

### III Wandel der „Normalität“

---

Die Sozialhilfe als Mindestsicherung war Teil der Normalität. Sie war es insofern, als dass sie die Ausnahme, die Abweichung dessen regulierte, was als erstrebenswert und selbstverständlich galt. Abweichung und Durchschnittsfall waren im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses geregelt. Ausgehend von These, dass ein Wandel bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit durch ein Hineinwachsen der Ränder in das Innere stattfindet, werden in den folgenden drei Kapiteln zunächst die wesentlichen Elemente des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ rekonstruiert, um herauszuarbeiten, an welchen Stellen der Wandel durch Hineinwachsen analysiert werden kann. Anschließend werden zwei Bereiche näher analysiert: zunächst der Wandel des Familienmodells hinsichtlich der geschlechtlichen Arbeitsteilung und dann die sich wandelnde Funktion der geringfügigen Beschäftigung.

## 7 DER WANDEL DES NORMALARBEITSVERHÄLTNISSES

Im Folgenden wird die Krise des Normalarbeitsverhältnisses als schleichender Institutionenwandel rekonstruiert. Das Normalarbeitsverhältnis wird als institutionelles Arrangement interpretiert. Anschließend wird ein Vorgehen entwickelt, mit dem der schleichende Wandel „sichtbar“ gemacht werden kann.

### Kleine Schritte – große Wirkung

#### Das „Normalarbeitsverhältnis“ als institutionelles Arrangement

Mittel zur Existenzsicherung, die eine *exit*-Option zur Verwertung der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen, werden nicht unbedingt jenen gewährt, die ihrer am dringlichsten bedürfen. Die Zuspitzung der sozialen Frage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf die Arbeiterfrage (Kaufmann 2003a)

verdeutlicht, dass staatliche Sozialpolitik nicht notwendig allein auf objektive Bedarfslagen reagiert, sondern bereits bei der Problemwahrnehmung eine „Auslese nach der politischen Relevanz“ (Achinger 1966: 43) erfolgt. So gehörten Ende des 19. Jahrhunderts nicht die armen Landarbeiter oder die Arbeiter in ländlichen Fabriken zur Zielgruppe sozialstaatlicher Bemühungen, obwohl ihre Bedürftigkeit offensichtlich war. Adressiert wurden vielmehr die organisations- und konfliktfähigen Industriearbeiter. Nicht Bedürftigkeit, sondern Bedrohlichkeit motivierte die Anfänge der Sozialversicherungspolitik in Deutschland (Baron 1979; Hentschel 1983: 10; Ritter 1983: 28 ff.).<sup>1</sup> Zum Standardadressaten der als „Arbeiterfrage“ formulierten und durch Sozialversicherungsprogramme wie auch Repression in Form der Sozialistengesetze bearbeiteten „soziale Frage“ entwickelte sich in Deutschland die Sozialfigur des „Arbeitsbürgers“ (Ferber 1967: 35). Im Zentrum der „sozialen Frage“ stehen historisch nicht wie in Frankreich die Familien oder wie in Großbritannien die Armen (Kaufmann 2003a, b). Im Gegensatz zu einer universalistischen Adressierung, in deren Mittelpunkt der Bürger in seiner Eigenschaft als *citoyen* steht, setzt der deutsche Sozialversicherungsstaat auf eine doppelt stratifizierende Adressierung. Zum einen wirkte die stratifizierende Adressierung durch die institutionelle Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik, indem von dem Adressatenkreis „Arbeitsbürger“ ein – später mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) als „Einzelfälle“ charakterisierter – Adressatenkreis „Arme“ getrennt wurde (Leibfried/Tennstedt 1985; Sachße/Tennstedt 1986). Zum anderen wirkte die stratifizierende Adressierung innerhalb des Kreises „Arbeitsbürger“, indem einerseits zunächst Organisation wie auch Leistungen der Sozialversicherungszweige berufsständisch differierten<sup>2</sup> und an-

- 1 Dass auch bei Abwesenheit des Moments „Bedrohlichkeit“ wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen nicht unbedingt Bedürftigen zugute kommen, sondern die Mittelklasse sogar stärker profitiert als die Armen, wird an den durch Bildungspolitik verteilten *entry*-Optionen beispielhaft (immer wieder) diskutiert. Siehe hierzu bereits die Ausführungen von Stigler (1970) zu „Directors Law“, in den er behauptet, dass Sozialleistungen im relativ größten Umfang der Mittelschicht zu Gute kämen und zugleich größtenteils von den Armen über Steuern finanziert würden. Hirschman (1991) diskutiert diese „Fehlleitung“ von Transferleistungen als besondere Ausformung der „Vergeblichkeitsthese“ (*futility*), die von Gegnern von Sozialreformen gegen die Wirksamkeit eben dieser angebracht würden; siehe Kapitel 3. Siehe hierzu auch die Beiträge im Sammelband „Not Only the Poor“ von Goodin et al. (1987).
- 2 Die getrennten Rentengesetze für Arbeiter (Viertes Buch Reichsversicherungsordnung) und für Angestellte (Angestelltenversicherungsgesetz) wurden mit dem Rentenreformgesetz 1992 (BGBl. I 1989, S. 2261) im Sechsten Buch Sozialgesetzbuch zu-

dererseits über das Äquivalenzprinzip die vorhandenen Unterschiede des Arbeitsmarktstatus in das System sozialer Sicherheit übertragen wurden (Vobruba 1990).

Normative Vorstellungen einer Kopplung von Lohnarbeit und Existenzsicherung, wie sie im lohnarbeitszentrierten System der sozialen Sicherung in Deutschland ihren Niederschlag gefunden haben, speisen sich sowohl aus der Ideenwelt der Arbeiterbewegung als auch der christlichen Soziallehre. So stellt August Bebel in „Die Frau und der Sozialismus“ apodiktisch fest: „Der Sozialismus stimmt mit der Bibel darin überein, wenn diese sagt: Wer nicht arbeitet soll auch nicht essen“ (Bebel 1974 [1879]: 414).<sup>3</sup> Ähnliche Wertkonvergenzen bei Akteuren mit ansonsten unterschiedlichen Interessen begünstigten historisch die Entstehung des geschlechterhierarchisch arrangierten Normalarbeitsverhältnisses. Das Normalarbeitsverhältnis als institutionelles Arrangement prägte Klassen übergreifend die Arbeitskraftnutzungsverhältnisse sowohl auf dem Markt als auch in der Familie:

„Für die Realisierung ihrer eigenen Vorstellung, das (klein-)bürgerliche Familienmodell mit vom männlichen Familienvorstand und seinem Erwerbseinkommen abhängiger Ehefrau und Kindern zu kopieren, konnte die Arbeiterbewegung auf Unterstützung durch die bürgerliche Klasse hoffen“ (Hinrichs 1996: 104).

Die wesentlichen Sozialtransfers der Fürsorge und der Sozialversicherungen stehen in Deutschland unter lohnarbeitszentrierten Vorbehalten (Vobruba 1990). Aufgrund der spezifischen lohnarbeitszentrierten Konfiguration des Kommodifizierungs-Dekommodifizierungs-Mixes in den Bereichen (*non-*)entry, stay und exit zugunsten der Normalbiographie des familienernährenden männlichen Industriearbeiters wurde der deutsche Sozialstaat als „*strong male-breadwinner*“-Modell (Ostner 1995), konservatives Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen

---

sammengefasst. Die leistungsrechtlichen Unterschiede wurden mit der Rentenreform 1957 (Hentschel 1983: 150 ff.), die organisatorische Trennung von Arbeitern und Angestellten in Landesversicherungsanstalten und Bundesversicherungsanstalt wurde zum 01. Januar 2005 mit dem „Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung – RVOrgG“ vom 09.12.2004 (BGBl. I 2004, S. 3242) aufgehoben.

- 3 „Aber die Arbeit soll auch nützliche, produktive Tätigkeit sein“ (Bebel 1974 [1879]: 414). Und zwei Sätze später: „Ohne Arbeit kein Genuß, keine Arbeit ohne Genuß“ (*ebd.*).

1990; 1999) oder einfach nur als „Sozialversicherungsstaat“ (Olk/Riedmüller 1994) charakterisiert.

Armutsvermeidung ist neben der Lebensstandard- und Statussicherung ebenso ein Ziel bundesdeutscher Sozialpolitik. Allerdings beruht das bundesdeutsche System der sozialen Sicherung hauptsächlich auf der Idee des „Verdienstes“ (Miller 1976) und somit auf der *intrapersonellen* Einkommensverteilung in den Sozialversicherungen, während die Idee der Bedarfsgerechtigkeit und somit eine *interpersonelle* Einkommensverteilung durch die Sozialpolitik eine scheinbar residuale Funktion – vor allen in Form der Sozialhilfe – erfüllt. Die Sozialversicherungen bearbeiten standardisierte Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Hinterbliebenenschaft, Unfall, Pflegebedürftigkeit); ihre Leistungen sind auf diese Ursachen ausgerichtet, werden nach dem Kausal- und nicht nach dem Finalprinzip gewährt, ihr Leistungsvolumen ist durch das Äquivalenzprinzip<sup>4</sup> bestimmt (Lampert/Althammer 2004).

Mit der These der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses ist die Annahme verbunden, dass die als *entry*-, *stay*- und *exit*-Bedingungen institutionalisierten konstitutiven, kontrollierenden und kompensatorischen Funktionen der Sozialpolitik ihre regulierende wie auch orientierende Effektivität respektive Geltung verlieren. Die Kernaussage der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses besteht in der Feststellung, dass neue Forderungen nach Flexibilität sowohl angebots- als auch nachfrageseitig auf den Arbeitsmarkt treffen. Wie diese Flexibilität beschaffen sein kann und soll und wieweit sie der Re-Konstituierung des Arbeitsmarktes durch eine re-regulierende Politik bedarf, ist unter dem Kunstwort „*Flexicurity*“ auf nationaler wie auch europäischer Ebene umstritten. Die Sicherung der *Flexicurity* kann sozialpolitisch als eine Neuinterpretation der Schnittstelle zwischen Sozialleistungssystem und Arbeitsmarkt verstanden werden.

Als institutionelles Arrangement verbindet das „Normalarbeitsverhältnis“ die drei Bereiche der Wohlfahrtsproduktion Markt, Staat und Familie, indem es die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit auf dem Arbeitsmarkt, zwischen Männern und Frauen sowie Eltern und Kindern innerhalb der Familie als auch zwischen Bürgern und Staat reguliert. Das Normalarbeitsverhältnis reguliert eine historische Form der Verausgabung von Arbeitskraft, in dessen Zentrum der Idealtypus des „verberuflichten Arbeitnehmers“ (Pongratz/Voß 2003) sowie eine ebenso idealtypische geschlechterspezifische Arbeitsteilung im Rah-

---

4 Genauer gesagt handelt es sich um relativiertes Äquivalenzprinzip, das auch als „Teilhabeäquivalenz“ oder „Anteilsgerechtigkeit“ bezeichnet wird. So steht Teilhabe in der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bezug auf die Leistungs- und Beitragsentwicklung; vgl. hierzu Ruland (1990: 494 f.).

men des *male breadwinner/female homemaker family* (Lewis 2001; Pfau-Effinger 2000) steht.

Die arbeits- und sozialrechtlichen Kriterien, die dem Normalarbeitsverhältnis zu Grunde liegen, umfassen die *entry-* bzw. *non-entry-*, *stay-* und *exit-*Dimensionen des Arbeitsmarktes. Sie formen nicht allein die Erwerbsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, sondern ebenso einen Zugang zu alternativen Bereichen der Existenzsicherung. Der Zugang zu Sozialversicherungsleistungen ist über das Äquivalenzprinzip lohnarbeitszentriert und daher erst dann eine reale *exit-*Option, wenn die Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses optimal erfüllt werden. Der Zugang zur fürsorgeorientierten Sozialhilfe wurde erst und blieb nur dann eine *exit-*Option, wenn ein Arbeitsverhältnis nicht bestand, aber angestrebt wurde.<sup>5</sup> Positive Anreize zur eingeschränkten Nutzung oder Brachlegung der Arbeitskraft bestanden im Rahmen institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrechts für Frauen. Die teilweise oder vollständige Brachlegung der Arbeitskraft von Ehefrauen und Müttern war konstitutiver Bestandteil des „*male breadwinner*“/„*female homemaker*“ Modells (Fraser 1994; Hinrichs 1996; Lewis 2001; Pfau-Effinger 2000).

Als „herrschende Fiktion“ (Mückenberger 1985: 422), die die „*Regelmäßigkeit und Gebotenheit*“ (ebd.) bestimmter Erwerbsformen bestimmt und somit der „rechtskonstruktive Bezugspunkt für ‚normalisierende‘ Eingriffe und Regelungen“ (ebd.: 429) war, war das Normalarbeitsverhältnis der institutionelle Rahmen für die Sozialfigur des „Armen“ als Fürsorgeempfänger sowie des „Arbeitsbürgers“ als Leistungsempfänger der Sozialversicherungen. Es ist Leitbild in dem Sinne, dass sich sowohl die Arbeitsmarktakteure in ihren Erwartungen als auch politische Akteure in ihrer Arbeits- und Sozialgesetzgebung an ihm orientieren (Mückenberger 1990: 158 f.).

Mückenberger (1985) interpretiert die gesetzlichen Normen, die das Normalarbeitsverhältnis kennzeichnen, als lohnarbeitszentrierte Senioritätsregeln. Im Mittelpunkt stehe eine ununterbrochene Erwerbsbiographie, die im Idealfall mit einem einmaligen Arbeitsmarkteintritt (*entry*) nach der Phase des „noch nicht Arbeitens“ beginnt. Als normale Unterbrechungen gelten für Männer die friktionale oder Sucharbeitslosigkeit oder krankheits- und unfallbedingte Phasen der Nicht-Arbeit, die jeweils von kurzer Dauer sind und durch Sozialversicherungen statuserhaltend kompensiert werden. Für Frauen umfasst die institutionalisierte Normalität eine Erwerbstätigkeit vor der Heirat und im ungünstigen Fall, d.h. bei

---

5 Für die Mindestsicherung nach dem BSHG galt die Aufstockung von Erwerbseinkommen durch Sozialhilfe als Ausnahme. Für die *workfare*-orientierte Mindestsicherung hingegen gehört die „Aufstockung“ zum Normalfall. Siehe Kapitel 14.

einem nicht ausreichenden Einkommen des Familienvaters, eine Zuverdienstfunktion nach der Eheschließung. Für Männer endet die Erwerbsbiographie mit einem einmaligen, in die Phase des „nicht mehr Arbeitens“ überleitenden Austritts (*exit*). Die Lohnarbeit wird in Form qualifizierter, abhängiger Vollzeit-Erwerbstätigkeit ausgeübt, so dass mit steigendem Alter und anhaltender Dauer der Betriebszugehörigkeit sowohl die *stay*-Bedingungen (Mitbestimmung, Arbeitsschutz, Kündigungsschutz) als auch die Bedingungen eines (temporären oder permanenten) *exit* optimiert werden können. Das Kriterium der Existenzsicherung durch eine Vollzeiterwerbstätigkeit erscheint Mückenberger offenbar so selbstverständlich, dass er es nicht explizit im Zusammenhang mit der Auflistung der Senioritätskriterien erwähnt, sondern im Zusammenhang mit der bedingten Entkopplung der Existenzsicherung durch Sozialleistungen (ebd.: 422; Kress 1998).

Drei Funktionen nimmt das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses hinsichtlich der Handlungsoptionen der Einzelnen ein: die Schutzfunktion als Ausformung der *stay*-Bedingungen für die Anbieter von Arbeitskraft, die Antriebsfunktion durch die Ausformung der *entry*- und auch *exit*-Bedingungen gegenüber den Anbietern von Arbeitskraft und die Selektionsfunktion hinsichtlich der Verteilung und Hierarchisierung der *exit*-Bedingungen innerhalb der Gruppe der Anbieter von Arbeitskraft. Mückenbergers Bezugspunkt für die Definition des Normalarbeitsverhältnisses sind die Normalitätsannahmen des Arbeits- und Sozialrechts. Eine optimale Übereinstimmung mit den Rechtsnormen erzeuge demnach optimale Ergebnisse: „Normalarbeitsverhältnis im normativen Sinne ist dasjenige Arbeitsverhältnis, das optimal die Kriterien erfüllt, an die die geltende Rechtsordnung vorteilhafte Regelungen knüpft (durch Schutzvorkehrungen, Gewährleistungen, flankierende Ge- und Verbote usw.)“ (Mückenberger 1985: 424). Bei Befolgung der in Gesetzen kodifizierten Regeln resultiert eine optimale soziale Sicherung für abhängig Beschäftigte. Für den einzelnen Arbeitnehmer ist es rational, den eigenen Erwerbsverlauf möglichst diesen Normalitätskriterien anzupassen. Abweichungen von den „lohnarbeitszentrierten Vorbehalten“ (Vobruba 1990: 28) bedeuten quantitative wie auch qualitative Einbußen an sozialer Sicherheit – in Form von Unterversorgung, Repression oder Ausschluss (ebd.: 59 ff.).

