehungen aufmerksam (Soskice 1999). Direkte und indirekte Unternehmenskoordination, staatliche Rahmenregulierung, aber auch die Koordination von Tarifpolitik sind demnach Wettbewerbsvorteile. Sie ermöglichen ein hohes Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer wie auch eine nachhaltige Technologie- und Standardentwicklung. Philip Manow stellt darüber hinaus in Anlehnung an Peter Swenson einen Zusammenhang zwischen *coordinated production regimes* und der Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken bzw. dem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Transfersysteme her (Manow 2001; Swenson 2002).

Mit den Arbeiten von Soskice und anderen wurde das Untersuchungsparadigma auf weitere Politikfelder ausgedehnt, i.e. die Qualifizierungs- und Technologiepolitik (Finegold/Soskice 1988). Steuer- und Abgabenpolitik wurde zur Erklärung unterschiedlicher Beschäftigungsdynamiken im Dienstleistungssektor herangezogen (vgl. Scharpf, 2000:247; Alber 2000:551; Manow/Seils 2000). Dies führte jedoch nicht zu einer Veränderung des Fokus. Es bleibt bei der Untersuchung der Beziehung zwischen Markt und Staat. Analog wird die Analyse von Kooperation weitgehend über zwei Untersuchungsperspektiven realisiert:

Erstens, die Klärung der Voraussetzungen und Bedingungen für eine Kooperation zwischen kollektiven Akteuren mit tendenziell gegensätzlichen oder zumindest unterschiedlichen Interessen (z.B. Arbeitgeber und Gewerkschaften) (Culpepper 2000; Czada 1988; Schmitter 1974; Schmitter/Lehmbruch 1979). Vor allem Fritz Scharpf hat dabei verschiedene

Koordinationsmechanismen in Verhandlungssystemen sowie spezifische Koordinationsprobleme mit Hilfe exemplifizierter Kooperationsspiele der Spieltheorie aufgezeigt (Scharpf 1988b; Scharpf 1993; Scharpf 2000a).

Zweitens, die Analyse der korporatistischen Systeme, des Koordinationsgrads der Kollektivverhandlungen oder auch der Unternehmenskooperation zur Erklärung makroökonomischer *policy impacts* (Crepaz 1992). Viele stellen dabei das Erreichen von Vollbeschäftigung bzw. die Entwicklung des Beschäftigungsniveaus in den Vordergrund (Appelbaum/Schettkat 1996; Eichengreen/Iversen 1999; Hicks/Kenworthy 1998; Scharpf 1987; Scharpf 1988b; Schmidt 1982; Schmidt 1983; Schmidt 1993a; Soskice 1999).

Die grundlegende Beschränkung der Forschungsperspektive auf die Beziehungen zwischen Markt und Staat sowie der Fokus auf die Koordination der kollektiven Akteure und der daraus resultierenden ökonomischen Folgen ist jedoch selektiv, da Arbeitsteilung, Organisation und Steuerung im Reproduktionsbereich ausgeklammert werden. Die Überwindung dieser selektiven Forschungsperspektive erscheint nicht zuletzt deshalb von Interesse, weil sich in Folge von Modernisierung und Individualisierung die Arbeitsteilung zwischen Familien, Staat und Markt neu justiert, und über den Wandel der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung sich auch die Muster der Arbeitsmarktteilhabe und Arbeitsmarktstruktur insgesamt verändern. Dies ist nicht ohne Folgen für die Entwicklung des Arbeitsangebots und damit für die Beschäftigungsentwicklung insgesamt zu denken. Die Reform bzw. der Erfolg der Anpassung der jeweiligen Sozialordnungen an die neuen sozialstrukturellen Bedingungen bzw. die veränderte Struktur des Arbeitsangebots können damit wesentlichen Einfluss auf die makroökonomische Performanz, i.e. die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, haben und somit ebenfalls einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor darstellen.

Bislang verweisen zwar nahezu alle vergleichenden Studien zur Beschäftigungsentwicklung (Ausnahmen: Compston 2001; Manow/Seils 2000) durchaus auf länderspezifische Unterschiede hinsichtlich des Arbeitsangebotes von Frauen und betonen z.T. sogar dessen große Bedeutung für unterschiedliche Beschäftigungsentwicklungen (Armingeon 1999; Bosch 2001). Vereinzelt wurde auch bereits ein positiver Zusammenhang von Frauenbeschäftigung und der Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung hergestellt (Alber 2000; Häußermann/Siebel 1995). Gleichwohl stellt die Steuerung dieser Effekte, die weniger auf die Koordination kollektiver Akteure, denn auf die Entscheidungen individueller Akteure bzw. Haushalte abzielen dürfte, einen "blinden Fleck" in der Analyse dar. Generell werden die Ursachen für die unterschiedliche Höhe bzw. Muster des Arbeitsangebots von Frauen bzw. Familien kaum als "politisch-gesellschaftlich-steuerbare" Einflüsse betrachtet und folglich auch nicht systematisch analysiert. Als eine der wenigen Ausnahmen plädiert allein Günther Schmid in seiner "Theory of Cooperation" explizit für eine Ausdehnung des Kooperationsparadigmas auf den Reproduktionsbereich und diskutiert Politiken der Geschlechtergleichstellung im Hinblick auf *policy impacts* am Arbeitsmarkt (Schmid 1994; Schmid 2002).

Ein "blinder Fleck" im Hinblick auf steuerungstheoretische Probleme muss derzeit auch noch für die explizit auf den Reproduktionsbereich gerichtete Forschung bzw. für die Forschung zu Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen konstatiert werden. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses dieser Arbeiten steht oftmals die Analyse von Prozessen, Strukturen und

Institutionen, welche zum Entstehen oder zur Verfestigung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten beitragen. Analysen zur Frauenerwerbstätigkeit im Ländervergleich nennen eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Frauenerwerbsquoten (Schmidt 1993b:59). Die geschlechtersensible Wohlfahrtsstaatsforschung wie auch die vergleichende Arbeitsmarktforschung haben gezeigt, dass ein sowohl sozialstaatlich als auch durch den Arbeitsmarkt und die Arbeitsbeziehungen geprägter Institutionenkontext (Gestaltung der sozialen Sicherung, Höhe der Löhne und der Sozialabgaben, Verfügbarkeit von Teilzeitarbeit, Länge der Arbeitszeiten, Angebot von sozialen Dienstleistungen) die Entscheidungen von privaten Haushalten hinsichtlich des Umfangs, der Verteilung und Struktur des Arbeitsangebots (Vollzeit-, Teilzeit- oder geringfügige Teilzeitarbeit, Überstunden) von Männern und Frauen in spezifischen Familienkonstellationen prägt (Leitner 1999; Maier 1996; Rubery u. a. 1998).

Da insbesondere die Erwerbstätigkeit von Müttern letztlich die Höhe von länderspezifischen Frauenerwerbsquoten bestimmt, wird insbesondere auf die Bedeutung von *Maternal Employment Policy Regimes* bzw. die dadurch beeinflussten Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf verwiesen. Zentral sind staatliche Regelungen (einschließlich finanzieller Unterstützung) des Elternurlaubs sowie der Ausbau von (öffentlichen) Kinderbetreuungsangeboten (Fagan/Rubery 1996:354ff; siehe auch Orloff 1993; Thenner 2000). Ein weiterer Forschungsstrang betont darüber hinaus die kulturellen Einflüsse auf spezifische familiäre Erwerbsmuster (Pfau-Effinger 1995; Pfau-Effinger 1999).

Mit dem Herausstellen einer multikausalen Beeinflussung von unterschiedlichen Frauen- bzw. Müttererwerbsquoten hat die geschlechtersensible Wohlfahrtsstaatsforschung damit wichtige Grundlagen für die Entwicklung einer steuerungstheoretischen Forschungsperspektive für den Reproduktionsbereich erarbeitet, wenngleich Aspekte der politischen Steuerung bislang auch hier nur selten explizit angesprochen werden (Dingeldey 1999b; Gerlach 1996; Mühlberger 2000; Rhein-Kress 1996). Probleme der Koordination zwischen ökonomischem und reproduktivem System oder Rückwirkungen der Organisation bzw. Arbeitsteilung im Reproduktionssystem auf das ökonomische System wurden bislang noch kaum systematisch analysiert (Ausnahme: Knapp 2001; Knapp 2000). Studien, welche eine explizite Steuerungsperspektive in Bezug auf den Reproduktionsbereich anwenden, wie Wirkungsanalysen zu unterschiedlichem Umfang und Formen von Frauenbeschäftigung mit Bezug auf das gesamtgesellschaftliche Beschäftigungsniveau, gibt es demnach kaum.

Das Defizit der vergleichenden Analyse von Beschäftigungsregimen bzw. der Arbeitsmarktentwicklung insgesamt besteht damit in der fehlenden systematischen Integration der von Esping-Andersen als "Familialism" bzw. "De-Familialism"⁰ bezeichneten Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Familie. Zentral dabei sind das Angebot bzw. der Ausbaus sozialer und personenbezogener Dienstleistungen, die hochgradig mit Niveau und Struktur der Frauenerwerbsbeteiligung – und damit des Arbeitsangebots – korrelieren (Esping-Andersen

⁰ "De-familialization does not imply 'anti-family'; on the contrary it refers to the degree to which households' welfare and caring responsibilities are relaxed – either via welfare provision, or via market provision. A familialistic system, again not to be confused with 'pro-family', is one in which public policy assumes – indeed insists – that households must carry the principal responsibility for their members' welfare. [...] The concept of de-familialization parallels the concept of de-commodification; in fact, for women de-familialization is generally a precondition for their capacity to 'commodify themselves' (Orloff 1993)" (Esping-Andersen 1999).