Die Kehrseite der Optimierung sozialer Sicherheit ist die Disziplinierung der Lebensführung und die Diskriminierung abweichender Lebensstile. Damit wird die Frage nach der Krise des Normalarbeitsverhältnisses erweitert: Gesucht wird nicht mehr allein nach den Bedingungen, unter denen ein Abweichen vom Normalarbeitsverhältnis zu Diskriminierung führt, sondern das Normalarbeitsverhältnis selbst wird als diskriminierend in Frage gestellt. Als Institution vermittelt das

Normalarbeitsverhältnis nicht nur Anreize für eine Ausrichtung des Einzelnen an einem bestimmten Erwerbs- und Lebensverlauf, sondern umfasst ebenso die Überzeugungen und Werte, die einer lohnarbeitszentrierten Lebensführung entsprechen. Für die „Arbeitsgesellschaft“ ist die Institution Normalarbeitsverhältnis insofern konstituierend und reproduzierend. Für den Einzelnen bedeutet das Normalarbeitsverhältnis eine Zentrierung um den Lebensverlauf „Ausbildung-Arbeit-Rente“ bzw. Heirat und Familienarbeit (Mückenberger 1985, 1989; Vobruba 1990: 30 ff.; Kress 1998).

### Den Wandel sichtbar machen

Mückenberger (1985) prägte den Begriff „Normalarbeitsverhältnis“ um herauszuarbeiten, wogegen die von unterschiedlichen Akteuren – Arbeitgeber, Konservative, Liberale und auch neue soziale Bewegungen – mit unterschiedlichen Interessen und Intentionen erhobene Forderung nach Flexibilisierung gerichtet gewesen ist. Die Geburtsstunde des Begriffs „Normalarbeitsverhältnis“ fiel zusammen mit dem Beginn des Niedergangs des als Normalarbeitsverhältnis bezeichneten institutionellen Arrangements. So unterschiedlich die mit der Flexibilisierungsforderung verfolgten Interessen und Ziele der jeweiligen Kritiker auch waren, sie richteten sich, so Mückenbergs Argumentation, nicht gegen Details der Sozialverfassung: „Flexibilisierung fordern heißt eine neue Sozialverfassung abhängiger Arbeit fordern“ (Mückenberger 1985: 419).

Die These, dass das Normalarbeitsverhältnis erodiere, wird oftmals auf eine Frage der Empirie diversifizierter Beschäftigungsformen reduziert (z.B. Altvaater/Mahnkopf 2002: 46). Die damit aufgestellte Behauptung der Diversifizierung der Beschäftigungsverhältnisse bei institutioneller Kontinuität trifft jedoch nicht zu. Unbestritten ist, dass verschiedene, im Vergleich zur Normalität des Normalarbeitsverhältnisses „subnormale“ Beschäftigungsformen entstanden sind. Dass dabei die einzelnen orientierenden wie regulierenden Elemente des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ konstant geblieben seien, wird jedoch bestritten und im Folgenden widerlegt. Ausgehend von dem institutionellen Charakter des Normalarbeitsverhältnisses zielt die Trendfeststellung „Erosion“ *erstens* auf die normativen Vorstellungen über das „Normale“ als „Gewünschtes“ im Bereich der Erwerbstätigkeit und insbesondere im Bereich der Geschlechterverhältnisse. *Zweitens* zielt die Feststellung auf die regulierenden Rechtsnormen im Steuer-, Arbeits- und Sozialrecht, die auf dem Senioritätsprinzip beruhen und einer bestimmten Geschlechterordnung entsprechen (siehe Kapitel 8). Und *drittens* trägt auch die Diversifizierung der Beschäftigungsformen zur Erosion der Institution Normalarbeitsverhältnis bei (siehe Kapitel 9).

Um einen strukturierten Zugang zu der Vielzahl möglicher staatlicher Eingriffe im Rahmen der Institution „Normalarbeitsverhältnis“ zu ermöglichen, wird im Folgenden die Typologie staatlicher Intervention von Kaufmann (1982, 1993, 2005: 107 ff.; siehe. Kapitel 1) herangezogen, mit der rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische Formen sozialpolitischer Interventionen unterschieden werden können. Mit der Einteilung ist jedoch keine Auswahl bzw. Schwerpunktsetzung getroffen worden, die insbesondere aufgrund der Vielzahl in Frage kommender Regelungen notwendig ist. Mehrere Überlegungen liegen der Auswahl zugrunde: Ein pragmatischer Zugriff schließt die pädagogische Interventionsform vollständig aus. Hier wäre zum Beispiel in Bezug auf die Regulierung der Geschlechterverhältnisse in der Familie zu fragen gewesen, welche Art des Orientierungswissens im Rahmen von Beratung und Elternbildung vermittelt wird, insbesondere welchem Familientypus die vermittelten Handlungskompetenzen entsprechen. Die gesetzliche Grundlage für die Erziehungs- und Familienberatung ist zum Teil bundeseinheitlich im Jugendwohlfahrtsgesetz und ab 1990 im SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe geregelt. Bestimmte Entwicklungen wären dementsprechend anhand der Gesetzesänderung gut nachvollziehbar. Da jedoch sowohl die Bundesländer als auch die Kommunen eigene Bestimmungen, mit denen die pädagogischen Interventionen durchgeführt werden, festlegen, müssten die Änderungen auf lokaler Ebene nachvollzogen werden. Allein der Aufwand, die jeweiligen Landesgesetze und Verordnungen sowie die Besonderheiten kommunaler Programme im Längsschnitt abbilden zu können, würde einen im Rahmen des hier geführten Arguments übermäßigen Aufwand nach sich ziehen. Weiterführende, inhaltlich konkretisierende Überlegungen gehen von der Eigenart des Normalarbeitsverhältnisses als einem institutionellen Arrangement aus, welches die (*non-*)*entry*-, *stay*- als auch *exit*-Optionen in Bezug auf den Arbeitsmarkt reguliert. Zunächst ist es daher naheliegend, die rechtlichen, ökonomischen und ökologischen Interventionsformen entlang dieser Options-Bereiche zu strukturieren. Die letztendlich zu analysierenden Rechtsnormen werden mit der Annahme ausgewählt, dass das „Normalarbeitsverhältnis“ zum einen zentral dem Senioritätsprinzip folgt und dass zum anderen diese Senioritätsregeln einem bestimmten Geschlechtermodell angepasst sind, das dem *male-breadwinner model* respektive dem Versorgermodell in der Variante Hausfrauenehe entspricht. Im Bereich der zeitlichen Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen sind die Abweichungen vom Senioritätsprinzip am größten. Die geringfügige Beschäftigung ist dabei eine besondere Form der Teilzeitbeschäftigung. Zudem sind Instrumente der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auf eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielen, geeignet anzuzeigen, ob und wie weit sich das Normalarbeitsverhältnis wandelt. Das Vereinbarkeitspara-



digma tendiert in Richtung des *adult worker model*, und dieses ist das Gegenteil der in das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses eingelassenen Versorgerehe. Angesichts der 153 Maßnahmen, die derzeit (2006) zur Familienpolitik gezählt werden und damit vereinbarkeitspolitisch bedeutsam sind, bedarf diese Auswahl der weiteren Eingrenzung. Eine Rangfolge ließe sich anhand des fiskalischen Gewichts der Maßnahmen erstellen. Aktuelle Berechnungen weisen für die staatlichen Maßnahmen im Bereich der Ehe- und Familienförderung, also sowohl arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Normen sowie jene der Kinderbetreuung, je nach Berechnung brutto zwischen 232 Mrd. Euro (BMFSFJ/FIT 2006) und 248 Mrd. Euro (Rosenschon 2006) aus; bezogen auf das Jahr 2005 sind es zwischen zehn und elf Prozent des BIP. Die größten Einzelbeträge der insgesamt 153 Maßnahmen entfallen nach Angaben (in Euro) des BMFSFJ/FIT (2006) auf den Familienleistungsausgleich im engeren Sinne (rund 35 Mrd.), Witwen- und Witwerrenten (34,3 Mrd.), beitragsfreie Familienmitversicherung in der GKV (24,3 Mrd., davon Kinder und Jugendliche 13,9 Mrd. und Ehegatten 10,4 Mrd.) Ehegattensplitting (19,7 Mrd.), Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten GRV (11,7 Mrd.), Kinderbetreuung 10,2 Mrd. Die acht ausschließlich auf die Eheförderung bezogenen Maßnahmen umfassen 73,7 Mrd. Euro, also knapp ein Drittel der Gesamtausgaben.<sup>6</sup> Die ausgabenseitige Bedeutung der einzelnen Maßnahmen wäre hinsichtlich des Wandels des Normalarbeitsverhältnisses als institutionelles Arrangement aussagekräftig, wenn die jeweiligen Ausgaben ebenfalls im Längsschnitt betrachtet würden. Eine derartige, auf einem Längsschnitt beruhende Betrachtung staatlicher Ausgaben für familienbezogene Leistungen ist jedoch zu aufwändig. Sinnvoll erscheint eine weitere inhaltliche Konkretisierung, die die familienpolitischen Instrumente nach ihren (de)familialisierenden respektive (de)kommodifizierenden Zielsetzungen analysiert. Zu den rechtlichen Interventionen, die die (*non-*)*entry*-, *stay*- und *exit*-Optionen formen, zählen arbeits- und sozialrechtliche Regelungen von Elternschaft (Mutterschutz, Erziehungsurlaub, Elternzeit) ebenso wie die Anspruchsregeln der Hinterbliebenenrente, Verbote von Kinderarbeit (JARbschG) und Gebote des Primats von Hausarbeit (BGB bis 1. EheRG 1976). Ausgewählt und diskutiert werden jene Rechtsnormen, die *erstens* direkt auf das Senioritätsprinzip oder eine bestimmte Rollenverteilung der Geschlechter bezogen sind und *zweitens* Rechtsnormen, die komplementäre Funktionen erfüllen, jedoch nicht im

---

6 Als Erläuterungen zu der Aufstellung der Maßnahmen in BMFSFJ/FIT (2006) siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Bewertung der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ (BT-Drs. 16/5394).

Zentrum des Normalarbeitsverhältnisses stehen. Es entspricht der These der vorliegenden Arbeit, dass qualitativ bedeutsame Veränderungen aus kleinen Schritten folgen können, die auf den ersten Blick allenfalls inkremental, jedoch nicht wandlungsrelevant erscheinen. Für das erste Kriterium ist das Jugendarbeitschutzgesetz ein Beispiel. Es formuliert zwar eine wichtige Verbotsregel für die quantitative Regulierung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, ist aber irrelevant für die Frage, ob das Senioritätsprinzip seine Geltung und das Geschlechterverhältnis seine Ordnung verliert. Somit ist die Entwicklung des Jugendarbeitsschutzes für die These der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses nebensächlich. Das Gegenteil gilt für die gesetzliche Rentenversicherung. Mit der Dynamisierung der Rentenbeträge wurde 1957 die Lebensstandardsicherung für jene Bevölkerungsgruppe ermöglicht, die eine kontinuierliche Erwerbsbiographie aufweisen konnte. In der Regel waren es Männer. Dementsprechend wäre für eine Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis interessant, inwiefern das dem Senioritätsprinzip entsprechende Versprechen Lebensstandard erhaltender Alterseinkünfte nicht nur de facto, sondern ebenso de jure relativiert wurde (Hinrichs 2004a). Für den Gang der hier angestrebten Untersuchung ist die Lebensstandardsicherung durch Lohnersatzleistungen zweitrangig. An erster Stelle stehen die mit der gesetzlichen Rente verbundenen geschlechterpolitischen Vorstellungen, die sich zum einen in den Unterhaltersatzleistungen durch die Hinterbliebenensicherung und zum anderen in der Frage der Anerkennung von Kindererziehungszeiten niederschlagen.

Eine für das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses typische Nicht-Behandlung betrifft die außerfamiliäre Kinderbetreuung. Im Rahmen der Denkweise des Normarbeitsverhältnisses sind die Gründe für die staatliche Zurückhaltung offensichtlich: Kinderbetreuungsbedarf kann nur dann entstehen, wenn die Hausfrau und Mutter entweder gar nicht oder allein vorhanden ist. Ökologische Interventionen durch familienbezogene Infrastrukturleistungen sind randständig, aber sie regulieren von Beginn an die *entry*-Optionen von Müttern.

Die Darstellung kann nicht vollständig entlang der klaren Struktur von rechtlichen, ökonomischen und ökologischen Interventionsformen gestaltet werden, da diese Idealtypen selten – wie zum Beispiel im Falle des Ehe- und Familienrechts – in nahezu reiner Form vorhanden sind. So enthalten die hinsichtlich des Modells der Versorgerehe zum *adult worker model* wichtigen Regelungen des Mutterschutzgesetzes (MuSchG), der Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG) und des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) Maßnahmen, die zu den rechtlichen Interventionsformen zählen (Mütter- bzw. Elternsonderurlaub) und Maßnahmen, die zu den ökonomischen Interventionsformen zählen (Mutterchaftsurlaubsgeld – Erziehungsgeld – Elterngeld).

## Wandel der Orientierungswerte

### Emanzipation von/in/durch Lohnarbeit

Die Erosion der orientierenden Funktion der Institution Normalarbeitsverhältnis rechtfertigt es, mit Vobruba von einer „doppelten Krise der Lohnarbeit“ zu sprechen. Doppelt ist die Krise, weil die Arbeit „quantitativ unzureichend und qualitativ unzulänglich“ (Vobruba 2000: 71) ist. Der erste Aspekt zielt auf die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, so dass Anbieter ihre Arbeitskraft nicht *verkaufen können*. Der zweite, hier zunächst interessierende Aspekt verweist darauf, dass aufgrund der Bedingungen in der Produktion (physische wie psychische Gesundheitsgefährdung am Arbeitsplatz), der ökologischen Folgen der Produktion (z.B. Luftverschmutzung), des destruktiven Gebrauchswerts der Produkte (z.B. Rüstungsgüter) oder auch einer generellen Abkehr von heteronomer Arbeit und einer Suche nach autonomer Tätigkeit potentielle Anbieter ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt nicht *verkaufen wollen*. Einem vormals unhinterfragten *entry* wird ein *non-entry* als anstrebenswerte Option gegenüber gestellt. In Frage steht die „Antriebsfunktion“ (Mückenberger 1990) des Normalarbeitsverhältnisses: Während der durch physisch wie psychisch gesundheitsschädlicher Arbeitsbedingungen hervorgerufene Motivationsrückgang der Anbieter von Arbeitskraft durch eine vielgestaltige Humanisierung der Arbeit<sup>7</sup> umkehrbar schien, blieb die öko-soziale, friedenspolitische und autonomiebezogene Kritik am Industriekapitalismus als Quelle der Demotivation im Rahmen des Normalarbeitsverhältnisses scheinbar unlösbar (Greven 1986; Opielka/Stalb 1986). An diesem Punkt schieden sich „alte“ und „neue“ soziale Bewegungen. Die „alte“ soziale Bewegung (Arbeiterbewegung) konzentrierte sich auf Produktions- und Verteilungskonflikte, dessen Lösung sie im Rahmen des fordistischen Modells über das Medium Geld (Löhne, Kaufkraft) mittels kollektiver Verhandlungsmacht anstrebte. Die *exit*-Option als Drohung war stets begrenzt auf einen temporären Ausstieg innerhalb des Produktionsmodells, die *voice*-Option galt als zentrale, durch Assoziationsfreiheit und Tarifaufonomie rechtliche garantierte Handlungsstrategie. Während die Fortschrittskonzeption der „alten“ sozialen Bewegung positiv mit der Entwicklung der Produktivkräfte verknüpft war, sahen die neuen sozialen Bewegungen gerade in dieser Art Fortschritt samt seiner institutionellen Absicherung

7 Siehe die Übersicht in Vilmar/Sattler (1978: 132), die in Bezug auf drei verschiedenen Ursachenbündel der Dehumanisierung (Existenzbedrohung und Ausbeutung mangels *exit*-Optionen, psycho-physisches Arbeitsleid z.B. durch Monotonie, Fremdbestimmung mangels *voice*-Optionen) kurzfristige, langfristige und „Pseudo-Strategien“ als Lösungsangebote gegenüber stellen.

ein Problem. Mit der „öko-sozialen Frage“ problematisierten die neuen sozialen Bewegungen die Zerstörung der natürlichen und auch sozialen Lebensgrundlagen (Altvater 1992: 280 ff.; Lipietz 1993; Narr 1984; Offe 1985; Opielka 1985; Rucht 1994: 148 ff.). Nicht nur die Produktionsbedingungen, sondern auch die Produktionsinhalte waren Gegenstand der Kritik, wie sie vor allem von Akteuren der neuen sozialen Bewegungen formuliert wurde: „Ob es sich um Kriegswaffen, Superluxusartikel, nutzlosen Plunder oder die Wiederaufbereitung radioaktiver Abfälle aus der ganzen Welt handelt – alles wird gutgeheißen, wenn es nur ‚Arbeit schafft‘“ (Gorz 1980: 21). Ergänzt wurde die den Gebrauchswert von bestimmten Waren und Dienstleistungen anzweifelnde Kritik um eine Kritik des Ansatzes, Arbeit abstrahiert von konkreten gesellschaftlichen Formen zu einem Wert an sich zu erheben (Vobruba 1980: 140). Hier werde, so zum Beispiel Vobruba, ein anthropologischer mit einem sozialwissenschaftlichen Arbeitsbegriff unzulässig vermengt. Während aus anthropologischer Sicht Arbeit als Aneignungsprozess konstitutiv ist für freie Entfaltung des Individuums, blieben aus soziologischer Sicht zwei Aspekte historisch kontingent und somit ebenso kritisierbar wie gestaltbar: erstens sei von der anthropologischen Betrachtung der Arbeit die konkrete historische Form der Arbeit zu unterscheiden, die ebenso kritisierbar wie veränderbar sei; zweitens sei stets prekär, inwieweit die der Arbeit zugewiesenen Funktionen sozial- und systemintegrativer Art tatsächlich aus Sicht des Individuums zufriedenstellend erfüllt würden. Zudem, so Gorz (1980), sei die Perspektive auf Arbeit pervertiert worden: „Wir sind an einem Punkt angelangt, wo es im offiziellen Sprachgebrauch nicht mehr heißt, die Arbeit schafft Produkte, sondern die Produktion schafft Arbeit. Man arbeitet nicht mehr, um zu produzieren, sondern produziert, um zu arbeiten“ (Gorz 1980: 21).

Vor diesem Hintergrund galt Arbeitslosigkeit einigen Akteuren keineswegs ausschließlich als Fehlentwicklung in Form einer doppelten – materiellen wie identitätsbezogenen – Enteignung des nichts anderes als seine Arbeitskraft besitzenden Arbeiters, die es durch Transferleistungen auszugleichen gelte (Zimmermann 2006: 36), sondern als Möglichkeit zur Fortentwicklung der Arbeit und vor allem des Menschen. In dieser alternativen Interpretation wird Arbeitslosigkeit als Befreiung von industrieller, entfremdeter Arbeit gesehen. Illich (1978: 64) empfahl dementsprechend, „Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für autonome, nützliche Arbeit anzustreben“. Im Rahmen einer „modernen Subsistenz“, so Illichs Vorschlag (ebd.: 70), sollte die Abhängigkeit vom Markt so weit wie möglich gelockert und durch gebrauchswert- und infrastrukturorientierte Politik ersetzt werden. Vertreter dualwirtschaftlicher Modelle, wie zum Beispiel Huber (1979), formulierten weniger radikal. In ihrem Selbstbild waren sie weder segre-

gativ noch kompetitiv, wollten sich also weder vom Markt abgrenzen noch eine Gegengesellschaft bilden, sondern integrativ verstanden werden, da sie auf „Aufbau und Instandhaltung eines informellen Wirtschaftsbereichs innerhalb moderner, hochentwickelter Industriegesellschaften“ (Huber 1979: 17) zielten. Statt auf Gegen- oder Subkultur zu setzen, sollte die Krise auf dem Arbeitsmarkt sowie die Diskussion um die „Grenzen des Wachstum“ dahingehend produktiv genutzt werden, den Bereich von Eigenarbeit, Selbsthilfe und Selbstversorgung auszubauen.

Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses ist ein wesentlicher Teil der Krise der Arbeitsgesellschaft. In der Krise der Lohnarbeit verliere, so Offe (1983), die Lohnarbeit ihre zentrale, alles um sich ordnende Position: „Es ist genau diese *umfassende makrosoziologische Determinationskraft der sozialen Tatsache der (Lohn)arbeit*, der sie regierenden betrieblichen und gesellschaftlichen Rationalität und ihrer Widersprüche, die heute soziologisch fragwürdig geworden ist“ (Offe 1983: 40). Relativiert werde das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital in dem Sinne, dass andere Konfliktlinien und Widersprüche auf die politische Agenda gesetzt werden. Lohnarbeit verliert nicht allein deshalb an Bedeutung, weil einerseits soziologisch genauso gut die Frage „nach dem Gesellschaftsbild ‚des‘ Arbeiters (oder gar ‚des‘ Arbeitnehmers)“ gestellt werden könne wie „die nach dem Gesellschaftsbild des Mineralölverbrauchers oder Mehrwertsteuerzahlers“ (Offe 1983: 46) oder weil andererseits die Kritik an der Lohnarbeit radikal gegen industrielle Lohnarbeit gerichtete Züge annimmt. Der Konflikt von Lohnarbeit und Kapital wird nicht einfach verdrängt und relativiert, sondern ebenso von anderen Akteuren mit anderen Interessen und Ansätzen in Anspruch genommen. Was den einen als Ziel galt, war Ausgangspunkt für die anderen: Historisch parallel zu einem politischen Kampf um einen Ausbau dekommodifizierender, arbeitsmarktferner *non-entry*-Optionen durch Teile der neuen sozialen Bewegungen und dekommodifizierender, arbeitsmarktnaher *exit*- und humansiegender *stay*-Optionen der alten sozialen (Arbeiter-)Bewegung, führte ein Teil der neuen Frauenbewegung einen Kampf um ein gleiches Recht auf Kommodifizierung, das heißt um eine arbeitsmarktliche *entry*-Optionen. Statt einer Empörung über die Entfremdung, wie sie in der „Künstlerkritik“ zum Ausdruck kommt, herrschte eine Empörung über den Ausschluss vom Arbeitsmarkt als Quelle von Ungleichheit und Armut, wie sie in der „Sozialkritik“ wurzelt.<sup>8</sup> Nicht die „künst-

8 Vgl. zu den Begriffen „Künstlerkritik“ und „Sozialkritik“ Boltanski/Chiapello (2006: 79ff.). Als Beispiel für eine meines Erachtens falsche, weil pauschale Zuordnung feministischer Kritik am Normalarbeitsverhältnis zur „Künstlerkritik“ siehe Dörre (2005).

lerkritische“ Einschränkung oder gar Befreiung von der Lohnarbeit, sondern die Erweiterung der individuellen Handlungsoptionen durch den Zugang zum Arbeitsmarkt lag der feministischen Kritik am Normalarbeitsverhältnis, und hier insbesondere an der „Familiensubsidarität“<sup>9</sup> (Kulawik 1989: 248), zugrunde. Indem die Frauenbewegung Beschäftigungsverhältnisse, die dem Normalarbeitsverhältnis entsprachen und Schutz wie auch Solidarität versprachen, verallgemeinern wollte, machte sie deutlich, dass das Normalarbeitsverhältnis als Beschäftigungsform nicht verallgemeinerbar war, sondern auf eine bestimmte, geschlechterhierarchische und an Seniorität orientierte Arbeitsteilung angewiesen war (Mückenberger 1985: 432).

Die feministische Kritik zielte auf die sozialstaatliche Bevorzugung des kontinuierlichen Lebenslaufs „Ausbildung – Arbeit – Rente“ und des damit verbundenen Modells von Familie und gesellschaftlich notwendiger, aber nicht marktlich organisierter Arbeit. Die Normalfamilie umfasste einen lohnarbeitenden, die Familie ernährenden Mann und eine haushaltsführende Frau, die für die Pflege der noch nicht und nicht mehr arbeitenden Familienangehörigen, also für Kinder und Alte, ebenso zuständig war wie für die Herstellung eines Regenerationsrahmens für den Familienernährer.

Gerade die dualwirtschaftlich propagierte gebrauchswert- und fürsorgeorientierte Eigenarbeit entspricht jener Tätigkeit, die von Frauen in der Familie unbezahlt erbracht wird (Westphal-Georgi 1985). Statt bestimmte Tätigkeiten zusätzlich „heimzuholen“ (Huber 1979: 24) und der Eigenarbeit zu überantworten, sollte mit der Kommodifizierung der Arbeitskraft von Frauen eine *exit*-Option zur Abhängigkeit vom Alleinverdiener geschaffen werden. Als Alternative zum Arbeitsmarkt wurde vorgeschlagen, die *exit*-Optionen über Transferleistungen herzustellen: entweder in Form eines „Lohns für Hausarbeit“<sup>10</sup> oder über Einfüh-

9 Nach Kulawik (1989: 248 f.) beinhaltet das Prinzip der Familiensubsidarität „zweierlei, nämlich die Gewährung des sogenannten monetären Unterhalts des Mannes an die Frau sowie die Dienstverpflichtung der Frau in der Familie“. In der Wirkung läuft es sowohl auf eine Versperrung der *exit*-Option Arbeitsmarkt und der *exit*-Option staatliche Transferleistungen hinaus.

10 Lohn für Hausarbeit kann entweder in Form gesellschaftlich anerkannter Arbeit als steuerfinanzierte Transferleistung konzipiert werden oder als Modell der gerechten Verteilung des Familieneinkommens in Form eines „Split-Pay-Cheques“. Für die auf die Familienarbeit festgelegte Ehefrau hieße dies, dass der Arbeitgeber ihres Ehemannes ihr automatisch die Hälfte des Lohns überweisen würde. Angelika Krebs (2002: 70) weist zurecht darauf hin, dass der Gerechtigkeitsanspruch „Gleicher Lohn für

rung eines allgemeinen Grundeinkommens (Schreyer 1987). Insbesondere den Vorschlag „Lohn für Hausarbeit“ kritisierte Huber aus dualwirtschaftlicher Sicht, weil das Refugium „zwar mühsamer, aber unentfremdeter Hausarbeit“ (Huber 1979: 31) zur Kommodifizierung frei gegeben würde.

Hubers Gegenvorschlag ist, wenn auch nicht in der Formulierung und auch nicht mit dem dualwirtschaftlichen Hintergrund, bis heute Gegenstand familienpolitischer Diskussionen, die zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geführt werden: „Das Problem liegt in Wahrheit nicht darin, daß Frauen unbezahlte Hausarbeit leisten, sondern darin, daß die Männer *keine* leisten, nicht darin daß Frauen Mütter werden, sondern darin, daß die meisten Männer aufgrund ihrer Karriere- und Konsumideologie ihre Vaterrolle nicht wahrnehmen“ (Huber 1979: 31). Andere Antwortmodelle romantisierten weder die Familienarbeit, indem sie die Gleichungen Familienarbeit = Dekommodifikation = unentfremdete Tätigkeit setzen. Noch wird die Hausarbeit im Ganzen als Arbeit, die entlohnt werden müsse, bewertet. Stattdessen steht zur Diskussion, jenen Anteil der Familienarbeit finanziell zu entschädigen, der in dem Falle, dass er privat nicht erbracht würde, in der Gesellschaft einen Bedarf nach Substitution hervorriefe. Allgemein trifft dies auf alle Sorge-Tätigkeiten zu, deren Ergebnisse gesellschaftlich unabdingbar sind und die Merkmale eines Kollektivguts aufweisen. Insbesondere Kindererziehung und Altenpflege fallen hier hinein, „Partnerarbeit“ und „Eigenarbeit“ nicht (Krebs 2002 sowie die Diskussion bei Fraser 1994).

## Typen geschlechtsspezifischer Arbeitskraftnutzung

Eine frühe, modernisierte Variante der Versorgungsehe als „traditionelle Hausfrauenehe“ (Pfau-Effinger 2000: 88) konzipierten Mitte der 1950er Jahre Myrdal und Klein (o.J.)<sup>11</sup> als Drei-Phasen-Modell: Einer Phase vorehelicher Erwerbstätigkeit folgt eine Phase „aktiver Mutterschaft“ (ebd.: 59) nach der Eheschließung. Das Ende der aktiven Mutterschaft und den Beginn einer erneuten Erwerbstätigkeit als dritte Phase der weiblichen Lebensverläufe datieren die Autorinnen in das vierte Lebensjahrzehnt von Frauen. Die Phase endet, wenn das Renteneintrittsalter erreicht ist. Die normativen Grundlagen dieses Modells weichen an einem zentralen Punkt nicht von früheren Wertvorstellungen ab: Es ist die Mutter, die in den ersten Lebensjahren des Kindes ausschließlich zuständig sein soll, da eine

---

gleiche Tätigkeit“ damit unterlaufen würde, da eine Ehefrau eines Managers deutlich mehr Lohn erhielte als die Ehefrau eines Arbeiters.

11 Das englischsprachige Original erschien 1956 unter dem Titel „Women’s two Roles: Home and Work“.

andere als mütterliche Betreuung – durch den Vater, anderen Familienmitgliedern oder außerfamiliär – als schädlich für das Kind galt. Aufgrund der Arbeitsbelastung, die durch Haushaltsführung und Kindererziehung entsteht, kann keine zusätzliche Tätigkeit außerhalb der Familie aufgenommen werden. Das Sequenzmodell von Myrdal und Klein verschiebt die Rollenzuweisung nicht zwischen den Geschlechtern, sondern allein innerhalb des Lebensverlaufs von Frauen: Sind die Kinder klein, ist die mütterliche Arbeitskraft im Haushalts- und Fürsorgebereich gebunden. Sind die Kinder größer, kann die von Fürsorgearbeit entlastete weibliche Arbeitskraft im Erwerbsbereich eingesetzt werden (Kirner/Schulz 1992).

Pfau-Effinger (1998, 2000: 86 ff.) differenziert das Grundmodell Versorger-ehe weiter aus: neben die traditionelle Hausfrauenehe und das Drei-Phasen-Modell stellt sie das „Vereinbarkeitsmodell der Versorgerehe“. Wie in den beiden anderen Varianten liegt die Hauptverantwortung für häusliche Fürsorge bzw. Sorgearbeit bei der Frau. Im Unterschied zu beiden sind Mutterschaft und Erwerbstätigkeit weder unvereinbar noch sequenziell, sondern im Anschluss an eine kurze Phase der Erwerbsunterbrechung in Form von Teilzeitbeschäftigung vereinbar. Nach der Phase, in der das Kind betreuungsbedürftig ist, nimmt die Ehefrau eine Vollzeit-erwerbstätigkeit auf. Im Gegensatz zu den Versorgermodellen basieren die Doppelversorgermodelle auf einer gleichverteilten Teilnahme von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Pfau-Effinger differenziert in zwei Varianten entlang des Kriteriums, ob die Kinderbetreuung primär familiär oder wohlfahrtsstaatlich erbracht wird – das Doppelversorger-Modell mit staatlicher Kinderbetreuung und das Doppelversorgermodell mit partnerschaftlicher Kinderbetreuung.

Für die international vergleichende feministische Wohlfahrtsstaatsforschung bilden die von Jane Lewis unterschiedenen Modelle einen wesentlichen Referenzrahmen. Lewis (2001: 157) unterscheidet ebenfalls entlang der Kriterien der Verteilung von Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, nennt jedoch insgesamt sechs Modelle: Das *male-breadwinner model* entspricht dem Versorgermodell in der Variante Hausfrauenehe; das *dual-breadwinner model 1* entspricht am ehesten einer Drei-Phasen-Modell-Vorstellung; das *dual-breadwinner model 2* entspricht dem Vereinbarkeitsmodell der Versorgerehe, wobei Lewis im Gegensatz zu Pfau-Effinger zwei weitere Formen des Outsourcing der Sorgearbeit nennt: neben dem Staat tritt der Markt und über den engen Kreis der Kleinfamilie die Verwandtschaft als „Anbieter“ in Erscheinung; das *dual breadwinner model 3* entspricht dem Doppelversorgermodell mit partnerschaftlicher Kinderbetreuung und das *dual-career model* entspricht dem Doppelversorgermodell mit staatlicher (bei Lewis eben auch marktlicher und ver-



wandtschaftlicher) Kinderbetreuung. Das von Lewis aufgeführte sechste Modell eines *single-earner (lone-mother family) model* findet bei Pfau-Effinger keine Entsprechung. Das von Pfau-Effinger historisch den anderen Modellen vorgelagerte familienökonomische Modell, das keine Trennung in und geschlechterhierarchische Zuschreibung auf die Sphären „privat“ und „öffentlich“ kennt und der Ökonomie eines landwirtschaftlichen oder handwerklichen Betriebes entspricht, ist bei Lewis nicht erfasst (Lewis 2004 und Ostner 1995).