1999)⁰. Obwohl also – so jedenfalls Kaufmann (2000:295) – das Rekrutierungspotential des Staates wie auch das der Wirtschaft in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht von den Dienstleistungen der Familien abhängig ist, wissen wir wenig darüber, ob bzw. wie einzelne Staaten Maßnahmen zur Steuerung der Erwerbsbeteiligung der Haushalte bzw. zum Erbringen sozialer Dienstleistungen koordinieren. Organisation und Regulierung des Bereichs der sozialen Reproduktion, also der Familien und der sozialen Dienstleistungen, sind in ihrer Rückwirkung auf gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion und Arbeitsmarktentwicklung kaum untersucht, da sie meist als gegeben bzw. "funktionierend" vorausgesetzt werden (Kaufmann 1997: 99/100).

Zwischenfazit: Die Selektivität der Betrachtung von Koordination als Instrument politischer Steuerung in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ergibt sich aufgrund der Dominanz der Fragen der politischen Steuerung der Ökonomie sowie der daraus resultierenden Auswahl der Politikfelder und der Konzentration auf kollektive Akteure. Die vorliegenden Untersuchungen zum Reproduktionsbereich konzentrieren sich primär auf das Aufzeigen geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, und nehmen daher nur äußerst selten eine steuerungs-theoretische Perspektive ein. "Koordination" zwischen politischem System und der Sphäre sozialer Reproduktion stellt damit einen blinden Fleck in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung dar. Vor diesem Hintergrund erscheint zunächst eine nähere Betrachtung der spezifischen Steuerungsproblematik in Bezug auf den Reproduktionsbereich erforderlich.

3. Die spezifische Problematik der Steuerung des Reproduktionssystems und die Notwendigkeit politikfeldübergreifender Koordination

Die Interessenvertretung bzw. die Organisation der Einzelinteressen im Bereich des Reproduktionssystems gestaltet sich deutlich anders als in der Beschäftigungs- bzw. Tarifpolitik. Dies liegt einerseits an der "Schwäche" der familienpolitischen Interessen bzw. der organisationalen Fraktionierung der kollektiven Akteure, die generell als Interessenvertretung von Haushalten bzw. Familien gelten. Andererseits lassen sich insbesondere in Bezug auf sozialstaatliche Unterstützungsmaßnahmen für spezifische familiäre Erwerbsmuster auch prinzipielle Konfliktlinien zwischen den individuellen Akteuren bzw. den verschiedenen Familien(formen) erkennen.

- Familienpolitische Interessen können generell als "schwache" Interessen charakterisiert werden (Winter 1997). Dies bedeutet, dass die Organisationsfähigkeit familialer Interessen als vergleichsweise gering einzuschätzen ist, da die potentiellen Mitglieder über geringe finanzielle wie auch zeitliche Ressourcen verfügen. Entsprechend gelten auch die kollektiven Akteure in diesem Bereich als "schwach". Die Familienverbände wie auch Frauenverbände verfügen kaum über Sanktionspotential, weshalb ihre Konfliktfähigkeit als äußerst gering

⁰ Ein erster Versuch, die Reformen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes, insbesondere mit der Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung in den 90ern mit diesem Konzept in Verbindung zu bringen, liegt vor (Kvist 2001). Gleichwohl ist die Frage der "Koordination" auch dabei unterbelichtet.

eingestuft wird. Zudem ist die interne Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern sehr gering.

- Familienpolitischen Interessenorganisationen sind meist stark fraktioniert und tendenziell konkurrierend. Verschiedene, oft religiös oder weltanschaulich motivierte Organisationen setzen zumeist unterschiedliche Akzente bei der politischen Vertretung "allgemeiner" familialer Interessen. Dabei können Konflikte in Bezug auf Interessen spezifischer Familienformen, den Interessen von Vätern und Müttern, aber auch von Kindern entstehen, die wiederum Konflikte oder auch Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Interessenorganisationen begründen⁰ (Bertone 2000:4). Insbesondere die Frauenverbände bzw. die Frauenbewegung stellen die Beseitigung geschlechtsspezifischer Ungleichheit in den Vordergrund und markieren damit eine – zu den allgemeinen familienpolitischen Interessen quer verlaufende – geschlechtsspezifische Konfliktlinie.
- Die Präferenzen und Wertorientierungen hinsichtlich der familialen Erwerbsmuster markieren eine zentrale Konfliktlinie zwischen den verschiedenen kollektiven und individuellen Akteuren. Diese wird insbesondere dann virulent, wenn die "allgemeine" sozialstaatliche Unterstützung von Familien eng an spezifische Erwerbsmuster der jeweiligen Haushalte geknüpft ist, wie z.B. bei Steuersplittingsystemen (s. u.), oder die Unterstützung des Ernährer-/Hausfrauenmodells alternativ zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutiert wird. Familiäre Interessenlagen unterscheiden sich dann je nach Erwerbspräferenzen der einzelnen Haushalte. Idealtypisch wären diese z.B. in Hausfrauengewerkschaften bzw. in Frauengewerkschaften (für erwerbstätige Frauen) organisiert.
- Die Durchsetzungsfähigkeit familienpolitischer Interessen bzw. der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit hängt damit sehr stark von den länder- bzw. situationsspezifischen Möglichkeiten der Überwindung entsprechender organisatorischer und interessenpolitischer Spaltungen ab. Dabei kann die Gestaltung des jeweiligen Diskurses bzw. die Ausgewogenheit des Forderungskatalogs eine zentrale Rolle für die Konsensfindung und die Koalitionsbildung spielen⁰.

⁰ In Deutschland werden grundsätzlich drei Verbändegruppen unterschieden (Sebaldt 1997): Familienverbände, Elternverbände, Verbände für Elternteile und für Scheidungsgeschädigte. Dabei wird die Konkurrenz zwischen den in allen drei Gruppen versammelten Einzelorganisationen als besonders hoch eingeschätzt. Vor allem in der ersten Gruppe sind konfessionell geprägte Verbände dominant, die primär Hilfen und Regulierungen zum Schutz der Familie als Institution und zur Unterstützung der Funktionserfüllung von Familien einfordern. Die Elternverbände und die Verbände für Elternteile verfolgen oftmals die rechtliche Gleichstellung verschiedener Familienformen, z.B. von Alleinerziehenden, sowie die Gleichberechtigung und Gleichbeteiligung beider Elternteile an der Erziehung (Ibid.). In diesem Feld ebenfalls aktiv sind die Frauenverbände, die jedoch "unter sich" ebenfalls stark fraktioniert sind: Neben dem deutschen Frauenrat sind auch die konfessionell gebundenen Frauenverbände, wie der ‚Katholische Frauenbund‘ oder die ‚Evangelische Frauenarbeit in Deutschland‘, von vergleichsweise großer Bedeutung Ibid.. Insbesondere die Frage nach der Erwerbstätigkeit der Mütter hat dabei immer wieder zu Kontroversen auch innerhalb der Frauenverbände beigetragen. Im Rahmen der sogenannten "Mutterideologie" tritt noch heute ein durchaus relevanter Flügel für die Nichterwerbstätigkeit von Müttern und die finanzielle Kompensation der Hausfrauen- und Erziehungsarbeit ein (Nave-Herz 1997).

⁰ So wurde auch in Dänemark in den 60er Jahren die Frage der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen zunächst kontrovers diskutiert. Es standen sich die kooperierenden Frauenorganisationen DK (Dansk Kvindesamfund) und der Dachverband DKN (Danske Kvinders

Wenn also in den industriellen Beziehungen zentralisierte und monopolisierte handlungsfähige kollektive Akteure als Voraussetzung für erfolgreiche Konzertierung bzw. policy-Koordination gelten (Schmitter 1974), kann man davon ausgehen, dass im Reproduktionsbereich die Konzertierung mit Verbänden generell schwierig und eher nur in Ausnahmefällen erfolgversprechend ist. Gleichwohl dürften auch hier – wie bei den Arbeitsbeziehungen – starke Unterschiede im Ländervergleich zu finden sein.

Neben diesen spezifischen Bedingungen der Interessenorganisation in der Reproduktionssphäre gibt es weitere steuerungstheoretisch relevante Besonderheiten. Im Bereich der Familienpolitik sind die "Steuerungsobjekte" letztlich nicht kollektive Akteure, sondern die Familien bzw. deren Mitglieder. Diese können als "Quasi-Gruppe" verstanden und als "Akteur" modelliert werden, wenn sie je für sich auf einen externen Stimulus in gleicher Weise reagieren (Mayntz/Scharpf 1995a: 51).

Eine derart konzipierte Beeinflussung familialer Erwerbsentscheidungen erscheint gleichwohl komplex⁰. Eine klare Steuerungswirkung ist keinesfalls durch die Gestaltung einer einzelnen Regulierungsstruktur, wie z.B. des Steuersystems, zu erwarten (Dingeldey 1999b), da – wie in der Forschung zur Frauenerwerbsbeteiligung und zu familialen Erwerbsmustern herausgearbeitet – familiale Erwerbsmuster multikausal durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren beeinflusst werden (siehe oben). Entsprechend setzt die Steuerung familialer Erwerbsmuster eine weitgehend konsistente Ausrichtung verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen zur Ermöglichung bestimmter Muster voraus, i.e. das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die im sozialen Sicherungssystem und in den (familialen) Transferleistungen beinhalteten finanziellen Anreize und Restriktionen sowie insbesondere auch die Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung.