Mit den Instrumenten des zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten Elterngeldes (BGBl. I 2006, S. 2748) hat die Bundesregierung sowohl die Debatte um Geschlechterrollenzuweisung als auch um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufgegriffen.<sup>12</sup> Sowohl das Humanvermögen<sup>13</sup>, das die Familie produziert, als auch das spezifische Humankapital qualifizierter Frauen, das im Falle andauernder Familialisierung stetig entwertet würde, wird im Modell des Elterngeldes als ökonomische Größe politisch berücksichtigt. Die Forderung nach „Heimholung“ (Huber) des Mannes ist ebenfalls, wenn auch in abgeschwächter Form, enthalten, indem in Form des „Partnermodells“ ein Anreiz geschaffen wird, „nicht allein

12 Zu den unterschiedlichen Formen der Familienrhetorik siehe Kaufmann (1993: 142-144) und Lüscher (1997); zur Forschung über Familienbildern siehe Cyprian (2003); zur Analyse von Frauenbildern anhand offizieller Berichte der Bundesregierung siehe Gerhard (1992) sowie Schäffen (2000: 70 ff.) zu Phasen der Familienpolitik in West- wie Ostdeutschland.

13 Im dritten Familienbericht (BT-Drs. 08/3121: 17) werden fünf Funktionen der Familie für die Gesellschaft benannt: generative, Sozialisations-, Platzierungs-, regenerative und Haushaltsfunktion. Kaufmann (1995: 66 ff., 1997: 102 ff.) unterscheidet ebenfalls fünf Funktionen der Familie in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion. Auf der Systemebene der Familien verbleibend besteht die Sicherung sozialer Kohäsion der Familienmitglieder. Mit Effekten auf andere Gesellschaftsbereiche unterscheidet Kaufmann vier weitere Funktionen: Reproduktions-, Sozialisations- oder Humanvermögens-, Regenerations- und Solidaritätsfunktion. Im Fünften Familienbericht der Bundesregierung wird der Begriff „Humanvermögen“ eingeführt zur „zusammenfassenden Kennzeichnung der Leistungen, welche Familien für andere Gesellschaftsbereiche erbringen“ (BT-Drs. 12/7560: 28). „Die Bildung von Humanvermögen umfasst vor allem die Vermittlung von Befähigungen zur Bewältigung des Alltagslebens, das heißt: den Aufbau von Handlungsorientierungen und Werthaltungen in der Welt zwischenmenschlicher Beziehungen. Gefordert ist sowohl der Aufbau sozialer Daseinskompetenz (Vitalvermögen) als auch die Vermittlung von Befähigungen zur Lösung qualifizierter gesellschaftlicher Aufgaben in einer arbeitsteiligen Wirtschaftsgesellschaft, der Aufbau von Fachkompetenz (Arbeitsvermögen im weiten Sinne)“ (ebd.).

einem Elternteil die Erwerbsarbeit und dem anderen Teil die Betreuungsarbeit zu übertragen“ (BT-Drs. 16/1889: 23). An die Stelle einer sequenziellen Vereinbarkeit tritt zunehmend eine Politik der simultanen Vereinbarkeit. Die Neuordnung der Familienleistungen setzt die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als Institution insofern fort, als dass die gesetzlichen Regelungen, die die Hausfrauen-ehe bzw. *male breadwinner model* stützten, verändert werden.<sup>14</sup> Politisch wird der Eintritt in den Arbeitsmarkt als defamilialisierende *exit*-Option erleichtert, ökonomisch wird zugleich der Wert weiblicher Arbeitskraft in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt anerkannt, kulturell wird explizit ein Wertewandel hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung als Grund benannt (BT-Drs. 16/1889: 14). Unter anderem mit diesem Wertewandel begründet die Große Koalition den Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes: „Die Berufsorientierung der Frauen ist gestiegen und sie sind so gut ausgebildet wie nie zuvor. Die meisten jungen Mütter wollen heute beides, sich ihren Kindern widmen und erwerbstätig sein“ (BT-Drs. 16/1889: 14).

Kulturelle Faktoren sind als „Prinzipien und Geltungen einer Sozialordnung“ (Rehberg 1994: 56) in Institutionen geronnen. Die institutionalisierten kulturellen Faktoren sind über die den Institutionen zu Grunde liegenden Leitbilder analysierbar. Von den Institutionen kann jedoch nicht auf die Präferenzen oder auf das tatsächliche Verhalten von Individuen oder Gruppen geschlossen werden. In der Begründung der Bundesregierung wird ein Konflikt zwischen den Präferenzen von Frauen und den bestehenden institutionalisierten Prinzipien konstatiert, der auch in der Forschung hervorgehoben wird.<sup>15</sup> Werden die Daten des Familiensurveys mit Bezug auf Catherine Hakims Unterscheidung dreier Präferenztypen „*home-centered*“, „*adaptive*“ und „*work-centered*“<sup>16</sup> ausgewertet, so ist im

14 Vgl. zur allgemeinen Diskussion um „Individualisierung“ und Wohlfahrtsstaat siehe die Einleitung zum Themenschwerpunkt der *Social Policy and Society* von Lewis/Bennett (2004), zu Deutschland Ostner (2004b).

15 Interessant, aber für das Argument des Wandels von Werten und Präferenzen als Moments der Herausforderungen für die in Institutionen geronnenen Orientierungswerte ist die Diskussion um die Erklärungskraft struktureller, sozio-ökonomischer wie ideologischer Art, und institutioneller Faktoren versus individueller Präferenzen hinsichtlich des Erwerbs- wie auch generativen Verhaltens von Frauen. Siehe dazu Hakim (2004) sowie die Kritik an Hakims Ansatz Kangas/Rostgaard (2007) und Crompton/Lyonette (2005).

16 Hakim (2004: 77, Table 2) unterscheidet die Typen nach den Schwerpunkt des Lebens (Familie, Arbeit, Beides), der Erwerbsneigung, dem Stellenwert von Bildung (kulturelles Kapital, Bedingung für Erwerbsarbeit, Investition), der Beeinflussbarkeit durch

Zeitraum 1995 bis 2000 der Anteil der „*home-centered*“ orientierten Frauen gleich geblieben (14 Prozent), während der Anteil der „*work-centered*“ Frauen um fünf Prozentpunkte auf 21 Prozent ab- und der Anteil der „*adaptive*“ orientierten Frauen um fünf Prozentpunkte auf 65 Prozent zugenommen hat (Bertram et al. 2005: 29 f.). Dass das tatsächliche Verhalten deutlich von den Präferenzen abweicht, darauf weisen Bertram et al. (2005) hin, indem sie die Erwerbsbeteiligung (Vollzeit, Teilzeit, Hausfrau) von Frauen anhand des Mikrozensus 2000 heranziehen (Eichhorst et al. 2007: 32 ff.). Die tatsächlich realisierte Erwerbsbeteiligung ist deutlich geringer als der präferierte Arbeitstyp. Und die tatsächliche Erwerbsbeteiligung ist umso geringer, je niedriger der Bildungsabschluss ist und je jünger die Kinder sind (ebd.). Diese Diskrepanz konstatieren auch Hofäcker/Lück (2004) anhand einer Auswertung von Daten des International Social Survey Programme (ISSP 1988, 1994, 2002): So schwinde sowohl intergenerational und in Westdeutschland auch intragenerational die Zustimmung von Frauen zu einem „*male breadwinner model*“. Doch die Erwerbsbeteiligung von Frauen steige keineswegs dementsprechend an. Wenn Einstellung zur Familie dann als „traditionell“ gälten, wenn das männliche Ernährermodell positiv bewertet würde und Kindererziehung und Berufstätigkeit von Frauen für unvereinbar gehalten würden, dann wäre Deutschland im Zeitraum 1982 bis 2006 „moderner“ geworden. Dass diese Entwicklung auf der Ebene von Einstellungen keineswegs so eindeutig ist, zeigen Scheuer/Dittmann (2007) anhand von Daten des ALLBUS 1982-2004 und des Eurobarometer 2006. Sie weisen insbesondere auf die Niveauunterschiede bezüglich der „Modernisierung“ zwischen Ost- und Westdeutschland hin: Stimmt in Westdeutschland 1981 noch mehr als vier Fünftel (88 Prozent) der Befragten voll oder eher der Feststellung zu, dass ein Kleinkind unter der Berufstätigkeit seiner Mutter leiden werde, so waren es 1991 noch knapp mehr als drei Viertel (76 Prozent) und 2006 noch 60 Prozent. In Ostdeutschland stimmten 1991 58 Prozent voll oder eher dieser Feststellung zu, 2006 war es ein Viertel.

Die Daten aus verschiedenen Umfragen können unproblematisch als Wertewandel gedeutet werden, der jedoch weder quantitativ eindeutig ausfällt noch eine deutliche Entsprechung in der tatsächlichen Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit findet (auch Bien 2006; Mühling et al. 2006). Der Wandel des als „Normalarbeitsverhältnis“ bezeichneten institutionellen Arrangements ist in der Orientierungsdimension zwar nicht im dem Sinne vollzogen, als dass das Modell der *adult worker family* unhinterfragte Geltung beanspruchen könnte. Dennoch

---

staatliche Politik (Familienpolitik ja – Arbeitsmarktpolitik nein, große Beeinflussbarkeit, keine Empfänglichkeit).

kann eine deutliche normative Abkehr von dem Modell *male-breadwinner/female homemaker family* konstatiert werde. Im folgenden Kapitel wird zu klären sein, ob sich dieser kulturelle Wandel in der Regulierungsdimension ebenso feststellen lässt.

## 8 ABKEHR VOM FAMILIENERNÄHRERMODELL?

Die Entwicklungen der familien- und geschlechterrollenbezogenen Werte können als Wandel der kulturellen oder Orientierungsdimension des Normalarbeitsverhältnisses interpretiert werden. Die andere Seite von Institutionen, die regulierende Dimension, umfasst die auf den Arbeitsmarkt bezogenen rechtlich normierten *entry*-, *stay*- wie auch *exit*-Optionen. Der These des von den Rändern des Systems ausgehenden Bedeutungswandels folgend werden im Folgenden nicht die Bedingungen des Normafalls „männlicher Familienernährer“ analysiert, sondern die Bedingungen des Arbeitskraftangebots von Frauen.

### Ehepolitische Ambivalenz

#### Status- und (non-)entry-Politik durch Eherecht

Ausgangspunkt der Ge- und Verbotsregelungen hinsichtlich des Erwerbsverhaltens von Frauen ist die grundrechtlich garantierte Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Artikel 3, Abs. 2 GG.<sup>17</sup> Die Umsetzung der Gleichberechtigungsnorm wurde mit Artikel 117 GG Abs. 1 bis zum 31.03.1953 geboten. Umgesetzt wurde das Gebot vier Jahre nach Fristablauf mit dem so genannten Gleichberechtigungsgesetz (GleichberG) von 1957<sup>18</sup>. Mit diesem Gesetz wurde familienrechtlich das Recht von Frauen auf Teilnahme am Arbeitsmarkt einerseits anerkannt, indem das allgemeine Entscheidungsrecht des Mannes aufgehoben wurde. Andererseits verblieb jedoch die Einschränkung, dass die Erwerbstätigkeit

---

17 Zur Entwicklung des Familienrechts seit 1949 siehe Barabas/Erlor (2002: 61 ff.); Berghahn et al. (2007); Bosch (1987); Limbach/Willutzki (2002); Sachße/Tennstedt (1982); zu den Familienbildern im deutschen Sozialversicherungsrecht siehe Hase (2003).

18 BGBl. I, 1957, S. 609: Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts (Gleichberechtigungsgesetz – GleichberG), vom 18. Juni 1957.

den Pflichten als Hausfrau unterzuordnen war.<sup>19</sup> Zwanzig Jahre später hob die sozial-liberale Bundesregierung mit dem Ersten Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1. EheRG)<sup>20</sup> die gesetzliche Zuschreibung der Ehefrau auf den Haushalt auf.<sup>21</sup> In der zusammenfassenden Bewertung des Dritten Familienberichts hob die Bundesregierung im August 1979 diese Zielbestimmung expressis verbis hervor: „Das neue Ehe- und Familienrecht hat eine einseitige Aufgabenverteilung beseitigt“ (BT-Drs. 8/3120: 6). Hinsichtlich der rechtlichen Festlegung des Status von Familienmitgliedern, insbesondere der Rollenverteilung von Männern und Frauen, traf diese Bemerkung zu. Das neue Familienrecht tangierte jedoch nicht jene Regeln des Sozial- und Steuerrechts, die als Steuerungsnormen Anreize für ein bestimmtes Modell der Lebens- und Eheführung setzen. Innerhalb des „*male breadwinner model*“ sind die *stay*- wie auch die *exit*-Optionen komplementär zur Gestaltung der (*non*)*entry*-Optionen ausgerichtet: Der sozialversicherungsrechtliche Status der Hausfrau und der Kinder ist vom Familienvater abgeleitet. Über den pflichtverbeitragten Familienlohn des Ehemannes sind Hausfrau und Kinder in der Krankenversicherung mitversichert, können Haus-

---

19 Mit Artikel 1 Nr. 6 GleichberG vom 18.06.1957 wird § 1356 BGB wie folgt gefasst: „Die Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist.“ § 1360 BGB erhielt folgende Fassung: „Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Die Frau erfüllt ihre Verpflichtungen, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts; zu einer Erwerbstätigkeit ist sie nur verpflichtet, soweit die Arbeitskraft des Mannes und die Einkünfte der Ehegatten zum Unterhalt der Familie nicht ausreichen und es den Verhältnissen der Ehegatten auch nicht entspricht, daß sie den Stamm ihrer Vermögen verwerten“ (Art. 1, Nr. 8 GleichberG).

20 BGBl. I 1976, S. 1421 vom 18.06.1976. Das Gesetz trat am 1. Juli 1977 in Kraft.

21 Mit Artikel 1 Nr. 3 des 1. EheRG vom 14.06.1976 (BGBl. I 1976, S. 1421) erhält § 1356 BGB folgende Fassung: „(1) Die Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen einvernehmen. Ist die Haushaltsführung einem der Ehegatten überlassen, so leitet dieser den Haushalt in eigener Verantwortung. (2) Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein. Bei der Wahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben sie auf die Belange des anderen Ehegatten und der Familie die gebotene Rücksicht zu nehmen.“ Mit Nr. 5 Art. 1 desselben Gesetzes wurde § 1360 BGB wie folgt geändert: „Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Ist einem Ehegatten die Haushaltsführung überlassen, so erfüllt er seine Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts.“

frau wie Jugendliche sozialversicherungsfreien Beschäftigungen nachgehen (erleichterte *entry*-Bedingungen bei, gemessen am Normalarbeitsverhältnis, subnormalen *stay*-Bedingungen) und können Hausfrau und Kinder Hinterbliebenenleistungen aus der Renten- und Unfallversicherung erhalten (Unterhaltersatz als *non-entry*-Option). Zudem werden Frauen und Kinder bei Kündigungen (Kündigungsschutzregeln, *stay*-Bedingung für Männer) berücksichtigt, und bei Unterhaltspflicht gegenüber Kindern wird eine höhere Lohnersatzrate angesetzt und somit die Transferleistung erhöht (*exit*-Bedingungen).

### Ökonomische Interventionen durch Ehegattensplitting

Die *steuerrechtlich* wichtigste Lenkungsnorm, die auf eine Kombination von männlichem Familienernährer und Hausfrauenehe zielt, ist das so genannte „Ehegattensplitting“ (Berghahn et al. 2007; Landenberger 1993; Spangenberg 2005). Das „Ehegattensplitting“ löste 1958 die gemeinsame Veranlagung der Eheleute ab, bei der das Einkommen der Eheleute addiert und dann mit dem entsprechenden Tarif versteuert wurde.<sup>22</sup> Diese Form der gemeinsamen Veranlagung hatte dazu geführt, dass die Ehe für „Doppelverdiener“ steuerlich schlechter gewesen war als dies bei gleichem Einkommen als Alleinstehende der Fall gewesen wäre. Mit dieser Besteuerungsform war beabsichtigt, die „Ehefrau in Haus zurückzuführen“ (Scheffler zitiert nach Kuller 2004: 173). Das Bundesverfassungsgericht erklärte am 17.01.1957 diese Zielsetzung mit Art. 6 Abs. 1 GG für unvereinbar. Die Lösung ist seitdem das so genannte Splittingverfahren, mit dem Eheleute gegenüber Ledigen besser gestellt sind, aber zugleich ein Anreiz zu einem möglichst hohen Einkommensunterschied der Eheleute gesetzt wird.

Aufgrund seiner Wirkungsweise ist das steuerliche Instrument Ehegattensplitting eine tragende Säule des männlichen Ernährer-Modells geworden (Kuller 2004: 175 f.; Dingeldey 2000: 21; Dingeldey 2001). Der Umfang des so genannten „Splittingvorteils“ ist abhängig von dem Haushaltseinkommen, das zur Steuerbemessung herangezogen wird, von der Differenz zwischen den Einkommen der Eheleute und von der Steuerprogression. Je höher das Haushaltseinkommen und je größer der Abstand zwischen den Einkommen der Eheleute, desto größer ist der Splittingvorteil. Einkommensstarke Alleinverdienerehen werden steuerlich am stärksten entlastet. Problematisiert wird das Ehegattensplitting daher erstens aufgrund seiner verteilungspolitischen Besserstellung von höheren Einkommen. Ein zweiter Kritikansatz ist familienpolitischer Art – denn entlastet wird die Ehe als zweigeschlechtliche Gemeinschaft und nicht die Familie als so-

22 Siehe zur Diskussion die Ausführungen im ersten Familienbericht der Bundesregierung 1968 (BT-Drs. V/2532: 111 ff.).

zialer, generationenübergreifender Verband von Eltern und Kindern. Der dritte Kritikanstz geht von der Wirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten von Haushalten aus und betrachtet insbesondere das Angebotsverhalten von Frauen: Der Splittingeffekt wirke wie ein Reservationslohn, der zu einem Zurückhalten des Arbeitsangebots führe (Althammer 2002; Spangenberg 2005; Steiner/Wrohlich 2006a und b; Vollmer 2004).<sup>23</sup> In Verbindung mit den Effekten eines fehlenden oder zu teuren Zugangs zu Kinderbetreuungseinrichtungen und schlechterer Bezahlung von Frauen, dem so genannten *gender pay gap* (Corneließen et al. 2005; Plantenga/Remery 2006), trägt das Ehegattensplitting zur Familialisierung von Müttern bei (Dingeldey 2000). Das bestehende Splittingverfahren erweist sich als eine wesentliche Konstante der Regulierung einer bestimmten Lebensführung im Rahmen der Institution Normalarbeitsverhältnis.<sup>24</sup>

### Hinterbliebenensicherung und Kindererziehungszeiten

Kein anderer Bereich der Sozialpolitik ist in seinen Grundlagen so sehr von den Prinzipien des „Normalarbeitsverhältnisses“ durchdrungen, wie die Gesetzliche Rentenversicherung. Das Normalarbeitsverhältnis und die Gesetzliche Rentenversicherung bilden seit der Dynamisierung der Altersrenten im Jahr 1957 eine Einheit – sowohl im normativen wie auch effektiven Sinne. Als sozialpolitische Zuteilungsnorm korrespondiert die „Teilhabeäquivalenz“ mit den zwei zentralen Senioritätsregeln Dauer und Kontinuität der Arbeitsmarktteilnahme (Mückenberger 1985: 425). Zwei Aspekte der Alterssicherung werden im Folgenden herangezogen um zu zeigen, dass neue Regeln für eine neue Normalität entstanden sind. Bei der Alterssicherung von Frauen geht es um die Frage, ob das Modell der Hausfrauenehe nach wie vor maßgebend ist, inwiefern also eine rentenpolitische Familialisierungspolitik fortbesteht.

Eine eigenständige Alterssicherung für Frauen über die gesetzliche Rentenversicherung kann durch eine Teilzeitbeschäftigung nur eingeschränkt und durch eine geringfügige Beschäftigung per definitionem gar nicht erreicht werden. Abgeleitete Ansprüche wie die Witwenrente wirken familialisierend und dekommodifizierend. Als die Hinterbliebenenrente mit der Reichversicherungsordnung (RVO) 1911 eingeführt wurde, enthielt sie eine zweifache Diskriminierung: nach sozialversicherungsrechtlichem Status und nach Geschlecht. Arbeiter- und An-

23 Zur Diskussion um die Erklärungskraft neoklassischer Analysen des Erwerbsverhaltens von Frauen siehe insbesondere Knapp (2002, 2006); zur soziologischen Diskussion siehe Pfau-Effinger (2000).

24 Das heißt nicht, dass keine Reformvorschläge bestehen. Siehe hierzu Spangenberg (2005: 49 ff.); Steiner/Wrohlich (2006a); SVRW (2007: Zf. 424 ff.).

gestelltenwitwen wurden nach ihrem sozialversicherungsrechtlichen Status unterschiedlich behandelt. Die Statusunterscheidung sah vor, dass Witwen von Arbeitern nur dann eine Hinterbliebenenrente erhielten, sofern sie dauerhaft invalide oder älter als 65 Jahre waren. Die Dekommodifizierung war demnach an Bedürftigkeit gekoppelt. Diese Unterscheidung wurde 1949 abgeschafft. Der bis 1985 gültigen Diskriminierung nach Geschlecht, die als eine Lenkungsnorm für die Hausfrauenehe relevant war, lag die Annahme zugrunde, dass eine Witwe unterhaltsbedürftig zurückblieb und sie daher einen unbedingten Anspruch auf „Unterhaltersatzleistung“ haben musste. Für hinterbliebene Ehemänner hingegen wurde Bedürftigkeit nach dem Tod der Ehefrau zwar als möglich erachtet, aber eher für untypisch gehalten.<sup>25</sup> Ein gleichberechtigter Zugang zur Hinterbliebenenrente wurde erst 1985 mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) zum 1. Januar 1986 eingeführt.<sup>26</sup> Mit der Reform entfiel die Unterstellung des versorgungsbedürftigen Witwers als „untypisch“, und es wurde nicht weiter von einer bestimmten Ehekonstellation ausgegangen (Hase 2003: 225 f.; Veil 2002: 120 f.).

Während mit dem gleichberechtigten Zugang zur Hinterbliebenenrente formal das Leitbild des männlichen Ernährers relativiert wurde, ist der zweite Teil

25 Siehe hierzu die Begründung zum Gesetzentwurf des Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetzes: „Als der Gesetzgeber die Hinterbliebenenversorgung einführte – im Jahr 1911 –, ging er davon aus, daß die Frau während der Ehe nicht erwerbstätig war. Starb der Mann, bedurfte sie eines Ersatzes für den nunmehr infolge des Todes weggefallenen Unterhalt, da sie über eigenes Erwerbseinkommen nicht verfügte. Starb umgekehrt die Frau, so bedurfte der Mann grundsätzlich keines Unterhaltersatzes, da er weiterhin erwerbstätig war oder eine Rente bezog“ (BT-Drs. 10/2677: 23). Siehe auch die Ausführungen der Bundesregierung im Sozialbericht 1986 (BT-Drs. 10/5810: 27 ff.).

26 BGBl. I 1985, S. 1450: Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz – HEZG), vom 11. Juli 1985. Anlass für diese Reform war, so die Begründung im Gesetzentwurf (BT-Drs. 10/2677: 22), das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. März 1975 (BVerfGE 39, 169), in dem es zwar nicht über die Unvereinbarkeit der Unterschiedlichen Zugangsbedingungen von Witwern und Witwen zur Renten entscheiden konnte, jedoch den Gesetzgeber verpflichtete, „sich um eine sachgerechtere Lösung zu bemühen, die einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 und 3 GG für die weitere Zukunft ausschließt“ (BVerfGE 39, 169, 169). Die Neuregelung müsse „bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode in Kraft gesetzt werden“ (BVerfGE 39, 169, 195).



des HEZG, die Anerkennung von Kindererziehungszeiten, diesbezüglich ambivalent. Die Kindererziehungszeit wird einerseits ausdrücklich als Element des Familienlastenausgleichs angesehen, da „Frauen und Männer, die Kinder erziehen, [...] mit der Kinderziehung eine Leistung, die im Interesse der Allgemeinheit liegt“ (BT-Drs. 10/2677: 28), erbringen, aber im Gegensatz zu kinderlosen Paaren geringere Rentenansprüche zu erwerben in der Lage sind. Daher sei die Anerkennung von Kindererziehungszeiten ein „entscheidender Beitrag zu einer Gleichbewertung der Tätigkeit in der Familie und der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit“ (ebd.). Andererseits zielt die Einführung der Kindererziehungszeiten positiv familialisierend und dekommodifizierend auf eine eigenständige, weder durch Erwerbstätigkeit erworbene noch vom Ehemann abgeleitete Alterssicherung von Müttern.<sup>27</sup> Mit dem Rentenreformgesetz 1992<sup>28</sup> erhöhte die konservativ-liberale Bundesregierung die Kindererziehungszeiten auf drei Jahre. Die jüngste Reform der Hinterbliebenenrente, die die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen des Altervermögensergänzungsgesetzes (AVmEG, BGBl. I 2001, 403) einsetzte, kombiniert kommodifizierende mit familialisierenden Maßnahmen, indem einerseits die Witwen- und Witwerrenten gekürzt wurden<sup>29</sup> und andererseits eine Erziehungskomponente in die Hinterbliebenenrente eingeführt und in der Versichertenrente ausgebaut wurde.

Die familienbezogenen Leistungen in der Rentenversicherung sind Teil des so genannten Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne. Der Familienlastenausgleich im engeren und weiteren Sinne beeinflusst die Höhe der direkten wie indirekten Kosten von Elternschaft (Rürup/Gruescu 2003), setzt Anreize zur geschlechtsspezifischen Verteilung dieser Kosten und reguliert damit die Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere von Frauen. Als Familienlastenausgleich im engeren Sinne oder dualer Familienlastenausgleich werden Kindergeld und Kinderfreibeträge bezeichnet. Der Familienlastenausgleich im weiteren Sinne umfasst hingegen direkte monetäre Transfers wie Erziehungsgeld/Elterngeld, arbeitsrechtliche Bestimmungen wie Erziehungsurlaub/Elternzeit, sozialversicherungsrechtliche Kompensationen wie Erziehungsjahre, Hinterbliebenenver-

27 „Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ist gleichzeitig ein entscheidender Beitrag zu einer Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau“ (BT-Drs. 10/2677: 28).

28 Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) vom 18.12.1989, BGBl. I 1989, S. 2261.

29 Die so genannte große Witwen-/Witwerrente wurde von 60 auf 55 Prozent der Versichertenrente gekürzt und der Bezug der kleinen Witwen-/Witwerrente auf zwei Jahre begrenzt.

sorgung, Erziehungsrente, Familienmitversicherung, höhere Lohnersatzraten in der Arbeitslosenversicherung bei Unterhaltspflicht gegenüber Kindern, wohnungs- und ausbildungspolitische Maßnahmen. Der Begriff „Familienleistungsausgleich“<sup>30</sup> wurde 1996 zusammen mit dem so genannten „Optionsmodell“ (statt bis dahin additiv Kindergeld *und* Kinderfreibeträge seitdem optional Kindergeld *oder* Kinderfreibeträge) im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 eingeführt (Lampert/Althammer 2004: 359 f.).<sup>31</sup>

## Familienpolitische Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis

### Vom erweiterten Mutterschutz zum Elterngeld

Beim Familienlastenausgleich im weiteren Sinne stehen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf jene Rechtsnormen im Mittelpunkt, die erwerbstätigen Eltern eine *exit*-Option für die Kindererziehung gewähren. Hierzu zählt in erster Linie das Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) von 1985, das das Gesetz zur Einführung des Mutterschaftsurlaubs von 1979 ablöste und das zum 01. Januar 2007 durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) ersetzt worden ist.<sup>32</sup> Die drei Gesetze unterscheiden sich in Zielsetzung und Adressa-

- 
- 30 Der begriffliche Unterschied ist bis heute umstritten, lässt sich kurz wie folgt fassen: Wenn Kindererziehung ökonomisch als Prozess mit positiven externen Effekten verstanden wird, dann fokussiert der Begriff „Familienlastenausgleich“ auf die bei den Eltern entstehenden Kosten, oder, wie in § 6 SGB I formuliert, auf „Minderung des Familienaufwands“. Der Begriff „Familienleistungsausgleich“ ist hingegen auf den durch die familiäre Tätigkeit für die Gesellschaft entstehenden Nutzen gerichtet. Damit einher geht eine normative Neuorientierung, die der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen (2001) als einen Wechsel von der Bedarfsgerechtigkeit (Ausgleich der Lasten) zu einer Leistungsgerechtigkeit (Vergütung der Leistungen bei der Herstellung und Erhaltung von Humanvermögen) bezeichnet hat (Schmidt 2000; Althammer 2002). Ein Kritikpunkt an der Annahme entstehender externer Nutzen ist, dass die „Produktion“ des Humanvermögens in der Familie scheitern kann, so dass kein Nutzen, sondern kostenträchtiger Schaden für die Gesellschaft entsteht. Siehe zu den Grenzen der ökonomischen Begründungen des Familienlastenausgleichs Ott (2000).
- 31 Für einen Überblick zur bundesdeutschen Familienpolitik siehe Lampert (1996); für eine detaillierte Abhandlung siehe Frerich/Frey (1993).
- 32 Gesetz zur Einführung des Mutterschaftsurlaubs vom 25.06.1979, BGBl. I 1979, S. 797; Gesetz über Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz – BERzGG) vom 06.12.1985, BGBl. I 1985, S. 2154 ist zum 01.01.1986 in Kraft getreten; Gesetz zur Einführung des Elterngeldes vom 05.12.2006

tenkreis. Aber sie weisen insofern eine Gemeinsamkeit auf, als dass sie jeweils eine arbeitsrechtliche und eine transferrechtliche Komponente enthalten. Die arbeitsrechtliche Komponente regelt die Freistellung von den Arbeitnehmerpflichten unter Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses. Sie ist demnach eine *stay*-Option unter den Bedingungen eines temporären *exit*. Mit den arbeitsrechtlichen Regelungen werden ein besonderer Kündigungsschutz, Möglichkeiten zur (Teilzeit)Beschäftigung während der *exit*-Phase und die *zeitlichen re-entry*-Optionen beeinflusst. Die transferrechtliche Komponente regelt die *finanziellen exit*- und *re-entry*-Optionen über direkte monetäre Transferleistungen. Die Konfiguration dieser Komponenten und ihrer Einzelmaßnahmen hat sich entsprechend der geänderten Zielvorgaben erheblich gewandelt.

In der Begründung des Gesetzentwurfes für das Mutterschaftsurlaubsgesetz von 1979 hob die sozial-liberale Bundesregierung die „Doppelbelastung“ durch Erwerbstätigkeit und Erziehung eines Kleinkindes hervor (BT-Drs. 08/2613: 9).<sup>33</sup> Die Argumentation war sozialpolitisch und frauenpolitisch<sup>34</sup> aufgebaut und zielte ausschließlich auf Mütter, insbesondere auf Mütter, „die auf das Arbeitsentgelt angewiesen sind“ (ebd.) und denen das bis dahin geltende Mutterschutzgesetz keinen ausreichenden Schutz bot. Die arbeits- wie transferrechtlichen Regelungen waren dementsprechend als eine Verlängerung des Mutterschutzes angelegt: Die *stay*-Garantie wurde mit dem Mutterschaftsurlaub gewährleistet. Mit dem Mutterschaftsurlaubsgeld, das ein steuerfinanziert fortgezahltes Mutterschaftsgeld war, wurde ein Lohnersatz Einkommen angeboten. Die konservativ-liberale Regierung grenzte sich von der sozialpolitisch erwerbszentrierten Ausrichtung der Mutterschaftsurlaubsregelungen ab und hob noch zehn Jahre nach der Verabschiedung des Bundeserziehungsgeldgesetzes in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage hervor:

„Das aus Steuermitteln finanzierte Erziehungsgeld ist keine Lohnersatz-Leistung. Wegen der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Steuermittel wird es einkommensabhängig gewährt, da besser verdienende Familien nicht im gleichen Maße auf eine finanzielle An-

---

BGBI. I 2006, S. 2748, Artikel 1: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG).