Die Arbeitsangebotsbedingungen von Familien werden damit nicht in einer einzelnen und überschaubaren Politikarena gestaltet. Einem entsprechenden Steuerungsvorhaben ist vielmehr – wie der Familienpolitik im Allgemeinen (Kaufmann 1989; Wingen 1997) – der Charakter einer Querschnittspolitik eigen. D.h. entsprechende Rahmenbedingungen werden in einer Vielzahl von Politikarenen sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf föderaler bzw. kommunaler Ebene reguliert. Relevant sind dabei das Politikfeld der Familienpolitik selbst, die Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der Regulierung sozialer Sicherung, z.B. in Ableitung vom Erwerbsstatus), aber auch die Bildungspolitik, die kollektiven Arbeitsbeziehungen, die Arbeitszeitgestaltung, bis hin zur Infrastrukturplanung der Kommunen usw. In diesen Arenen aber sind die Gestaltung der familialen Erwerbsmuster meist nicht "primärer" Regulierungsgegenstand, sondern werden

Nationalrad), als "Interessenvertretung" der Frauen aus der Mittelschicht bzw. vom Lande, und die Frauengewerkschaft KAD (Kvindeligt Arbejdsforbund), die eher geringqualifizierte Frauen aus der Arbeiterklasse organisiert, gegenüber (Bertone 2000). Bei der Diskussion um den Ausbau des Kinderbetreuungssystems in Dänemark wurde jedoch eine Strategie der Kompromissbildung verfolgt, die durch die Diskursverlagerung von der Forderung der "Wahlfreiheit zwischen Beruf und Familie" für Frauen hin zur Forderung nach Stärkung der individuellen Rechte der Kinder (auf professionalisierte Erziehung) möglich wurde: "Emphasis on children allowed in fact these organisations to claim for greater public responsibility on child care while avoiding internal conflicts on the definition of models of combination of care in the family and work outside the home for women" (Ibid).

⁰ Weitere Probleme der Steuerung familialer Entscheidungen bestehen darin, dass in demokratischen, nicht autoritären Staaten einerseits ein normativ begründeter Regelungsverzicht gegenüber familieninternen Entscheidungen besteht. Andererseits weist die Entwicklung der Familien- und Partnerschaftsstrukturen sowie das Geburtenverhalten eine starke Eigendynamik auf (Mayntz u. a. 1995b).

vielfach bei der Umsetzung anderer Politikziele indirekt bzw. über "sekundäre" Effekte beeinflusst oder ergeben sich auch als "unbeabsichtigte Nebenfolgen" anderer Politikziele⁰.

Um die Vielzahl von Arenen und Politikfeldern, in denen kollektive Akteure wie Gewerkschaften, Parteien oder Kirchen und natürlich auch Vertreter der jeweiligen staatlichen Administration, die oftmals über einzelne Aspekte der Rahmenbedingungen familialer Erwerbsmuster isoliert und indirekt entscheiden, politikfeldübergreifend auf ein gemeinsames Steuerungsziel hin auszurichten, bedarf es demnach einer Art "Meta-Kommunikation", welche einen Grundkonsens der entscheidenden gesellschaftlichen Kommunikationsträger herstellt (Fürst 1990: 298). Ein solcher Grundkonsens besteht in einer Leitbildorientierung. Für den Reproduktionsbereich kann diese über einen spezifischen *gender contract* hergestellt werden.

So hat in der Nachkriegszeit in Deutschland das männliche Ernährermodell in Verbindung mit der Hausfrauenehe Eingang in zahlreiche sozialpolitische und kollektivvertragliche Regulierungsfelder gefunden. Zentral war dabei die enge Verknüpfung mit dem Normalarbeitsverhältnis, das primär über sogenannte "geschlechtsneutrale" Regulierung entstand und dennoch maßgeblich zur Institutionalisierung des Ernährermodells beitrug (Hinrichs 1996; Holst/Maier 1998): Die sozialrechtliche Absicherung des Normalarbeitsverhältnis beinhaltet die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger, insbesondere auch der Ehefrau; die gewerkschaftliche Tarifpolitik zielte auf die Sicherung eines "Familienlohns" ab, der – ergänzt durch die Begünstigung der Ehe im Steuerrecht – die Ehefrau vom "Zwang" der (Vollzeit) Erwerbsarbeit freistellen sollte, um die Reproduktionsaufgaben zu sichern⁰. Umgekehrt wird die mit dem Normalarbeitsverhältnis verbundene soziale Absicherung (in vollem Umfang) nur für die Personen wirksam, die – von Reproduktionsaufgaben entlastet – dem Arbeitsmarkt kontinuierlich und Vollzeit zur Verfügung stehen. Das Normalarbeitsverhältnis ist demnach äußerst voraussetzungsvoll und grenzt indirekt vor allem Frauen aus, welche die "Norm" der Arbeitsmarktverfügbarkeit, z.B. aufgrund von Reproduktionsaufgaben, nicht erfüllen (vgl. Gottschall/Dingeldey 2000; Kaufmann 1997). Das Beispiel begründet damit eine Vertiefung der Erörterung zum *gender contract* als politikfeldübergreifendem Koordinationsmechanismus.

4. Der Gender Contract als Koordinationsmechanismus

Die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung hat im Zusammenhang mit der Kritik vor allem von Esping-Andersens Typologie in "Three Worlds of Welfare Capitalism" geschlechtersensible

⁰ In den der Familienpolitik zugerechneten Maßnahmenfeldern (Familienbesteuerung oder Regulierung des Angebots sozialer Dienstleistungen) werden Gestaltungsaufgaben oftmals entlang von *primären Zielen* wie dem Erreichen von Steuergerechtigkeit (nach Prinzipien der Leistungs- oder Bedarfsgerechtigkeit) oder der Erfüllung des staatlichen Erziehungsauftrags (z.B. im Vorschulbereich) wahrgenommen. Die dabei "implizite" Gestaltung der Arbeitsangebotsbedingungen für Familien entsteht dabei als *sekundärer Effekt* und wird vielfach gar nicht thematisiert.

⁰ Sozusagen als "Negativfolie" war die Forderung nach "Familienlöhnen" in sogenannten "Frauenberufen", z.B. im Gesundheits- und Pflegesektor, oder aber im vorschulischen Erziehungsbereich kaum ein Thema, was sich noch heute in diesen Bereichen in einem geringen Lohnniveau im Vergleich zu den traditionellen Industriearbeitern ausdrückt. Hinzu kommt die spezifische Regulierung der geringfügigen Teilzeitbeschäftigung als "Zuverdienertätigkeit" für Ehefrauen, welche auf die primäre Sicherung über den Ehemann aufbaut (Dingeldey 1998).

Typologien von Wohlfahrtsstaaten entwickelt. Dabei wurde der jeweilige länderspezifische gender contract als Basisunterscheidung genutzt. Das Konzept des ‚gender contract‘ dient dazu – so Hirdman – *"to deconstruct' the subtext of gender within various political reforms, norms, statements and not only those about women, but also the so-called gender-neutral laws and reforms where 'man' is the self-evident leading character"* (Hirdman 1998:37; weitere Bezüge zum *gender contract* siehe O'Reilly/Spee 1998; Pateman 1998).

Insbesondere die Regulierung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung wurde dabei als Grundlage des Geschlechtervertrages in den einzelnen Ländern betrachtet und anhand von Kategorien wie "Ernährermodell und Hausfrauenehe" oder – als Gegenentwurf – "Individualisiertes bzw. egalitäres Modell" charakterisiert⁰ (Lewis 1993; Lewis/Ostner 1994; Sainsbury 1996). Auf diese beiden Idealtypen wird dabei auch im folgenden zunächst als je spezifische historische Ausprägungen des gender contract rekurriert.

In der hier hervorgehobenen Funktion als Leitbild und Steuerungsmechanismus werden verschiedene Dimensionen des gender contract unterschieden: er fungiert als Leitbild sowohl für kollektive als auch individuelle Akteure und beeinflusst über Wertvorstellungen und Normen die Gestaltung von Regulierungen und Institutionen. Diese können als "geronnene" Form des gender contract verstanden werden und beinhalten spezifische Anreize und Sanktionen für individuelles Verhalten. Demnach beeinflusst der gender contract als Leitbild individuelle Entscheidungen einerseits über seine Normfunktion, die sich u.a. auch in den Erwerbspräferenzen widerspiegelt, sowie andererseits über die durch die Institutionenstruktur gestalteten Handlungsmöglichkeiten. Wie stark seine Steuerungswirkung ist, zeigt sich schließlich im (aggregierten) Erwerbsverhalten der Familienhaushalte.

Das Verhältnis wohlfahrtsstaatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Wertvorstellungen und Normen erscheint dabei interdependent: Einerseits können die durch die wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen verstärkte Standardisierung von Lebensweisen im Einklang mit dem etablierten Geschlechtervertrag normverstärkend in die Gesellschaft hineinwirken⁰ und die Erwerbspräferenzen beeinflussen. Andererseits kann eine Veränderung gesellschaftlicher Normen und Wertvorstellungen zur Veränderung der Erwerbspräferenz führen und damit mittelfristig die Reform wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen anstoßen (Buschoff u. a. 1998). Der Geschlechtervertrag ist damit klar historisch wandelbar, zeigt aber auch durchaus ein gewisses Beharrungsvermögen in seiner institutionalisierten Form.

Im folgenden konzentriere ich mich auf drei Aspekte des gender contract, anhand derer ich dessen Steuerungsfunktion im Hinblick auf familiäre Erwerbsmuster näher analysiere:

⁰ Die Typologen der einzelnen Autorinnen orientieren sich dabei weitgehend an diesen beiden Polen, wenn auch in den verschiedenen Studien unterschiedliche Differenzierungen und Bezeichnungen vorgezogen werden. Besonders hervorzuheben ist die Typologie von Pfau-Effinger, da sie vergleichsweise differenzierte Modelle hinsichtlich der partnerschaftlichen Arbeitsteilung, aber auch hinsichtlich der Verteilung der care-Aufgaben zwischen Staat und Familie zugrundelegt (Pfau-Effinger 1998). Die Unterschiede hinsichtlich der "Geschlechterverträge" wurden dabei u.a. aufgrund unterschiedlicher sozialer Aushandlungsprozesse und Konflikte um Strukturen und Institutionen sowie um kulturelle Leitbilder hinsichtlich der "idealen" Familienmodelle erklärt (Ibid).

⁰ Dies jedenfalls, sofern angenommen wird, dass die jeweiligen Wertorientierungen weder statisch noch vorgegeben sind, sondern "adaptiv" gebildet werden, also in Anpassung an die – durch Institutionen und Normen – eingeschränkte Menge der Möglichkeiten (Bothfeld 1997:36).

1. Ob die Leitbildfunktion des gender contract im Hinblick auf die kollektiven Akteure in verschiedenen Politikfeldern tatsächlich als politikfeldübergreifender Steuerungsmechanismus wirkt, wird anhand der Konsistenz wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen und Institutionen bzw. die darin explizit und implizit enthaltenen Anreize und Restriktionen bzw. Ermöglichungsstrukturen für spezifische familiäre Erwerbsmuster überprüft.
2. Um die Leitbildfunktion des gender contract im Hinblick auf die gesellschaftlichen Werte und Normen zu überprüfen, werden die Erwerbspräferenzen von Paaren im erwerbsfähigen Alter betrachtet.
3. Die tatsächliche Steuerungsfunktion des gender contract wird schließlich anhand der Konsistenz des in den verschiedenen Dimensionen verfolgten Modells und dessen Übereinstimmung mit den tatsächlich realisierten familialen Erwerbsmustern überprüft.

Ein idealtypisches Steuerungsmodell würde demnach eine konsistente Gestaltung wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen im Einklang mit den individuellen Präferenzen nach dem Leitbild eines Modells, i.e. des egalitären Modells, implizieren. Steuerungserfolg würde sich dann in einem hohen Grad der Übereinstimmung (und der Kohärenz) der aggregierten familialen Erwerbsmuster mit dem in der Anreizstruktur verfolgten Muster niederschlagen.

Für die Nachkriegszeit war eine entsprechende Steuerung durch den gender contract in Form des Ernährermodells in den meisten westlichen Industrieländern weitgehend gegeben. Das Modell des "männlichen Alleinverdieners in Verbindung mit der Hausfrauenehe" galt einerseits als Leitbild familialer Erwerbsmuster, an dem wohlfahrtsstaatliche Regulierungen in fast allen westlichen Ländern orientiert waren. Andererseits enthielten wohlfahrtsstaatliche Regulierungen spezifische *'incentives und constraints'*, also Anreize oder Zwänge, bzw. *'restrictions und opportunities'* (Windhoff–Héritier 1991), d.h. Restriktionen und Ermöglichungsstrukturen, welche die Haushaltsentscheidungen für das Ernährermodell unterstützen. Die Abweichung individueller Entscheidungen von diesem Leitbild war durchaus möglich, beinhaltete aber hohe individuelle bzw. vom Haushalt zu tragende "Kosten".

Die finanzielle Unterstützung von Familien war überwiegend mit dem Ernährermodell gekoppelt – z.B. bei Steuersplittingsystemen und abgeleiteten sozialen Rechten – und reduzierte sich bzw. entfiel, wenn eine Erwerbstätigkeit von der Ehefrau aufgenommen wurde. Die Folge waren hohe Grenzsteuersätze (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge) (Dingeldey 1999a; Dingeldey 2000), welche den Grenznutzen eines zweiten Erwerbsverhältnisses innerhalb eines Familienhaushaltes durch politische Regulation sozusagen künstlich verringerten (Ott 1993). Die Entlastung von care–Aufgaben als Voraussetzung für die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit musste individuell organisiert werden bzw. blieb überwiegend als reale "Doppelbelastung" bestehen. Es drohten nicht zuletzt gesellschaftliche Sanktionen bzw. Diskreditierung alternativer Lebensformen, wie beispielsweise die Schlüsselkinderkampagne in den 70er Jahren in Deutschland verdeutlicht. Dies führte für viele Frauen zu effektiven Gewissenskonflikten: In der Bundesrepublik empfanden erwerbstätige Frauen bis in die 60er Jahre hinein das individuell abweichende Verhalten vom Standard des Ernährermodells als "negativ" und glaubten ihre Erwerbstätigkeit mit ökonomischen Zwangslagen rechtfertigen (Sommerkorn 1988) oder als solche verbergen zu müssen (Born u. a. 1996).

Damit kann dem "Ernährermodell" als handlungsleitendem Modell geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung bzw. familialer Erwerbsmuster in der Nachkriegszeit eine zweifache Koordinationsfunktion zugeschrieben werden: Über die in einem einheitlichen Leitbild geteilten gesellschaftlichen Normen und Wertvorstellungen "koordinierte" es die Entscheidungen kollektiver Akteure in den verschiedensten Funktionssystemen bei der Gestaltung familienrelevanter Regulierungen. Die Entscheidungen der Haushalte wurden sozusagen doppelt durch entsprechende Normvorstellungen des Leitbilds wie auch durch dessen Institutionalisierung im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen beeinflusst. Gleichwohl hatten entsprechende Institutionen keine deterministische Wirkung, wovon bereits damals – teils verdeckte – "Widerstände" oder Abweichungen der (weiblichen) Lebensführung zeugen (Born u. a. 1996).

Modernisierung und Individualisierung, konkret die erhöhte Bildungsbeteiligung der Frauen, die Attraktivität des Erwerbsstatus hinsichtlich Unabhängigkeit und individueller sozialer Absicherung, die Frauenbewegungen, die Pluralisierung der Familienformen selbst usw. haben seit den 60er bzw. 70er Jahren zum Wandel des traditionellen Leitbildes in Form des "Ernährermodells" beigetragen. Die Modernisierung des Geschlechtervertrages zeigt dabei jedoch deutlich länderspezifische Unterschiede, und zwar sowohl hinsichtlich der kulturellen Orientierung bzw. der präferierten familialen Erwerbsmuster (Pfau-Effinger 1999) als auch hinsichtlich der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung bzw. Unterstützung "moderner" familialer Erwerbsmuster (Daly 2000; Gornick u. a. 1997; Orloff 1993; Rubery u. a. 1998). Entsprechend werden die westlichen Wohlfahrtsstaaten seit den 70er Jahren gemäß ihrer Nähe zu den Polen des "Male Breadwinner Model" und dem "Individualised" oder "Egalitarian Model" differenziert (Lewis/Ostner 1994; Sainsbury 1996; Sainsbury 1999).

Gleichwohl treten dabei auch mehr oder weniger starke Inkonsistenzen innerhalb der einzelnen Staaten bezüglich der verfolgten Leitbilder auf (Scheiwe 1994). Diese sind insbesondere auf die Umgestaltung des institutionellen Kontextes im Zusammenhang mit der Veränderung der Normorientierung vom Ernährermodell zum individuellen Modell seit den 60er und 70er Jahren zurückzuführen. Details dazu müssen im Ländervergleich empirisch analysiert werden.

5. Die Koordination der Reproduktionssphäre: Dänemark und Deutschland im Vergleich

Eine Analyse zur Koordination der Reproduktionssphäre muss die Dynamik des Wandels bzw. die Konsistenz oder auch Widersprüche zwischen den verschiedenen Dimensionen des gender contract sowie deren Wirkungen im Hinblick auf die Steuerungsleistung, i.e. die familialen Erwerbsmuster, überprüfen. Entsprechend soll untersucht werden,

erstens, ob die verschiedenen politischen Regulierungen (vor allem in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik), welche die Erwerbsentscheidungen von Frauen bzw. Haushalten beeinflussen, über die unterschiedlichen Politikfelder hinweg koordiniert sind und damit eine konsistente Anreiz bzw. Ermöglichungsstruktur für ein bestimmtes Modell konstituieren oder nicht;

zweitens, ob das durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen unterstützte Modell familialer Erwerbsmuster mit den tatsächlichen Präferenzen der Frauen bzw. Familien übereinstimmt (hier kann überprüft werden, ob der Staat seine Institutionen veränderten Präferenzen auf der Mikro-Ebene anpasst).

drittens, inwiefern der den wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen zugrunde liegende gender contract die familialen Erwerbsmuster tatsächlich steuert, und ob es dabei Unterschiede gibt, je nachdem, ob das Ernährermodell oder das egalitäre Modell verfolgt wird.

Da Dänemark und Deutschland in der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung als Repräsentanten für einerseits den *egalitären* bzw. individualisierten gender contract und andererseits das *Ernährermodell* stehen (Lewis 1993, Lewis u. a. 1994), bietet sich deren Vergleich an⁰.

In Dänemark kann eine weitgehende Konsistenz zwischen den verschiedenen Bestandteilen des gender contract im Sinne wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen und den sozio-kulturellen Orientierungen konstatiert werden. Dies bedeutet, dass Dänemark den Übergang vom Leitbild des "Ernährermodells", das auch hier bis in die 60er Jahre galt, zum "egalitären Modell" in weiten Teilen vollzogen hat. Der so neu institutionalisierte gender contract kann selbst wieder Koordinationsfunktionen im Sinne einer Handlungsorientierung oder auch eines "Normalitätskonstrukts" übernehmen. Dies zeigt sich an der sozialstaatlichen Regulierung einer Ermöglichungsstruktur von Zweiverdienerhaushalten und den zunehmend egalitären Erwerbspräferenzen. Die Übereinstimmung mit den realisierten Erwerbsmustern signalisiert eine hohe Steuerungswirkung des egalitären Modells.

⁰ Da hier allein auf die Folgen von Koordination oder Nicht-Koordination durch unterschiedliche gender contracts verwiesen werden soll, beschränke ich mich auf kontrastierende Fälle und verzichte auf eine Erweiterung um einen "dritten", liberalen Typus des Wohlfahrtsstaates. Eine entsprechende "Trilogie" wäre ohnehin auch nicht voll repräsentativ, da bereits für den liberalen Wohlfahrtsstaatstypus (O'Connor u. a. 1999) ebenso wie für den skandinavischen (Leira 1998) erhebliche Diskrepanz hinsichtlich der jeweiligen gender contracts nachgewiesen wurden.

In Dänemark wurden die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen bereits frühzeitig dem Leitbild des Zweiverdienermodells angepasst (siehe im folgenden Tabelle 1). In den 60er Jahren wurden Frauen für den Arbeitsmarkt angeworben, um die steigende Arbeitskräftenachfrage zu decken. Dies wurde durch den frühzeitigen und massiven Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung auf Ganztagsbasis unterstützt und gefördert (Emerek 1998: 131). Die derzeitigen Deckungsquoten bei der Kinderbetreuung von über 50 % gehören zu den höchsten in Europa (vgl. Gornick u. a. 1997; OECD 2001; Thenner 2000)⁰. Der universalistisch geprägte Wohlfahrtsstaat bzw. die Orientierung sozialer Sicherungssysteme am Staatsbürgerprinzip stellte weder Anreize für das Ernährermodell bereit noch beinhaltete sie "Hürden" für das Modell des "Individual Adult Worker".