33 Zur Vorgeschichte siehe Kolbe (2002: Kapitel 4).

34 Die Zuordnung ist an Kaufmann (1993: 142 ff.) angelehnt, der sieben Argumentationsfiguren der Familienrhetorik unterscheidet: familiensituationell, bevölkerungspolitisch, wirtschaftspolitisch, gesellschaftspolitisch, sozialpolitisch, frauenpolitisch und kinderpolitisch.

erkennung ihrer Erziehungsarbeit durch den Staat angewiesen sind wie weniger gut verdienende Eltern“ (BT-Drs. 13/3002: 1).

Im Gegensatz zum Mutterschaftsurlaubsgeld war das Bundeserziehungsgeldgesetz ein einkommensgeprüftes Fördergesetz. Fördern wollte die Regierung Kohl insbesondere die „Wahlfreiheit zwischen der Tätigkeit für die Familie und der Erwerbstätigkeit“ sowie die Anerkennung der Hausarbeit, insbesondere der „Erziehungsleistung der Familie“ (BT-Drs. 10/3792: 13). Spätere Begründungen zielten zusätzlich auf eine Beeinflussung der wirtschaftlichen Lage schwangerer Frauen in einer „Konfliktsituation“.<sup>35</sup> Insgesamt war das Argumentationsmuster der CDU-FPD-Regierung familiensituationell: einerseits erkannte sie die Tatsache weiblicher Erwerbstätigkeit an, aber andererseits wollte sie die Möglichkeit des Rückzugs auf die Hausfrauenrolle wieder herstellen oder zumindest aufrechterhalten. Eine einschlägige Passage aus der Regierungserklärung Bundeskanzler Kohls vom 04.05.1983 wird in der Begründung des Gesetzentwurfs zum Bundeserziehungsgeldgesetz direkt herangezogen: „Beruf ist für uns nicht nur außerhäusliche Erwerbstätigkeit. Tätigkeit im Hause und für Kinder ist gleichwertig; sie muß wieder mehr Anerkennung finden“ (Bundeskanzler Kohl zitiert nach BT-Drs. 10/3792: 13). Bereits die Sachverständigenkommission, die von der sozial-liberalen Regierung mit der Erstellung des dritten Familienberichts beauftragt war, empfahl im Gegensatz zum geltenden Mutterschaftsurlaubsgesetz die Einführung eines Erziehungsgeldes, das nicht allein die so genannte „Doppelbelastung“ mildern, sondern Kindererziehungsleistungen an sich fördern sollte: „Wenn mit Hilfe des Erziehungsgeldes lediglich erreicht werden sollte, daß Mütter bewogen werden, die Erwerbstätigkeit aufzugeben, brauchte es nur an die Frauen gezahlt zu werden, die bisher trotz des Vorhandenseins kleiner Kinder erwerbstätig waren“ (BT-Drs. 8/3121: 168). Die Erweiterung des Adressatenkreises um Väter und der damit formulierte geschlechterneutrale Anspruch fand jedoch empirisch keine Entsprechung: Die Leistungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes wirkten geschlechtsspezifisch re-familisierend und dekommodifizierend. Väter nahmen die temporäre *exit*-Option Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit deutlich seltener in Anspruch als Mütter: Die Quote für Väter lag 1987 und 1988 laut Bundeserziehungsgeldstatistik, die prozessgenerierte Daten bewilligter Anträge enthält, bei 0,6 Prozent und stieg bis 2003 auf 2,6 Prozent. Von

---

35 Vgl. den Entwurf des Zweiten BErzG-Änderungsgesetzes (BT-Drs. 12/1125: 7) sowie die explizite Erwähnung der Ausweitung des Erziehungsurlaubs als flankierende Maßnahme im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes (BT-Drs 12/2605 (neu): 5 und 17f.).

der Bundesregierung in Auftrag gegebene Umfragen ergeben für 2003 hingen einen deutlich höheren, wenn auch nicht das Verhältnis der Inanspruchnahme von Vätern und Müttern erheblich berührenden Wert von 4,9 Prozent bezogen auf das erste und zweite Jahr nach der Geburt des Kindes bzw. 3,4 Prozent während des ersten Jahres. Für das vierte Quartal 2006 hingegen weist die auf prozessgenerierten Daten beruhende amtliche Statistik wiederum einen niedrigeren Wert von 3,5 Prozent aus.<sup>36</sup> Die Familialisierung durch das Erziehungsgeld geht mit diskontinuierlichen Einkommensverläufen und somit hohen Opportunitätskosten einher.<sup>37</sup> Letztere sind umso geringer oder können umso weitreichender kompensiert werden, je näher die Familien dem Typus „Versorgerehe“ entsprechen: Das heißt, dass vor der Geburt des Kindes das Haushaltseinkommen entweder vollständig oder zum wesentlichen Anteil durch den Mann eingebracht wurde oder nach der Geburt durch den Mann eingebracht werden kann (Pfau-Effinger 2000: 131). Bei der Inanspruchnahme der *exit*-Option sind finanzielle Gründe zusammen mit kulturellen Faktoren – insbesondere einer Retraditionalisierung im Sinne einer verstärkten Orientierung an traditionellen Geschlechterrollen nach der Geburt eines Kindes – wesentlich für die geringe Väterbeteiligung (Schneider/Rost 1998: 227; Institut für Demoskopie Allensbach 2005).

36 Für die einzelnen Werte siehe die Erziehungsgeldstatistiken im Statistischen Jahrbuch 1991 für 1987-1989 und für die folgenden Jahre Statistisches Jahrbuch 1992 ff. des Statistischen Bundesamtes. Für weitere Auswertungen siehe den Bericht der Bundesregierung zu Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, BT-Drs. 11/8517; für 2003 siehe Fendrich et al. (2005), für den umfragegenerierten Wert 2003 siehe BT-Drs. 15/3400: 15, für den Wert 2006 siehe Bundeserziehungsgeldstatistik 2006. Das Institut für Demoskopie Allensbach (2005) hat im August 2005 im Rahmen einer Umfrage Männern zwischen 16 und 44 Jahren eine Liste mit möglichen Gründen für die geringe Väterquote bei der Inanspruchnahme von Elternzeit vorgelegt. Die am häufigsten wahrgenommenen Gründe waren: größere Einkommensverluste als bei Frauen in Elternzeit (82%), Furcht vor beruflichen Nachteilen (74%), Vorankommen im Beruf (55%), Vorbild eigene Herkunftsfamilie mit Mutter zu Hause (55%). Siehe auch Vaskovics/Rost (1999).

37 Zu den Opportunitätskosten zählen Effekte der Entqualifizierung, da mit anhaltender Nichterwerbstätigkeit das Humankapital vermindert (*skill obsolescence*) und damit auch die künftigen Einkommenspotenziale vermindert werden. Beblo und Wolf (2002) gehen davon aus, dass eine einjährige Erwerbspause das auf Berufserfahrung basierende Humankapital um ein Drittel schwächere. Ein verbesserter Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen trüge demnach dazu bei, die Opportunitätskosten der Kindererziehung zu senken.

Während der *exit*-Phase beeinflussen Teilzeitarbeitsoptionen sowie Kündigungs-schutzregeln die spätere Realisierung eines *re-entry*. Mit Ende des Erziehungs-urteils bzw. der Erziehungszeit<sup>38</sup> bestimmen wiederum andere Faktoren die reale *re-entry*-Option von Frauen. Hier spielen die Verfügbarkeit von Kinderbe-treuung und Teilzeitarbeitsmöglichkeiten ebenso wie Weiterbildungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle (BT-Drs. 10/5327; Engelbrech et al. 1997; Engelbrech/Jungkunst 2001a, b; John/Schmidt 2001; Eichhorst et al. 2007: 74 ff.; Wendt/Maucher 2004). Die Erwerbstätigkeitsquoten von Frauen nach der *exit*-Phase sind stets geringer als vor der Geburt des Kindes. So gibt die Bundesregierung für den Geltungszeitraum des Mutterschaftsurlaubsgesetzes Rückkehrquoten von 33 Prozent und 44 Prozent für 1980/81 und 1984 (BT-Drs. 10/5327: 11) und 48 Prozent für 1985 (BT-Drs. 11/8517) an. Für den Geltungszeitraum des Bundes-erziehungsgeldgesetzes liegen verschiedene, aufgrund unterschiedlicher Erhe-bungsmethoden nicht vergleichbare Angaben vor. Nach Angaben der Bundesre-gierung lag die Rückkehrquote 1986/87 bei 46,9 Prozent. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat die Erwerbsquote drei Jahre, nach-dem westdeutsche (ostdeutsche) Mütter 1990-1992 Erziehungsurlaub in An-spruch genommen hatten, erhoben und ermittelte eine Erwerbsquote von 48 Pro-zent (Ost: 60 Prozent) (Engelbrech 1997: 2). Für Frauen, die 1996-1997 im Er-ziehungsurlaub waren, weist das IAB eine Erwerbsquote von 49 Prozent (West) und 78 Prozent (Ost) aus. (Engelbrech/Jungkunst 2001b). Für beide Befragungs-zeiträume ist Teilzeitarbeit bei westdeutschen Frauen dominant für die Phase nach dem Erziehungsurlaub, Vollzeittätigkeit hingegen bei ostdeutschen Frau-en.<sup>39</sup> Auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) können John

38 Der Ausdruck „Erziehungsurlaub“ wurde im Anschluss an das Dritte Gesetz zur Än-derung des Bundeserziehungsgeldgesetz vom 12.10.2000 (BGBl. I 2000, S. 1426) durch das gesonderte „Gesetz zur Änderung des Begriffs „Erziehungsurlaub““ vom 30.11.2000 (BGBl. I 2000, S. 1638) in „Erziehungszeit“ umbenannt. Mit dem Gesetz trat zum 2. Januar 2001 keine rechtliche, sondern eine allein sprachpolitische Ände-rung in Kraft. Begründet wurde die Änderung einerseits mit „steigenden Irritationen“ in der Öffentlichkeit ob der begrifflichen Gleichsetzung von Kindererziehung mit „Vorstellungen über Freizeit und Muße“ und andererseits mit dem Einfluss auf Vor-behalte von Vätern und ihren Arbeitgebern gegenüber einem Urlaub für Erziehung (BT-Drs. 14/4133).

39 Auf der Grundlage des Mikrozensus weisen Kreyenfeld/Geisler (2006: 345, Tabelle 3) nach, dass 2002 trotz Institutionentransfer ostdeutsche Frauen mit Kindern unter zehn Jahren weiterhin drei Mal so häufig in Vollzeit erwerbstätig sind wie westdeutsche Frauen mit Kindern unter zehn Jahren. Wenn die Kinder zehn bis achtzehn Jahre alt

und Schmidt (2001) für Frauen, die im Zeitraum 1992-1994 im Erziehungsurlaub waren, bestätigen, dass die Erwerbsquoten nach dem Erziehungsurlaub (40,1 Prozent, davon 3,2 Prozentpunkte betriebliche oder schulische Ausbildung) deutlich geringer sind als zuvor (90,5 Prozent). Die Dauer der *exit*-Phase beeinflusst zum einen die Realisierung der *re-entry*-Option von Frauen: mit steigender Dauer der Erwerbspause sinkt die *re-entry*-Quote (John/Schmidt 2001: 227). Zum anderen gilt, dass je länger die Unterbrechung ist, desto größer sind die Karrierenachteile für Frauen, die sich nicht unmittelbar nach der *exit*-Phase ergeben, sondern, wie Ziefle (2004: 228) betont, „erst kumulativ im weiteren Erwerbsverlauf entstehen“.<sup>40</sup>

Mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) setzte die Große Koalition 2006 die transferrechtliche Komponente der *exit*-Option bei Elternschaft erneut in Form einer steuerfinanzierten Einkommensersatzleistung ein, die mit einem Mindestbetrag bei geringem oder nicht vorhandenem Einkommen gesockelt ist. Die transferrechtliche Ausgestaltung des Elterngeldes unterscheidet sich gravierend vom Bundeserziehungsgeld. Während zuvor die Transferleistungen mit sinkendem Einkommen bis zu einem Maximalbetrag stiegen, sinken nun die Transferleistungen mit sinkendem Einkommen bis zu einem Minimalbetrag und steigen die Transferleistungen mit steigendem Einkommen bis zu einem Maximalbetrag. Während zuvor Gering- oder Nichtverdiener zwei Jahre einen monatlichen Betrag von 300 Euro, das heißt eine Gesamtförderung von 7200 Euro, erhielten, und der Budget-Betrag bei höherem Einkommen zwölf Monate

---

sind, ist der Anteil Vollzeit erwerbstätiger Mütter immer noch doppelt so hoch wie der Anteil Vollzeit erwerbstätiger westdeutscher Mütter. Für den Erwerbsstatus westdeutscher Mütter im Zeitraum 1972 bis 1985 siehe die Auswertung des Mikrozensus in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD „Zu den Problemen der beruflichen Eingliederung nach Zeiten der Kindererziehung“ (BT-Drs. 11/2369: 7). Zur Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter drei Jahren siehe Bothfeld et al. (2005).

- 40 Diese Karrierenachteile lassen sich nach Ziefle (2004) weder mit den Unterschieden in der Erwerbsorientierung zwischen Müttern und kinderlosen Frauen noch mit einem Berufswechsel erklären. Als ausschlaggebend vermutet Ziefle entweder einen Neigungswandel *während* der *exit*-Phase bei der Mutter oder eine Signalwirkung beim Arbeitgeber, der der Mutter ob der realisierten *exit*-Option eine geringe Erwerbsorientierung zuschreibt und in der Konsequenz eine geringere berufliche Förderung zukommen lässt. Demgegenüber erzielen gut qualifizierte Männer nach einer Familiengründung, allerdings ohne *exit*-Phase, deutliche Karrierevorteile im Sinne eines innerbetrieblichen Einkommensaufstiegs (Pollmann-Schult/Diewald 2007).

jeweils 450 Euro, also maximal 5300 Euro betrug, erhalten Nichtverdiener nach dem BEEG zwölf (oder vierzehn) Monate einen Mindestbetrag von 300 Euro, also insgesamt 3600 Euro (4200 Euro), während das maximale Lohnersatzentkommen zwölf (vierzehn) Monate 1800 Euro, also maximal 21.600 Euro beträgt. Im Vergleich zum Erziehungsgeld erhalten Nichtverdiener mit dem Elterngeld bis zu 50 Prozent weniger Leistungen. Insofern zielt das Elterngeld anders als die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfes darlegt nicht so sehr auf die „Sicherung der Lebensgrundlage“ und eröffnet auch nicht bloß einen „Schonraum, damit Familien ohne größere finanzielle Nöte in das Familienleben hineinfinden können“ (BT-Drs. 16/1889: 15). Im Mittelpunkt steht eine von der Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage nach den Verteilungswirkung des Elterngeldes als „Nachteilsausgleich“ bezeichnete Politik, die den sozialen Status und die soziale Ungleichheit vor der Phase der Elternschaft konserviert: „Das Elterngeld gewährleistet kein finanzielles Mindestniveau, sondern einen konkreten Nachteilsausgleich für junge Familien. Das notwendige finanzielle Mindestniveau wird durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende sichergestellt“ (BT-Drs. 16/9215: 1).

Mit der nach oben gekappten, nach unten gesockelten, beitragsunabhängigen und bei Einkommen unter 1000 Euro ersatzratenerhöhten Äquivalenz von Erwerbseinkommen und Transferleistung<sup>41</sup> will die Bundesregierung den bis zur Familiengründung erreichten Lebensstandard durch „kontinuierliche Einkommensverläufe“ (BT-Drs 16/9215: 16) sichern. Sie senkt damit, wie sie im ersten Bericht zum Bundeselterngeld- und Bundeserziehungszeitgesetz (BT-Drs. 16/10770) betont, *bevölkerungspolitisch* motiviert die Opportunitätskosten von Elternschaft: „Das Erziehungsgeld konnte nicht verhindern, dass viele junge Paare auch vor dem Hintergrund befürchteter negativer beruflicher und finanzieller Folgen ihren Kinderwunsch aufgeschoben oder ganz auf Kinder verzichtet haben“ (BT-Drs. 16/10770: 7).

*Geschlechterpolitisch* motiviert soll das Elterngeld die Opportunitätskosten von aktiver Vaterschaft senken. Für die ersten drei Quartale nach Inkrafttreten des BEEG weist die Statistik zum Elterngeld 386.955 bewilligte Anträge auf Elterngeld aus, davon waren 37.140 von Männern. Das entspricht einer Väterbeteiligung von 9,6 Prozent, die gegenüber einer Väterbeteiligung unter den Bedin-

---

41 Siehe für die Ersatzrate von 67 Prozent und den Maximalbetrag § 2 Abs.1, für die Erhöhung der Ersatzrate bei Einkommen unter 1000 Euro § 2 Abs. 2 BEEG, für den Mindestbetrag von 300 Euro § 2 Abs. 5 BEEG. Die Erhöhung der Ersatzrate auf 100 %, also um 33 Prozentpunkte, erfolgt bei einem Einkommen, das 660 Euro unterhalb der Grenze von 1000 Euro, als bei 330 Euro und darunter liegt.



gungen des BErzGG von 4,9 Prozent in 2003 (umfragegenerierter Wert, BT-Drs. 15/3400: 15) bzw. 3,5 Prozent (prozessgenerierter Wert, Antragsstatistik Statistisches Bundesamt) in 2006 deutlich gestiegen ist. Mehr als die Hälfte der Männer (57,5 Prozent, 21.374 Anträge) mit Elterngeldbezug beschränken sich jedoch auf die vom Gesetzgeber als Vätermönate intendierten zwei Zusatzmonate (Statistisches Bundesamt 2007a). Ehlert (2008: 37) bestätigt in einer aktuellen Studie für das Bundesfamilienministerium diesen Trend: Mehr als zwei Drittel der Männer (66,2 Prozent), die Elterngeld beziehen, beschränken sich auf die zwei Vätermönate; weniger als ein Siebtel (14,1 Prozent) der Männer beziehen das Elterngeld zwölf bis vierzehn Monate.

*Arbeitsmarktpolitisch* zielt die Vereinbarkeitspolitik zum einen auf die Angebotsseite. Dort wirkt die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in die Elternschaft dann nachteilig, wenn ein Mangel an Fachkräften besteht, der durch Immigration nicht ausgeglichen werden kann oder soll. Vereinbarkeitspolitik, so die Argumentation der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum Elterngeld, verhindere „ein ansonsten aufgrund der demographischen Veränderungen sinkendes Angebot insbesondere von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/1889: 18). Das arbeitsmarktökonomische Argument für eine Vereinbarkeitspolitik zielt dementsprechend darauf, eine nationale, gut ausgebildete Stille Reserve zu vermeiden oder zu mobilisieren. Nachfrageseitig generiert diese (*re-)*entry-Politik einen wachsenden Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen. Wenn zum Beispiel Kinderbetreuung weder durch die Eltern noch über Verwandte oder Nachbarn, also nicht informell und in der Gemeinschaftsform verbleibend geregelt werden kann, dann entsteht ein Bedarf an formeller, staatlich oder marktlich organisierter Kinderbetreuung, der als steigende Nachfrage nach haushalts- und personennahen Dienstleistungen und damit auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wirken kann.<sup>42</sup> Die Realisierung dieses Bedarfs als Nach-

---

42 Häußermann/Siebel (1995: 183) bezeichnen einen Vorgang, bei dem vormalig familiär organisierte und von Hausfrauen verrichtete Tätigkeiten marktlich werden als „Organisation der Hausarbeit als Erwerbsarbeit der Frauen“: „Der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft ist der Weg der Frauen zusammen mit ihren traditionellen Aufgaben aus dem Haushalt in das System von Staat und Markt.“ (ebd.: 186). Siehe hierzu auch Esping-Andersen (1999: 116 ff.). Zu den bisher geringen quantitativen Effekten haushaltsnaher Dienstleistungsnachfrage in Deutschland siehe Schupp et al. (2006); zu den ökonomischen Effekten des im April 2007 zwischen Bund und Ländern verabredeten Ausbaus der Betreuungsangebote für unter Dreijährige siehe Rauschenbach/Schilling (2007); zu qualitativen Grenzen einer auf *commodification of care* beruhenden Strategie des *adult worker model* siehe Lewis/Giullari (2005: 83 ff.); zum Verhältnis von Migration und

frage wird steuerrechtlich begünstigt: Sowohl die Kosten für ein haushaltsnahes Dienstleistungsverhältnis im Rahmen eines Mini-Jobs (§ 8 SGB IV) als auch die erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten (§ 35a EStG) können steuerlich geltend gemacht werden. Zu den arbeitsökonomischen Argumenten lassen sich drei weitere ökonomische Argumente ergänzen, von denen die Bundesregierung zwei anführt. Für *Betriebe* könne zwar einerseits eine steigende Anzahl von Arbeitnehmern in Elternzeit dann eine Belastung bedeuten, wenn Väter auf die Anreize des Gesetzes reagieren. Andererseits rechnet die Bundesregierung durchschnittlich mit kürzeren *exit*-Phasen, die einen Kostenvorteil für Arbeitgeber erzeugen. Mit der (*re*-)entry-Politik verbunden seien „sinkende Qualifikationskosten und geringerer Aufwand für Ersatz Einstellungen“ (BT-Drs. 16/1889: 18).

*Gesamtwirtschaftlich* werden zum einen Kosten gespart, wenn durch die Vereinbarkeitspolitik weniger für die sozialer Sicherung ausgegeben wird. „Es [das Elterngeld, CB] vermeidet dauerhafte Einbußen mit der Gefahr einer Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen, es eröffnet Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf und fördert wirtschaftliche Selbständigkeit“ (BT-Drs. 16/1889: 2). Die Bundesregierung folgt in ihrer Begründung einer *workfare*-Logik, indem sie ihre Argumentation erstens auf die Abhängigkeit erzeugenden Wirkungen staatlicher Transferleistungen aufbaut und zweitens die Teilnahme am Arbeitsmarkt alternativlos als Gegenteil von Abhängigkeit konstruiert. *Gesamtwirtschaftlich* entstehen zum anderen dann Kosten, wenn öffentliche Investitionen insbesondere in Form einer Hochschulausbildung inadäquat, das heißt ineffizient, eingesetzt werden: akademisch gebildete Hausfrauen sind aus dieser Sicht eine Fehlinvestition. Ein *trade off* zwischen einem generativen Beitrag von Akademikerinnen und diesen Kosten könnte vermieden werden, wenn Akademikerinnen Karriere und Kinder vereinbaren könnten (Büchel/Spieß 2002).

Für Eltern mit dem maximalen Einkommensersatzbetrag von € 1800 wird ein de-familialisierender mit einem re-kommodifizierenden Anreiz kombiniert, da die *exit*-Option in der Transferhöhe generös und in der Transferdauer restriktiv, aber im Vergleich zur vorherigen Regelung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ohne Einbußen gestaltet wurde. Insbesondere wird mit der Ausgestaltung der *exit*-Option als Einkommensersatzleistung und der zusätzlichen Gewährung von zwei Monaten Elterngeld bei Wechsel des leistungsbeziehenden Elternteils der ökonomische Anreiz gesetzt, innerhalb der Partnerschaft ergebnisoffen über die Aufgabenverteilung zu verhandeln. Der Anreiz wirkt allerdings nur dann positiv, wenn ein Einkommen in ausreichender Höhe vorhanden ist, das ersetzt werden

---

*adult worker* Politik sowie der Diskussion um ein neues „Herr-Knecht-Verhältnis“ durch haushaltsnahe Dienstleistungen siehe Gavanas/Williams (2004) und Wichterich (1998).

kann. Für Nichtverdiener wirkt die Kürzung der Gesamtbezugsdauer ebenfalls sowohl de-familialisierend wie re-kommodifizierend. Da diese Wirkung durch die kürzere Leistungsdauer und der damit geringeren Gesamthöhe der Transferleistung im Vergleich zum vorherigen Erziehungsgeld erreicht wird, ist das Elterngeld für Nichtverdiener eine negative Maßnahme. Nicht die geringe Fertilitätsrate („1,36 Kinder pro Frau“, BT-Drs. 16/1889: 15) als solche wird problematisiert, sondern CDU und SPD heben den geringen generativen Beitrag von Akademikerinnen hervor: „Besonders auffällig ist, das in Deutschland insgesamt 39 Prozent der 35- bis 39-jährigen Akademikerinnen ohne Kinder im Haushalt leben“ (ebd.).<sup>43</sup> Insgesamt läuft das Elterngeld auf eine Kommodifizierung von Elternschaft hinaus: Die frauenpolitischen und gleichstellungsorientierten, auf Rekommodifizierung und Defamilialisierung, Stuserhalt und Opportunitätskosten zielenden Gründe werden in eine schichtspezifische Bevölkerungspolitik eingebunden. Ausgehend von der Wahlfreiheit von Frauen und Männern bei der Gestaltung ihrer Paarbeziehung und der zunehmenden Erwerbsorientierung von Frauen zielt die Begründung der Großen Koalition auf die Vereinbarkeit von Bildung und Regeneration des Humanvermögens durch Familien einerseits und die Aufrechterhaltung des Humankapitals von gut ausgebildeten, berufstätigen Frauen andererseits.<sup>44</sup>

### Kinderbetreuung

Eine Familienpolitik, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielt und damit paradigmatisch vom Geschlechterverhältnis des bisherigen institutionellen

---

43 Zur Kritik der Überbetonung und Überschätzung der Kinderlosigkeit von Akademikerinnen siehe Wirth/Dümmel (2004). Die Autorinnen heben hervor, dass es „bei Akademikerinnen Ende 30 zu durchaus nennenswerten Nachholprozessen bei der Familiengründung“ (ebd.: 4) komme.

44 Dass es in erster Linie um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gut gebildeter und zugleich gut verdienender Eltern geht, hat die schwarz-gelbe Bundesregierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 (BGBl. I 2010, 1885) unterstrichen. Mit dem dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 hat die schwarz-gelbe Bundesregierung zu 01.01.2011 den Mindestbeitrag für Hartz IV-Empfängerinnen und Empfänger de facto gestrichen. Bis dahin wurde das Mindestelterngeld nicht mit den Leistungen des SGB II, der Sozialhilfe und des Kinderzuschlags nach dem Bundeskindergeldgesetz verrechnet. Zudem hat sie die Ersatzrate für Einkommen ab mehr als 1200 Euro schrittweise von 67 auf 65 Prozent abgesenkt. Als Symbol sozialer Ausgewogenheit dient der Wegfall des Elterngeldes für Alleinstehende mit einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 250.000 Euro (für Paare bei mehr als 500.000 Euro).

Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses abzuweichen beabsichtigt, ist wirkungslos, wenn sie keine Angebote für Kinderbetreuung umfasst – kurz: ohne Defamilialisierung der Sorgearbeit keine Abkehr vom alten Normalarbeitsverhältnis. Heute herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Verfügbarkeit und die Qualität sowie der Preis von Kinderbetreuungsmöglichkeiten die Erwerbsbeteiligung von Müttern (Büchel/Spieß 2002; Statistisches Bundesamt 2006a; Wrohlich 2004, Plantenga/Remery 2005), aber auch die Fertilitätsentscheidung von Frauen (Hank et al. 2003) beeinflusst.

Deutschland in den Grenzen der BRD vor dem Beitritt der DDR zählte im internationalen Vergleich zu den Ländern, in denen die Kinderbetreuung in der Verantwortung der Mütter lag,<sup>45</sup> weil das Angebot defamilialisierender Alternativen, also vor allem staatlich organisierter Kindertagesbetreuung, gering war (Letablier/Jönsson 2003; Plantenga/Remery 2005: 33 ff.; Eichhorst et al. 2007 80 ff.). Historisch war die im Rahmen der Jugendhilfe organisierte Kinderbetreuung der Fürsorge zugeordnet und dementsprechend als nachrangige oder ergänzende Leistung vorgesehen. Der am Not- und also auch Ausnahmefall orientierte Auftrag der Tagesbetreuung wurde 1961 im Jugendwohlfahrtsgesetz geregelt (DJI 2004: 36 ff.). Explizit im Gesetzestext erwähnt wurde die Tagesbetreuung in Westdeutschland (im Gegensatz zur DDR, die bereits eine gesetzliche Regelung kannte) knapp vier Jahrzehnte später im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), das als achtes Buch 1990 in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde.<sup>46</sup> In der Begründung des Gesetzentwurfes zum KJHG (BT-Drs. 11/5948) nennt die konservativ-liberale Bundesregierung die wesentlichen Funktionen der außerfamilialen, institutionellen Kinderbetreuung, die in das KJHG (§ 22) aufgenommen wurden: Die *Betreuungsfunktion* sieht sie als eine notwendige Reaktion auf den Wandel der Familie und ihres sozialen Kontextes, der einen Bedarf an Kinderbetreuung entstehen lässt, weil es entweder an verwandt- oder auch nachbarschaftlichen Betreuungsmöglichkeiten oder einem zweiten Elternteil mangelt. Insbesondere im Falle Alleinerziehender erfülle eine außerfamiliale Kinderbetreuung zwei wesentliche Ziele: Die Verfügbarkeit

45 Vgl. Letablier/Jönsson (2003: 87 ff.), die fünf Kinderbetreuungsregime unterscheiden: das nordeuropäische (Beispiel: Schweden), die Kinderbetreuung im Zusammenspiel von Familien- und Bevölkerungspolitik und republikanischen Idealen (Frankreich), die Kinderbetreuung als Privatangelegenheit (Großbritannien), die Kinderbetreuung als Verantwortung der Mutter (Deutschland) und das mediterrane Kinderbetreuungsregime. Siehe auch Hofäcker (2004).

46 BGBl. I 1990, S. 1163: Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG).

„einer kindgerechten Betreuungsform“ ermögliche der Mutter, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und führt somit zu einer Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (BT-Drs. 11/5948: 61); zudem leiste die Verfügbarkeit einer Kinderbetreuung leistet einen Beitrag, „bei schwangeren Frauen in Konfliktsituationen den Willen zum Kind zu stärken“ (ebd.: 1, 63). Die *Erziehungsfunktion* zielt insbesondere auf die Situation von Einzelkindern, denen die sozialisatorisch notwendigen Erfahrungen, die sich im Spiel mit anderen Kindern ergeben, innerhalb der Familie und dem Wohnumfeld fehlen. Die *Bildungsfunktion* dient der Frühförderung der Kinder. Zu den Situationen, die eine Kinderbetreuung erforderlich machen, wird der Wunsch beider Eltern, erwerbstätig sein zu wollen, zwar gezählt, aber er spielt hinsichtlich der vereinbarkeitspolitischen Ziele keine zentrale Rolle. Obwohl die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs zum KJHG die Betreuung von Kindern im Alter von drei bis zur Einschulung als förderlich für Eltern und Kinder anerkennt und auch die außerfamiliäre Betreuung von Kindern unter drei Jahren nicht mehr pauschal als Notlösung bezeichnen will (ebd.: 62), verweist sie hinsichtlich der Krippenkinder im wesentlichen auf die angestrebte (und 1992 in Kraft getretene<sup>47</sup>) Verlängerung des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre und belässt es hinsichtlich der Kindergartenkinder bei der erklärten Absicht, das Angebot auszuweiten. Der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung für Kinder ab dem dritten Lebensjahr bis zur Einschulung wurde zwei Jahre später eingeführt, trat jedoch erst 1999 uneingeschränkt in Kraft.<sup>48</sup> Dieser Neuregelung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes lag ein fraktionsübergreifender Gesetzentwurf zugrunde, der den Rechtsanspruch vereinbarkeitspolitisch begründete (BT-Drs. 12/2605 (neu): 4).

47 Siehe BGBl. I 1991, S. 2142: Zweites Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes und anderer Vorschriften, vom 06. Dezember 1991.

48 Siehe das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.07.1992 (BGBl. I 1992, S. 1398). Ab dem 01.01.1996 gilt: „Ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ (Artikel 5, Nr. 1 Schwangeren- und Familienhilfegesetz). Bis zum 31.12.1995 galt die Fassung „Ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an hat nach Maßgabe des Landesrechts Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ (Artikel 5, Nr. 2 Schwangeren- und Familienhilfegesetz). Auf Initiative des Bundesrates (BT-Drs. 13/2240; vgl. auch BR-Drs. 803/95) wurde mit dem Zweiten SGB VIII-Änderungsgesetz vom 15.12.1995 (BGBl. I 1995, 1775) eine „Übergangsregelung zum Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ als § 24a SGB VIII eingeführt, die den Bundesländern ermöglichte, den uneingeschränkten Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung für Kinder von drei Jahren bis zur Schulpflicht durch Landesrecht bis zum 31.12.1998 zu verzögern.