Dass die verschiedenen familialen Erwerbsmodelle nicht als sich gegenseitig ausschließende Alternativen unterstützt wurden, zeigt sich in den Relikten, die noch heute das Ernährermodell durch finanzielle Kompensationen unterstützen. Zu nennen ist hier z.B. das nicht voll individualisierte Steuersystem, welches die Übertragung eines Steuerfreibetrages auf den Ehepartner ermöglicht (Dingeldey 1999a; Dingeldey 2000). Ambivalent gestaltet sich auch die Elternurlaubsregelung. Einerseits steht die Einführung bzw. Ausweitung des Erziehungsurlaubs aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zur Reduzierung des Arbeitsangebots sowie die hohe Inanspruchnahme von Frauen in Verdacht, zur temporären Ausgliederung der Mütter aus dem Arbeitsmarkt beizutragen.

Andererseits lässt die vergleichsweise hohe finanzielle Kompensation und deren Gestaltung als Lohnersatzrate sowie die vergleichsweise kurze Dauer des Elternurlaubs von nur einem Jahr die grundsätzliche Orientierung am individual-adult-worker Modell erkennen. In der Tendenz kann man daher eine weitgehende Koordination der wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zur Ermöglichung eines egalitären Geschlechterkontrakts konstatieren.

Damit werden die Präferenzen hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Paarhaushalten weitgehend aufgenommen (siehe Tabelle 2). Die überwiegende Mehrheit der dänischen Paare (64 %) präferiert eine Gleichverteilung der Erwerbsarbeitszeit. Insgesamt wird eine leichte Reduzierung des im Ländervergleich sehr hohen Arbeitsangebots der Haushalte gewünscht (eine Reduzierung von 68,5 auf 61,8 Wochenarbeitsstunden), wobei eine noch stärkere Gleichverteilung der Erwerbsarbeit zwischen Mann und Frau angestrebt wird (nur noch eine durchschnittliche Differenz von 6,6 Wochenstunden bei den präferierten Arbeitszeiten).

⁰ Anfang der 90er Jahre war dennoch auch hier ein Defizit der Betreuungsplätze für die 0–2 Jährigen in Höhe von 20–30000 zu verzeichnen. Trotz des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung seitdem konnte mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt gehalten werden (Greve 1999, Jensen, 1993). Damit muss auch in Dänemark die noch bestehende ungedeckte Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen als direkte "Restriktion" für die Muttererwerbstätigkeit gesehen werden. So wurde auch die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs mit dem Verzicht auf einen Kinderbetreuungsplatz gekoppelt (Jensen, 2002).

Tabelle 1: Regulierung der Ermöglichungsstruktur für familiäre Erwerbsmuster

Dominanz des Ernährermodells vor allem im Westen Deutschlands – Egalitäres Modell als Leitbild in Dänemark

| Deutschland | | | | Dänemark | | |
|--|--|---|---|---|--|---|
| Orientierung an | Ernährermodell | Neutral | Egalitärem Modell | Ernährermodell | Neutral | Egalitärem Modell |
| Soziale Sicherung und Renten (Gesundheit und Renten) | Volle individuelle soziale Sicherung nur durch Normalarbeitsverhältnis; abgeleitete soziale Rechte | | | | Staatliche Gesundheitsversorgung und staatliche Grundrente für alle Wohnbürger | |
| Kindergeld | | 2002: 154 Euro für 1. – 3. Kind/Monat oder Steuerfreibetrag pro Paar/Kind/Jahr 5.808 Euro | | | 1997: <2J: 95 3–6 J: 85 7–17J: 67 | |
| Kinderbetreuung als Deckungsrate in % | Westdeutschland: Halbtagsorientierung, Deckungsgrad (%) 1994 0–3 J: 2,2 3–6,5 J: 73,0 6–12 J: 3,5 | | Ostdeutschland: Ganztagsorientierung 0–3 J: 41,3 3–6,5 J: 96,2 6–12 J: 22,6 | | | Ganztagsorientierung Deckungsgrad 1997: 0–13 J insgesamt: 54,4 0–2 J: 51 3–5 J: 87,7 6–9 J: 70,9 10–13 J: 8,5 |
| Ehegattenbesteuerung Relativ höhere Steuerbelastung von Zweiverdiener im Vgl. zu Alleinverdienerhaushalt in Prozentpunkten | Ehegattensplitting: 1996: 9,6 Prozentpunkte Steuerermäßigung für Alleinverdiener; fördert auch VZ/TZ Kombi | | | Übertragbarkeit eines Grundfreibetrages: 1996: 7,2 Prozentpunkte Steuerermäßigung für Alleinverdiener; | | |
| Mutterschaftsurlaub | | 14 Wochen | | | | 14 Wochen |
| Vaterschaftsurlaub | | | | | | 2 Wochen |
| Elternurlaub | 3 Jahre reduziert Arbeitsangebot v. Frauen | | Teilzeitoption für beide Partner; Rückkehrgarantie; Zeitkonto (zwischen Partnern aufteilbar) bis 8. Geb. des Kindes seit 2001 | 1992/94 eingeführt im Rahmen arbeitsmarktpol. Maßnahmen: reduziert "offizielle Arbeitslosigkeit", da Inanspruchnahme von arbeitslosen Müttern; Reduziert Arbeitsangebots v. Frauen | reduziert Engpässe bei Nachfrage nach Kinderbetreuung der 0–2 jJhrigen | 12 Monate Zeitkonto bis 8. Geburtstag des Kindes; Rückkehrgarantie für vorher erwerbstätige Mütter; |
| Erziehungsgeld | Einkommensabhängig: max. 307 EURO/Monat für 2 Jahre oder 460 EURO/Monat für 1 Jahr | | | | | 60% der max. Lohnersatzrate des Arbeitslosengeldes (1997: 750 EURO) |

Quellen: Bäcker 2000; 19.02.01; Compston, 2001; Dingeldey, 2001a + b; Jensen 1993; Nätti, 1999; <http://www.bmfsfj.de/geset/inhalt00.htm>, vom 14.08.2000; Denmark statistics, <http://www2.dst.dk/internet/k16/dod99/social/social.htm>.

Der hohe Grad der Koordination wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und familialer Präferenzen erklärt damit auch weitgehend die realisierten familialen Erwerbsmustern, d.h. die Dominanz des Zweiverdienermodells, wobei darunter wiederum die Haushalte mit zwei Vollzeitverhältnissen auf der Basis vergleichsweise kurzer Arbeitszeiten deutlich überwiegen und noch zunehmen (vgl. Tabelle 3). Dies kann als erfolgreiche Steuerung des Reproduktionssystems bzw. der familialen Erwerbsmuster bewertet werden.

Dem *Deutschen Sozialstaat* werden im Gegensatz zum skandinavischen Wohlfahrtsstaat aufgrund seiner Erwerbsarbeitszentrierung einerseits und seiner Familienzentrierung in Verbindung mit dem Ernährermodell als strukturprägendem Element des Sozialversicherungssystems andererseits große Defizite und Anpassungsschwierigkeiten an die veränderten Rahmenbedingungen bescheinigt (Gerlach 2000:126). Faktisch befindet er sich in einer Art Übergangsstadium. Während sich Werte und Normen in Richtung positiver Bewertung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern verändern, ist die sozialstaatlich-regulative Ebene noch durch die Dominanz des Ernährermodells gekennzeichnet, so dass die Ermöglichungsstruktur für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie bislang nur in geringem Umfang angepasst wurde. Somit kann man letztlich das Fehlen eines dominanten Geschlechterkontrakts bzw. eine Pluralität oder Nicht-Koordination der geschlechterpolitischen Leitbilder konstatieren. Die Steuerungswirkung im Hinblick auf die realisierten Erwerbsmuster ist entsprechend diffus. Die größte "Schnittmenge" ist noch für das sogenannte modernisierte Ernährermodell, also das Vollzeit/Teilzeit-Modell festzustellen.

Das Ernährermodell in Deutschland ist stark institutionell und kulturell verankert. Selbst die steigende Arbeitskräftenachfrage in den 60er Jahren wurde primär über die Rekrutierung von Arbeitsmigranten und nur in geringem Umfang über die "aktive" Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt gedeckt. In der Arbeitsmarktkrise seit den 70er Jahren ist die Verringerung des Arbeitsangebots ein zentrales Politikziel, was sich über direkte und strukturelle Maßnahmen auch auf die Frauen bezog (Knapp 2001). Zu nennen ist hier die Einführung des Elternurlaubes wie auch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei der Rente, aber eben auch die "Nicht-Förderung" der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Bäcker u. a. 2000:192; Bird 2001; Gottschall/Dingeldey 2000; Landenberger 1991). Dies drückt sich vor allem durch den geringen Deckungsgrad der Betreuungseinrichtungen für die "unter 3-Jährigen" sowie der Hortbetreuung aus (im folgenden siehe Tabelle 1). Gleichzeitig müssen die steigenden Deckungsquoten für die Kindergärten (über 70 %) wie auch die Schulzeiten vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass es sich dabei überwiegend um Halbtagsbetreuung handelt, die – Wegezeiten einbezogen – kaum eine Teilzeitbeschäftigung der Mütter ermöglicht (Bäcker u. a. 2000).

Der konservativ-korporatistisch geprägte Wohlfahrtsstaat bzw. die Orientierung sozialer Sicherungssysteme am Normalarbeitsverhältnis sichert Hausfrauen über die sogenannten abgeleiteten Rechte. Der Schutz dieser Art der sozialen Sicherung ist jedoch an den langfristigen Bestand der Ehe geknüpft, und selbst dann steht der Umfang der Leistungen, z.B. bei den Witwenrenten, deutlich hinter dem der "Ernährer" zurück (Allmendinger 1994). Gleichzeitig beinhaltet die hohe Regulierung des Normalarbeitsverhältnisses in Verbindung mit dem Ernährermodell weiterhin "Hürden" für den Arbeitsmarktzugang von Ehefrauen, z.B. in Form hoher Grenzsteuersätze (Dingeldey 2000).

Tabelle 2: *Arbeitszeitpräferenzen in Deutschland und Dänemark 1998:
Pluralität von Präferenzen in Deutschland – egalitäres Modell in Dänemark*

| | Deutschland | | Dänemark | |
|--|-------------|-----------|----------|-----------|
| | Aktuell | Präferenz | Aktuell | Präferenz |
| Durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Paarhaushalten | 60,8 | 59,6 | 68,5 | 61,8 |
| Differenz der Arbeitszeit der Partner | 27,7 | 15,0 | 13,7 | 6,6 |
| Verteilung der Arbeitszeit Egalitär (VZ/VZ; TZ/TZ)/ Traditionell (Mann VZ/ Frau nicht erwerbstätig oder TZ) in % aller Paarhaushalte | 27 / 62 | 41 / 54 | 57 / 35 | 64 / 30 |

| Ost–West–Unterschiede in Deutschland: Arbeitszeitpräferenz von Frauen mit Partner 1995 | | | | |
|--|-------|-------|-------|--------------------------|
| | VZ/VZ | VZ/TZ | TZ/TZ | VZ/nicht erwerbstätig |
| West | 19 | 47 | 13 | 21 |
| Ost | 49 | 40 | 7 | 4 |

Quellen: Bielenski u. a. 2001: 85/87, 89; Endler/Beckmann 1997: 3.

Tabelle 3: *Erwerbsmuster in Deutschland und Dänemark*

| | Deutschland | | | Dänemark | | |
|---|--|--------------------|---------------------|---------------------|--------|-------|
| | Ø wöchentliche Arbeitszeit von Paarhaushalten* | Kurz (<62 Stunden) | | Lange (>62 Stunden) | | |
| Arbeitszeitdifferenz zwischen den Partnern* | Lange (> 25 Stunden) | | Kurz (< 25 Stunden) | | | |
| | Männer | Frauen | Diff. | Männer | Frauen | Diff. |
| Beschäftigungsrate 1998 in %** | 69,3 | 53,6 | 15,7 | 5,5 | 2,8 | 2,7 |
| | Osten | | Westen | | | |
| Beschäftigungsrate der Mütter in % *** | 69 | | 57 | Ca. 90 | | |
| Haushaltstypen in Dänemark (1994) und Deutschland (1996) als % aller Paarhaushalte/ Paahaushalte mit Kindern (<15 Jahre)**** | | | | | | |
| Alleinverdienerhaushalte (Männer)+ | 25,4 | | 33,7 | 12 (1990) | | |
| Alleinverdienerhaushalte (Männer) mit Kindern+ | 26,8 | | 40,5 | --- | | |
| Zweiverdienerhaushalte+ | 60 | | 55,8 | 68,9 | | |
| Zwei Vollzeitverhältnisse++ | 45,2 | | 30,2 | 43 | | |
| Zwei Vollzeitverhältnisse mit Kindern | 45,8 | | 20,8 | | | |
| Mann Vollzeit, Frau Teilzeit | 14,0 | | 24,2 | 24 | | |
| Mann Vollzeit, Frau Teilzeit mit Kindern | 17,6 | | 28,8 | | | |

+ Paarhaushalte (20–59 Jahre) ergeben zusammen 100 % nur mit Haushalten von Alleinverdienern (weiblich) und Haushalte ohne Erwerbstätige; ++Prozentpunkte addieren sich zur entsprechenden Zahl der Zweiverdienerhaushalte nur mit Haushalten, in denen Frauen Vollzeit und Männer Teilzeit arbeiten oder beide Teilzeit arbeiten; Eurostat Labour Force Survey 1996; eig. Auswertung

Quellen: *Bielenski 2001:87; **European Commission 2000:90/95; ***Klammer et al . 2000:75 und Fuhrmann 2000; ****Eurostat Labour Force Survey 1996; Sonderauswertung in: Dingeldey 2000; für Dänemark: Warren 2001: 356; Bonke 1997:15.

Zudem ist von einer besonders starken horizontalen und vertikalen geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes in Deutschland auszugehen. Die Frauenbeschäftigung konzentriert sich in Sektoren mit besonders geringer Entlohnung und der Anteil von Frauen an höheren und gehobenen Positionen ist vergleichsweise gering (Schmid 2002). Diese Ungleichheitsstrukturen werden u.a. durch die Spezifik des Berufsbildungssystems verursacht und fortgeschrieben (Krüger 1996). Damit trägt sowohl die Spezifik des deutschen Wohlfahrtsstaates als auch die Arbeitsmarktsegregation dazu bei, dass Erwerbsarbeit für Frauen deutlich weniger "ertragreich" ist als für Männer – und dieses Verhältnis auch deutlich schlechter ist als z.B. in den skandinavischen Staaten (Schmid 2002).

In der Tendenz kann damit für Westdeutschland das weitgehende Fortbestehen der Koordination wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nach dem Ernährermodell konstatiert werden. Doch selbst auf dieser Ebene zeigen sich erste Erosionstendenzen. So beinhaltet die Elternurlaubsregelung seit 2001 die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung für beide Elternteile – und damit erstmals eine tatsächliche staatliche Unterstützung für stärker egalitäre Erwerbsmodelle (Koch 2001). Vor dem Hintergrund fehlender Kinderbetreuung im Westen wie auch starker geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede ist gleichwohl fraglich, ob die bislang durch den Elternurlaub bedingte (temporäre) Ausgliederung der Mütter aus dem Arbeitsmarkt (Bird 2001) maßgeblich aufgehoben wird. Im Osten kann die noch bestehende hohe Deckungsquote staatlicher Kinderbetreuung auf Ganztagsbasis dagegen als wesentliches Element zur Ermöglichung eher egalitärer Erwerbsmuster interpretiert werden, was auch – hinsichtlich des policy impact – offensichtlich die Wirkung des in Ostdeutschland ebenfalls geltenden Ehegattensplittings deutlich dominiert.

Die noch überwiegend am Ernährermodell orientierten wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen stehen damit zunehmend im Widerspruch zu den veränderten Normorientierungen der Frauen bzw. Familien. In Westdeutschland präferiert nur noch etwa ein Fünftel der Frauen in Paarhaushalten dieses traditionelle Modell (21%) (vgl. Tabelle 2)⁰. Fast die Hälfte wünscht die modernisierte Version, d.h. die Vollzeit/Teilzeitkombination (47%). In Ostdeutschland gibt es zwar auch eine erhebliche Unterstützung für dieses Modell – die z.T. auch der hier im Vergleich zum Westen deutlich schlechteren Arbeitsmarktsituation für Frauen geschuldet sein mag. Uneingeschränkt dominant ist hier jedoch noch immer die Präferenz für das egalitäre Modell, also zwei Vollzeitarbeitsverhältnisse (49%)⁰. Die Arbeitszeitwünsche in Gesamtdeutschland spiegeln damit eine Tendenz in Richtung einer stärkeren Beteiligung auch der Frauen bzw. Mütter an der Erwerbsarbeit wider, wobei allerdings eine große Varianz hinsichtlich der jeweils präferierten Arbeitsverteilung zwischen den Partnern besteht.

Entsprechend pluralistisch sind auch die realisierten Erwerbsmuster in Deutschland (siehe Tabelle 3): Im Westen ergibt sich nahezu eine Gleichverteilung zwischen drei typischen Erwerbsmodellen, nämlich dem

⁰ Bei der in der Tabelle zitierten Studie von Endler/Beckmann wurden insgesamt 6.742 zufällig ausgewählte west- und ostdeutsche Frauen im erwerbsfähigen Alter (18–65 Jahre) zu ihrem Erwerbsverhalten und ihren Erwerbswünschen befragt. Der Text der Frage für die in Tabelle 2 angegebenen Werte lautete: "Es gibt ja unterschiedliche Möglichkeiten, die Berufstätigkeit in einer Partnerschaft zu organisieren, wenn beide berufstätig sein wollen. Welche der folgenden Möglichkeiten wäre Ihnen und Ihrem Partner am liebsten gewesen?" (Endler/Beckmann 1997: 3).

⁰ Die Dimension der Diskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschen Einstellungen hinsichtlich familialer Erwerbsmuster wird erst im europäischen Kontext vollkommen deutlich: Die alten und die neuen Bundesländer bilden jeweils die äußersten Pole hinsichtlich traditioneller und moderner familialer Erwerbsmodelle im europäischen Vergleich, d.h. in Ostdeutschland wird das Ernährermodell am stärksten abgelehnt und in West-Deutschland ist die Unterstützung für das Sequenzmodell am höchsten (Künzler u. a. 1999).

Alleinverdienerhaushalt (Mann), dem Zweiverdienerhaushalt (beide Vollzeit) und der Vollzeit–Teilzeitkombination. Dies deutet auch darauf hin, dass die Verwirklichung der jeweiligen Erwerbspräferenzen sehr stark von individuellen Ressourcen abhängig ist. Aufgrund der fehlenden wohlfahrtsstaatlichen Unterstützung der Vereinbarkeit hängt die Beschäftigungsfähigkeit beider Partner davon ab, ob die Kinderbetreuung z.B. über familiäre Netzwerke organisiert werden kann, oder ein Einkommen erreicht wird, welches es ermöglicht, entsprechende Dienstleistungen am Markt zu kaufen.

Im Osten dagegen dominiert die Kombination von zwei Vollzeitarbeitsverhältnissen, die wie bereits erwähnt, durch das noch gut ausgebaute System der Kinderbetreuung unterstützt wird. Die Vollzeit–Teilzeitkombination wird noch vergleichsweise selten gewählt. Die männlichen Alleinverdienerhaushalte machen weniger als ein Viertel aller Haushalte aus, wobei angesichts der hohen Frauenarbeitslosigkeit ein erheblicher Teil unfreiwillig diesem Muster folgen dürfte⁰ (Klammer u. a. 2000:119). In Ostdeutschland hindert damit u.a. die besonders prekäre Lage am Arbeitsmarkt die Verwirklichung der Erwerbspräferenzen.

In Deutschland hat damit die staatliche Steuerung familialer Erwerbsmuster sowohl aus konservativer als auch aus progressiver Perspektive versagt: Das indirekt verfolgte familien– und arbeitsmarktpolitisch konservative Ziel der Eindämmung der Frauenerwerbsbeteiligung konnte nur begrenzt verwirklicht werden. Trotz des restriktiven Institutionenkontextes stieg die Frauenerwerbsbeteiligung seit den 70er Jahren um ca. 14 Prozentpunkte auf 61 % 1998 (Klammer u. a. 2000:56). Aus der entgegengesetzten Perspektive muss die fehlende Reform wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen entsprechend der veränderten Erwerbswünsche als Politikversagen bzw. als Defizit der Anpassungsfähigkeit des politischen Systems gewertet werden (ähnlich Künzler u. a. 1999: 220). Darüber hinaus haben sich die generellen Kontextbedingungen für eine Umsteuerung verschlechtert: Die Pluralität der präferierten und realisierten Erwerbsmuster selbst macht es jetzt schwierig, wohlfahrtsstaatliche Regulierungen zu modernisieren bzw. an einem einheitlichen Modell auszurichten, da potentiell immer soziale Härten für die Familien entstehen, deren Lebensformen dem gewählten Leitbild nicht entsprechen.

Zwischenfazit: Für Dänemark kann von einer erfolgreichen Koordination des Reproduktionssystems entlang des egalitären Modells ausgegangen werden. Für Deutschland zeigt sich dagegen eine erodierte Koordination der Reproduktionssphäre entlang des Ernährermodells. Aufgrund der deutschen Wiedervereinigung ist diese Segmentierung zudem stark regional geprägt. Dänemark und Deutschland unterscheiden sich damit nicht nur hinsichtlich der Ausrichtung des gender contract entlang des egalitären respektive des Ernährermodells, sondern vielmehr auch hinsichtlich des Koordinationsgrades der entsprechenden Modelle (zusammenfassend siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Typus und Konsistenz des Gender Contracts in Dänemark und Deutschland

⁰ Die Erwerbslosenanteile von Müttern mit Kindern bis 18 Jahren werden mit insgesamt 18,6 % für Ehefrauen und 27,4 % für Alleinerziehende im Osten angegeben. Entsprechende Anteile für den Westen liegen bei 4,6 % und 11,5 % (Grünheid u. a. 2000).

| Dänemark: Einheitlicher Trend zum egalitären Modell | Deutschland: Pluralität und Inkonsistenz der Modelle |
|---|---|
| 1. Ebene: Koordinationsgrad und Leitbilder in verschiedenen Politikfeldern mit Einfluss auf die Gestaltung der familialen Erwerbsmuster | |
| <p style="text-align: center;">Starke Koordination Von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik nach Leitbild des Egalitären Zweiverdienermodell</p> | <p style="text-align: center;">Erodierende Koordination von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik nach Leitbild des Traditionellen Ernährermode erste Reformen entlang (egalitärem) Zweiverdienermodell</p> |
| 2. Ebene: Präferierte Erwerbsmuster | |
| <p style="text-align: center;">Egalitäre Erwerbsmuster Schwerpunkt: um die 30/35 Stunden/Woche für beide Partner</p> | <p style="text-align: center;">Westen: Pluralität der Präferenzen Schwerpunkt bei Vollzeit/Teilzeit Osten: Egalitäre Erwerbsmuster, Schwerpunkt: Beide VZ, kaum VZ/NE</p> |
| 3. Ebene: Realisierte Erwerbs- und Arbeitszeitmuster | |
| <p style="text-align: center;">Egalitäre Erwerbsmuster Tendenz zu zwei Arbeitsverhältnissen Mit Arbeitszeiten knapp unter VZ-Norm</p> | <p style="text-align: center;">Westen: Pluralität der Erwerbsmuster VZ/VZ; VZ/TZ, VZ/NE Osten: Egalitäre Erwerbsmuster Dominant: zwei VZ</p> |

VZ=Vollzeit; TZ= Teilzeit; NE= Nichterwerbstätig

Die hier soweit punktuell aufgezeigten Unterschiede unterstreichen damit, dass die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung die politische Steuerung des Reproduktionssystem systematisch in die Analyse von "Koordination" mit einbeziehen sollte, um Differenzen im Beschäftigungsprofil verschiedener Länder zu erklären. In diesem Sinne werden im folgenden mögliche Rückwirkungen der jeweiligen gender contracts bzw. der unterschiedlichen Koordination des Reproduktionssystems für die Beschäftigungsentwicklung, respektive das ökonomische System, diskutiert.

6. Rückwirkungen der Koordination des Reproduktionssystems auf die Struktur des Arbeitsmarktes, das Armutsrisiko und die Reproduktionsrate

Unterschiedliche Arbeitsmarktperformanz, respektive unterschiedliche Arbeitslosenquoten, im Ländervergleich werden bislang durch primär ökonomische Variablen erklärt (i.e. die makroökonomische Wirtschaftssteuerung einerseits und das mikroökonomisch primär in ökonomischen Kosten–Nutzen–Analysen begründete Arbeitsangebotsverhalten andererseits), ohne dass die Reproduktionssphäre systematisch berücksichtigt wird. Im folgenden wird versucht, die Ergänzungsbedürftigkeit hinsichtlich der Aspekte der Steuerung der Reproduktionssphäre aufzuzeigen.

Sowohl die hohe Erwerbsbeteiligung als auch die vergleichsweise Vollzeitnahe Arbeitszeit der dänischen Frauen begründen ein extrem hohes Arbeitsangebot der Haushalte⁰. Gleichwohl geht dieses hohe Arbeitsangebot der Haushalte mit einer deutlich niedrigeren Arbeitslosenquote einher als in Deutschland – mit Ausnahme der Phase zwischen 1987 bis 1993 (Hoffmann/Walwei 2000) (Tabelle 5). Die unterschiedliche Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung scheint damit nicht – wie man klassisch annehmen könnte – mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit einherzugehen. Vielmehr können durch Verlagerungseffekte durchaus positive Beschäftigungseffekte von einer Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung ausgehen. Beim internationalen Vergleich standardisierter Arbeitslosenquoten ist diese sogar dort niedriger, wo die Frauenerwerbsquote höher ist (z.B. in Dänemark, aber auch in Norwegen, der Schweiz und den USA) (Alber 2001).

Für Deutschland wird nachgewiesen, dass die – trotz "gegensätzlicher" Steuerungsintentionen – seit den 70er Jahren angestiegene Frauenerwerbsbeteiligung (siehe Tabelle 4) zur Entstehung von etwa 800.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen beigetragen hat (Knapp 2001: 696). Für Dänemark kann davon ausgegangen werden, dass sich die positive Koordination des Reproduktionssystems durch die wohlfahrtsstaatliche Politik der "de-familialization" vor allem in Form des massiven Anstiegs der Dienstleistungsbeschäftigung (vgl. Tabelle 5), überwiegend im Bereich sozialer Dienstleistungen im öffentlichen Sektor⁰, niedergeschlagen hat. Der Anstieg der Frauenbeschäftigung hat sich damit – vermittelt über den Wohlfahrtsstaat – einen Teil seiner Nachfrage selbst geschaffen, und – durch die Steigerung der Beschäftigungsquote und die Zahl der Steuerzahler – indirekt einen positiven Beitrag zur Re-Finanzierung des Wohlfahrtsstaates geleistet (ähnlich Scharpf 2000b:412).

⁰ In Dänemark ist die Beschäftigungsquote (Beschäftigte/Bevölkerung) deutlich höher als in Deutschland. Dies ist u.a. durch eine höhere Frauenerwerbsquote bedingt, die sich nur noch geringfügig von der der Männer unterscheidet. Gleichwohl ist in Dänemark die Teilzeitquote der Frauen deutlich geringer als in Deutschland und zeigt einen rückläufigen Trend. Außerdem ist in der dänischen Teilzeitquote für Frauen ein deutlich höherer Anteil von Studentinnen "enthalten" als in Deutschland. Während dieser in einem Survey 1998 für Dänemark bei 22 % liegt, wird er für Deutschland mit nur 8% angegeben (Hoffmann u. a. 2000). Die Erwerbsbeteiligung von Frauen (über 25) realisiert sich in Dänemark demnach überwiegend auf der Basis langer Teilzeit- bzw. Vollzeitarbeitsverhältnisse. Die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt gleicht sich demnach sowohl hinsichtlich Partizipationsumfang als auch hinsichtlich der Struktur (Arbeitszeit, Kontinuität, sozial Absicherung) der Männer an.

⁰ Der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtbeschäftigung betrug 1999 in Dänemark 30 % gegenüber nur 12,6 % in Deutschland (OECD 2000). Für Deutschland wird in der Periode 1990–1994 gegenüber 1970–1979 sogar ein Rückgang der Dienstleistungsbeschäftigung um drei Prozentpunkte angegeben, während diese in Dänemark um 7 Prozentpunkte angestiegen ist (OECD 1996 zit. nach Wren, 2001).

Ein weiterer im Wohlfahrtsstaatsvergleich positiver Effekt der allgemeinen Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist in der Vermeidung von Armut zu sehen. Die zunehmend egalitäre Integration auch von Müttern in den Arbeitsmarkt (mit Arbeitsverhältnissen nahe der Vollzeitarbeitszeit), die zudem von vergleichsweise geringen geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen begleitet wird (OECD 2001:139), trägt – insbesondere bei Haushalten mit geringem Qualifikations- und Lohnniveau – zur Reduzierung des Armutsrisikos bei. So hatte Dänemark 1988 mit ca. 4 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 16 % die niedrigste Armutsquote von Haushalten (gemessen als weniger als 50 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen). Zudem fielen nur ca. 3 % der Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand arbeitslos war, in diese Kategorie. Der entsprechende EU-Durchschnitt lag dagegen nahe bei 40%, der entsprechende Anteil in Deutschland war sogar noch höher (Andersen 1996:169, ähnlich Cantillon u. a. 2001). Als positiver Nebeneffekt ist vor diesem Hintergrund eine vergleichsweise geringe Inanspruchnahme armutsindizierter wohlfahrtsstaatlicher Transferleistungen anzunehmen, was indirekt ebenfalls zur Re-Finanzierung der Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit beiträgt.

Gleichfalls plausibel – wenn auch bislang nicht nachgewiesen – erscheint, dass in Dänemark der vergleichsweise hohe Beitrag der Frauen zum Haushaltseinkommen mit einer Voraussetzung dafür war, dass relative Einkommensverluste (nur geringe reale Einkommenssteigerungen) durch die Verkürzung der Arbeitszeit generell akzeptabel wurden, da Männer von ihrer "Ernährerfunktion" entlastet waren. Die so erreichte Arbeitszeitreduzierung könnte jedoch speziell zur Beschäftigungssicherung im von Männern dominierten Industriesektor beigetragen haben. Der Beschäftigungsabbau (nach Personen) im dänischen Industriesektor war nämlich zwischen 1980 und 1994 im Vergleich zu Deutschland relativ geringer (OECD 1996 zit. nach Wren 2001: 240).

Die Koordination der Regulierungen des Geschlechtervertrages in Dänemark mit dem Ziel der Ermöglichung egalitärer familialer Erwerbsmuster bestätigt jedoch in jedem Fall den bereits u.a. von Esping-Andersen (1999:60) und Schulze (1997) betonten positiven Zusammenhang zwischen einer hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen, welche durch ein ausgeprägtes Angebot sozialer Dienstleistungen ermöglicht wird, und vergleichsweise hohen Geburtenraten (vgl. Tabelle 5). Für Deutschland ist dagegen eher davon auszugehen, dass die weiterhin am Ernährermodell orientierten wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, vor dem Hintergrund der zunehmenden Arbeitsmarktorientierung der Frauen, ein Entscheidungs dilemma produzieren. Insbesondere hochqualifizierte Frauen lösen dies zunehmend durch Entscheidungen "gegen" Elternschaft. Dies beinhaltet eine Einschränkung der Optionen privater Lebensführung und Selbstverwirklichung für die potentiellen Eltern. Die niedrige Geburtenrate bedingt jedoch auch, dass das Arbeitskräfteangebot hier mittelfristig stärker sinken wird als im Ländervergleich. Damit aber wirkt die derzeitige Nicht-Koordination des Geschlechtervertrages in Deutschland mittelfristig auch negativ auf die ökonomische Entwicklung zurück.

Zusammenfassend kann anhand des Vergleichs von Dänemark und Deutschland konstatiert werden, dass die Erklärung der Beschäftigungsbilanz eines Landes allein über die Koordination von Lohn-, Geld-, Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik keineswegs ausreichend ist. Sie bedarf vielmehr der systematischen Einbeziehung der Regulierung der Reproduktionssphäre, d.h. des jeweiligen Geschlechterkontrakts bzw. der Koordination von Policies, welche diesen konstituieren. Allein durch diese Erweiterung können der Grad der Koordination als Regime-Eigenschaft voll erfasst und ökonomische Leistungsprofile besser interpretiert werden.

Tabelle 5: Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Geburtenraten in Dänemark und Deutschland

| | Dänemark | | | | | | Deutschland | | | | | |
|---|----------|-------------|-------------|-------------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
| | 1960 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 | 1960 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 |
| Beschäftigungsquoteⁱ | 69,8 | 75,1 | 72,2 | 73,9 | 75,4 | | 69,6 | 62,2 | 64,8 | 64,9 | 63,5 | |
| Frauenerwerbsquoten – nur 25–54 Jährige | 43,5 | 74,5 | 78,5 | 73,3 | 74,2 | | 49,2 | 52,9 | 57,4 | 61,3 | 61,4 | |
| | | | 87,7 | 82,1 | 81,7 | | | | 64,1 | 73,3 | 73,7 | |
| Teilzeitquote d. Frauen | | | 29,9 | 25,8 | 24,7 | | | | 29,6 | 29,0 | 29,8 (96) | |
| Arbeitszeit Männer: Wochenstunden (Häufigkeit in % oder Ø) | | 40 (77%) | 38 (56%) | 37 (60%) | | 38,8 (Ø) | | 40 (76%) | 38 (34%) | 38 (32%) | | 42,1 (Ø) |
| DL Beschäftigungsanteilⁱⁱ | 44,8 | 65,2 | 66,9 | 68,1 | 69,5 | | 39,1 | 54,4 | 56,7 | 59,1 | | |
| Arbeitslosigkeitⁱⁱⁱ | 1,9 | 7,3 | 8,3 | 7,0 | 5,4 | 6,3 | 1,0 | 8,0 | 6,2 | 8,2 | 9,8 | 11,2 |
| Geburtenraten (TSR)^{iv} | 2,54 | 1,55* | 1,80 | | | 1,74** | 2,37 | 1,56* | 1,25 | | | 1,37** |

* Daten für 1980; ** Daten für 1999

Quellen: OECD: Historical Statistics 1990–1995; OECD: Employment Outlook June 1999

Beschäftigung/Bevölkerung

an ziviler Beschäftigung

als % der Erwerbstätigen

durchschnittliche Kinderzahl pro Frau im gesamten Leben bei Konstanz gegenwärtiger Geburtenraten (Eurostat: The Social Situation in the European Union 2001)

7. Ausblick

Im Zusammenhang mit dem Wandel und der Modernisierung des Wohlfahrtsstaates wird die wachsende Bedeutung ökologischer – also die Infrastruktur verändernde – Maßnahmen betont (Kaufmann 1982) bzw. versucht, über Ermöglichungsstrukturen zu steuern. Dabei ergeben sich besondere, politikfeldübergreifende Koordinationserfordernisse, unabhängig davon in welchen Politikfeldern die jeweiligen sozialpolitischen Reformen ausgelöst werden: So kann das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf primär als Lösung familienpolitischer Problematiken, z.B. zur Förderung der Geburtenraten, oder als generelles sozialpolitisches Problem zur Vermeidung von Armut angegangen werden. Aber auch bei der jüngsten Reformwelle der "aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" (siehe OECD 1990) dürfte die Steuerung von Ermöglichungsstrukturen – und damit von politikfeldübergreifender Koordination – u.a. im Hinblick auf die Vereinbarkeitsproblematik relevant werden. So jedenfalls, wenn sie nicht durch Zwangselemente dominiert wird, sondern tatsächlich quasi als Bürgerrecht allen Personen gleichermaßen – also auch Müttern bzw. Eltern – Beschäftigungsfähigkeit gewährleisten will.

Die ökologische Steuerung ist jedoch komplex. An dem hier analysierten Beispiel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf konnte exemplarisch gezeigt werden, dass die Gestaltung von Ermöglichungsstrukturen als Querschnittspolitik der politikfeldübergreifenden Koordination bedarf. Dabei erscheinen "Leitbilder" als "weiche" Steuerungsformen von zunehmender Relevanz. In diesem Zusammenhang erlangen daher auch entsprechende Diskurse zur Veränderung dieser Leitbilder an Bedeutung (Meta-Kommunikation und Policy Learning), da sie die Kohärenz der Positionen relevanter Akteure und damit auch der Entscheidungen in unterschiedlichen Politikfeldern beeinflussen.

Darüber hinaus dürften im Zusammenhang mit Querschnittspolitiken bzw. im Zusammenhang mit der Steuerung multikausal beeinflusster Sachverhalte auch institutionalisierte Formen der Koordination der Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen an Bedeutung gewinnen. Zu nennen sind dabei die institutionalisierte Kooperation zwischen verschiedenen Ministerien oder Sozialverwaltungen durch administrative Schnittstellenorganisationen, wie z.B. interministerielle Arbeitsgruppen, die für ein erhöhtes Maß an Koordination bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren gewährleisten können. Das gleiche gilt für die Implementationsstrukturen, d.h. für den Grad der funktionalen Differenzierung der (Sozial-) Verwaltungen bzw. der Re-Organisation der Leistungsverwaltung als "one-shop-System" oder "case management".

Der Ansatz der "negotiated economy", der nicht zufällig von Klaus Nielsen in Bezug auf Dänemark entwickelt wurde, gibt hier erste Anhaltspunkte, wie zukünftig die Verknüpfung dieser verschiedenen politikfeldübergreifenden Steuerungsebenen und der verschiedenen Steuerungsformen aussehen könnten. Die *negotiated economy* wird definiert als "*the interconnection of discursive and institutional features enforcing compromise and mobilizing consensus among a multitude of autonomous agents. Behaviour is coordinated through discursive as well as institutional means. It is not only a mechanism for regulation of disputes and mediation of conflicts but it also involves institutionalized mobilization of mutual understanding about problems, ends and means*" (Nielsen 1991: 294).

Diese Perspektive unterstützt das Plädoyer für eine Erweiterung der Perspektive von Koordination in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bzw. für die Analyse der Koordinationsmechanismen in Bezug auf den Reproduktionsbereich. Die systematische Einbeziehung des Reproduktionsbereichs in die Steuerungsperspektive verspricht dabei zudem, die Erklärungsfähigkeit für die Performanz der Arbeitsmärkte in der Dienstleistungsgesellschaft im Ländervergleich zu erhöhen.

8. Literatur:

ⁱ Beschäftigung/Bevölkerung

ⁱⁱ an ziviler Beschäftigung

ⁱⁱⁱ als % der Erwerbstätigen

^{iv} durchschnittliche Kinderzahl pro Frau im gesamten Leben bei Konstanz gegenwärtiger Geburtenraten (Eurostat: The Social Situation in the European Union 2001)