Deutlicher als im Gesetzentwurf zum KJHG stand die vereinbarkeitspolitische Begründung unter dem Primat der Diskussion um den § 218 StGB, in dem Schwangerschaftsabbrüche geregelt sind (Gerlach/Hornstein 2007: 823 ff.). Anders als in der heutigen Diskussion um den Ausbau der Kinderbetreuung zielte der mit dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz in das Kinder- und Jugendhilfegesetz eingeführte Rechtsanspruch nicht primär ökonomisch auf die Wahlmöglichkeit von Frauen zwischen einer *homecentred* und einer *adaptiven* Rolle bei Mutterschaft, sondern sollte eine Basis für eine moralische Entscheidung von Frauen gegen Schwangerschaftsabbruch und für den „Schutz des ungeborenen Lebens“ schaffen: „Die anzustrebende Neuregelung muß in der Lage sein, sowohl einen effektiven Lebensschutz zu bewirken als auch der Frau in ihrer Konfliktlage Hilfe zu geben und sie in die Lage zu versetzen, eine verantwortungsbewusste Gewissensentscheidung zu treffen“ (BT-Drs. 12/2605 (neu): 5).

Seit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)<sup>49</sup> wird die Notwendigkeit von Kinderbetreuung primär weder mit einer moralischen Konfliktlage von Müttern („Schlüsselkinder“<sup>50</sup>) noch mit der moralischen Konfliktlage von Schwangeren begründet und gefordert, sondern sie wird in erster Linie mit erforderlicher frühkindliche Bildung einerseits und gesamtwirtschaftlich notwendiger Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Mutterschaft begründet (DJI 2004). Allein-erziehende Frauen und ihre ökonomische Unabhängigkeit sind wie in den vorhergehenden Begründungen für den Ausbau der Kinderbetreuung Adressatinnen der Gesetzgebung. Sie werden unter dem Titel „Gender-Mainstreaming“ in der Begründung des TAG<sup>51</sup> ausdrücklich erwähnt<sup>52</sup>. Das Argument der Vereinbar-

49 BGBl. I 2004, S. 3852: Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG), vom 27.12.2004. Das TAG trat zum 01.01.2005 in Kraft.

50 Im ersten Familienbericht von 1968 griff die Bundesregierung die Diskussion um „Schlüsselkinder“ auf, wies deren öffentlich skandalisierte Gruppengröße von drei Millionen zurück und berechnete ihre Anzahl selbst auf 50.000. Es habe sich dabei um Kinder gehandelt, „denen eine teilweise oder vollständige Betreuung am Tage fehlt“, so dass die Vorstellung von einem Kind bestand, „das mit dem Wohnungsschlüssel um den Hals sich selbst überlassen die Wohnung verlässt oder betritt“ (BT-Drs. V/2532: 62 f.). Siehe Kuller (2004: 60 ff.) zur kontroversen Diskussion um die psychischen Folgen frühkindlicher außerfamiliärer Betreuung.

51 „Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG)“, BT-Drs. 15/3676.

keit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit entwickelt die Bundesregierung nicht in erster Linie gleichstellungs- oder gerechtigkeitspolitisch, sondern im Kontext der angebots- und wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der Hartz-Gesetzgebung:

„Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Belebung der Konjunktur, aber auch im Hinblick auf die Realisierung der im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehenen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit ist eine bundesweit ausgebauten Tagesbetreuung von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft“ (BT-Drs. 15/3676: 23).

Im Bericht der Hartz-Kommission wie auch in den Begründungen zu den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt steht die Kritik an der Inflexibilität der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, die durch die Fehlanreize des System sozialer Sicherung und das Fehlverhalten Einzelner erzeugt wird, im Mittelpunkt (Brütt 2003). Zur Inflexibilität zählt auch eine geringe Bereitschaft zur räumlichen Mobilität: Sie wird im Zuge der Hartz-Gesetzgebung zum einen durch negative Anreize in Form regiderer Zumutbarkeitskriterien und im Zuge des TAG durch Förderung in Form von Dienstleistungen aufgelöst. Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung beabsichtigte die rot-grüne Bundesregierung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, die Bereitschaft von Eltern als Arbeitskräfte zur bundesweiten Mobilität zu erhöhen und auf der Nachfrageseite für überregional agierende Unternehmen das „Potential qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte“ zu verbessern. Für die Bundesregierung ist der „Ausbau von Kindertageseinrichtungen eine wesentliche Voraussetzung für die Mobilisierung des Beschäftigungspotentials von Frauen“ (BT-Drs. 15/3676: 23) und die Nutzung des Arbeitskraftpotentials ein wesentlicher Faktor für die „Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen“ (ebd.).

Für das TAG ist des Weiteren charakteristisch, dass ein subjektiver Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren nicht eingeführt, sondern die seit 1992 im KJHG (§ 24 SGB VIII) geltende objektiv rechtliche Verpflichtung der Träger, das Betreuungsangebot für Krippenkinder „be-

---

52 „Von den Haushalten mit Kindern handelt es sich bei 9 Prozent um Haushalte Alleinerziehender, wobei in 87 Prozent dieser Haushalte die Mutter der alleinerziehende Elternteil ist“ (BT-Drs. 15/3676: 29). Dementsprechend sei mit dem Ausbau der Kinderbetreuung „positive Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen“ (ebd.) zu erwarten.

darfsgerecht“<sup>53</sup> auszubauen, konkretisiert wurde. Angebotsseitig zielen die Kriterien auf die Qualitätssicherung der Kinderbetreuung. Nachfrageseitig bestehen Kriterien, die zum einen auf die Kinder und zum anderen auf die Eltern bezogen sind. Es enthält die Maßgabe, dass die Betreuungs-Nachfrage das Betreuungs-Angebot bestimmen soll. Während die auf die Kinder bezogenen Kriterien am Kindeswohl orientiert sind (§ 24, Abs. 3 Nr. 2 TAG), sind die auf die Eltern bezogenen Kriterien lohnarbeitszentriert. Der Bedarf von Eltern ist nur dann gesetzlich anerkannt und entsprechend relevant für die objektiv rechtliche Verpflichtung der Träger der Jugendhilfe, „ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten“, wenn die Eltern erwerbstätig oder arbeitssuchend sind, sich in beruflichen Bildungsmaßnahmen, Schul- oder Hochschulausbildung befinden oder an Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II teilnehmen.<sup>54</sup> Mit diesen Kriterien hat die Bundesregierung den Bedarf und damit die Anzahl der zusätzlich bereit zu stellenden Plätze indirekt angegeben, da die Anzahl der im TAG als bedarfsrelevant definierten Eltern abschätzbar ist. In der Gesetzesbegründung nennt sie einen dementsprechenden Wert von 230.000 zusätzlichen Plätzen (BT-Drs. 15/3676: 45).

Diese ökonomisch und arbeitsmarktpolitisch überwölbten vereinbarkeitspolitischen Argumente werden seit der rot-grünen Regierung in Deutschland, zuvor und insbesondere von der OECD (z.B. *Starting Strong I+II*)<sup>55</sup> und durch die Europäische Kommission mit dem Leitbild des *adult worker model* im Rahmen ihrer Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik angeführt – nicht zuletzt, um die angestrebten Beschäftigungsquoten 70-60-50 (Allgemein-Frauen-Ältere) zu erreichen (Dienel 2004). Im Jahr 2002 verabschiedete der Europäische Rat eine *benchmark* für Kinderbetreuung, die bis zum Jahr 2010 eine Versorgungsquote von einem Drittel für Kinder im Krippenalter und von 90 Prozent für Kinder im Kindergartenalter vorschlägt (European Council 2002; vgl. Plantenga/Remery 2005: 33).

---

53 Artikel 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.07.1992, BGBl. I 1992, S. 1398.

54 Änderung des § 24 SGB VIII – KJHG nach Artikel 1 TAG.

55 Siehe den Länderbericht der OECD zur Frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE), der die arbeitsmarktpolitische wie bildungspolitischen Wichtigkeit der FBBE unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten darstellt und schlussfolgert: „Der Ausbau der FBBE, quantitativ wie qualitativ, liegt im nationalen Interesse. Die Effektivität von Krippe und Kindergarten trägt entscheidend zum gesamten Bildungssystem und damit zu den Entwicklungschancen von Kindern und der Innovationsfähigkeit der Gesellschaft bei“ (OECD 2004: 67).



Der Gesetzentwurf der rot-grünen Regierung zum TAG erweist sich als von diesen *benchmarks* unbeeindruckt. Zum einen bezieht die Bundesregierung transnationale Aspekte nicht auf supranationale Beschlüsse in der EU, sondern verbleibt allgemein, indem sie auf die „internationale Entwicklung“ verweist, die eine „quantitative und qualitative Weiterentwicklung der derzeit bestehenden Angebotssituation“ erfordere (BT-Drs. 15/3676: 23). Zum anderen quantifiziert die Bundesregierung ihr Ziel nicht direkt im Gesetzestext, da sie dort weder eine Versorgungsquote<sup>56</sup> noch eine absolute Anzahl notwendiger Betreuungsplätze, die den Bedarf decken sollen, nennt. Die mit dem TAG in Verbindung gebrachte Versorgungsquote von 17 bzw. 20 Prozent (Rauschenbach et al. 2007: 4 bzw. Spieß/Wrohlich 2005: 224) für Krippenkinder wird von der im besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Anzahl von 230.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen abgeleitet (BT-Drs. 15/3676: 45).

Auf Grundlage der Daten der *EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment* (Plantenga/Remery 2005: 34, Appendices Table A.5) zählt Deutschland mit einer Versorgungsquote für Krippenkinder von sieben Prozent zusammen mit der Tschechischen Republik (8 Prozent), Griechenland (7 Prozent), Italien (6 Prozent), Ungarn (6 Prozent), Österreich 9 Prozent), Polen (2 Prozent) und Bulgarien (7 Prozent) zu den Ländern, die im Jahr 2003 im internationalen Vergleich im unteren Drittel, d.h. unterhalb von zehn Prozent liegen. Würde die im TAG implizit angestrebte Versorgungsquote von 17 bis 20 Prozent erreicht werden, stiege Deutschland in das mittlere Drittel auf. Im oberen Drittel liegen jene Länder, deren Versorgungsquoten der EU-Benchmark entsprechen oder sie übertreffen (Belgien-Flandern 81 Prozent, Dänemark 56 Prozent, Frankreich 43 Prozent, Island 54 Prozent, Frankreich 43 Prozent, Schweden 41 Prozent, Belgien-Wallonien 33 Prozent). In allen von der *EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment* dargestellten Länder ist die Versorgungsquote für Kindergartenkinder deutlich höher ist als die Quote für Krippenkinder. Die geringste Quote beträgt 59 Prozent (Slowenien), die höchste Quote 100 Pro-

---

56 Versorgungsquoten werden als verfügbare Betreuungsplätze pro 100 Kinder gemessen. Sie geben eine eingeschränkte Auskunft über die Angebotsseite der Betreuung, da sie über die Ausgestaltung der erfassten Plätze (z.B. hinsichtlich Öffnungszeiten) keine Informationen enthalten. Daher verwendet sowohl das Deutsche Jugendinstitut als auch die Bundesregierung in ihren Berichten zum TAG die Bezeichnung „Platz-Kind-Relation“ (PKR). Des Weiteren enthalten Versorgungsquoten respektive PKR keine Informationen über die Nachfrageseite, da sie den tatsächlichen Bedarf, der in Be- suchs- oder Betreuungsquoten zum Ausdruck kommt, nicht erfassen. Siehe hierzu die Ausführungen bei Leu (2005) und Riedel (2005a: 45, Fußnote 3).

zent (Belgien-Flandern, Niederlande). Die EU-*benchmark* von 90 Prozent erreichen ausschließlich jene Länder, deren Versorgungsquoten für Krippenkinder im oberen Drittel liegen, also auch die Vorgabe für Krippenkindbetreuung erfüllen. Für Deutschland nennt die *Expert Group* (ebd.) einen Wert knapp unterhalb der *benchmark*.<sup>57</sup>

Dieser Durchschnittswert ist für die Situation Deutschlands kaum aussagekräftig, da die Entwicklung und Situation der Kindertagesbetreuung in Deutschland seit 1990 im hohen Maße heterogen ist. Ob ein Betreuungsplatz verfügbar ist, hängt vom jeweiligen Bundesland, von der Größe des Wohnortes und dem Alter des Kindes ab. Angesichts des sukzessiv von 1992 bis 1999 eingeführten subjektiven Rechtsanspruchs erfolgte der Ausbau des bereits auf hohem Niveau bestehenden Angebots an Kinderbetreuungsplätzen für Kindergartenkinder erwartungsgemäß: Anfang der 1990er Jahre stand für drei Viertel aller Kindergartenkinder ein Platz zur Verfügung, seit 2002 erreicht auch in den alten Bundesländern die Platz-Kind-Relation für diese Altersgruppe die EU-Benchmark von 90 Prozent.

Wesentlich größere regionale Unterschiede bestehen im Bereich der verfügbaren Betreuungsplätze für Krippenkinder und für Hortkinder<sup>58</sup>. Hinsichtlich des Anspruchs insbesondere an hoch qualifizierte Frauen, sowohl einen generativen Beitrag zu leisten als auch das erworbene Humankapital auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten und angesichts der Diskussion um die Defizite in Deutschland im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung (OECD 2004) liegt seit dem TAG der Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen auf den ersten Lebensjahren von Kindern. Während die Betreuung der Hortkinder in der Debatte keine wesentliche Rolle spielt, ist die politische und öffentliche Aufmerksamkeit für die Betreuung der Krippenkinder seit dem TAG und insbesondere mit der Einführung des Elterngeldes gestiegen.

Auf dem so genannten „Krippengipfel“ im April 2007 haben Bund, Länder und Gemeinden vereinbart, die Platz-Kind-Relation für Kinder unter drei Jahren auf ein Drittel (35 Prozent), das heißt die Gesamtanzahl der verfügbaren Krippenplätze auf 750.000 zu erhöhen (BMFSFJ 2007). Die Anzahl von insgesamt 750.000 ergibt sich aus zwei Größen: der für 2013 prognostizierten Anzahl der

---

57 Die Einordnung Deutschlands wird durch andere Studien bestätigt; vgl. OECD (2001: 144, Table 4.7) und Eichhorst et al. (2007: 79 ff.).

58 Die PKR ist im Bereich Hort von 1990 bis 2002 um knapp zwei Prozentpunkte auf 14,3 Prozent angestiegen, in den ostdeutschen Flächenländern von 31,4 auf 67,7, in westdeutschen Flächenländern von 4,3 auf 6,0, in den Stadtstaaten von 29,1 auf 43,1 (Riedel 2005a, 2005b). Siehe zu den PKR Krippe, Kindergarten und Hort Anhang 1.

Kinder unter drei Jahren und der vom Deutschen Jugendinstitut im Rahmen der Betreuungsstudie 2005 ermittelten Quote der Betreuungswünsche von 35 Prozent. Die für 2013 erwartete Anzahl der Kinder unter drei Jahren beträgt 2.022.706, so dass sich aus der gesamtdeutschen Wunschquote von 35 Prozent ein Gesamtbedarf von 739.943 Plätzen ergibt (Rauschenbach et al. 2007: Tabelle 1).<sup>59</sup> Darüber hinaus hat die konservativ-sozialdemokratische Bundesregierung mit den Ländern vereinbart, einen subjektiven Rechtsanspruch „auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder vom vollendeten 1. bis zum 3. Lebensjahr mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014“ (BMFSFJ 2007) einzuführen.

Die von Bund und Ländern im August 2007 vereinbarten Maßnahmen zielen in Form der staatlich organisierten außerfamilialen Kinderbetreuung auf eine weitere Defamilialisierung der Sorgearbeit. Obwohl die Große Koalition mit der Umsetzung der Platz-Kind-Relation von 35 Prozent „den Anschluss an die familienpolitisch erfolgreichen Länder in Nord- und Westeuropa“ (BT-Drs. 16/6523: 2) zu schaffen beabsichtigt und die EU-benchmark von 33 Prozent erreichen würde, verfolgt sie keineswegs ungebrochen das von der EU favorisierte *adult worker model*.

Indem sich die Bundesregierung unter der Federführung des konservativen Familienministeriums mit den überwiegend konservativ regierten Bundesländern auf eine zur Erwerbsarbeit und außerfamilialer Kinderbetreuung alternative Option in Form einer Transferleistung – als Beispiel wird ein „Betreuungsgeld“ genannt – für „diejenigen Eltern, die ihre Kinder von 1 bis 3 Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können“ (BMFSFJ 2007), geeinigt hat, verfolgt sie die seit der Bundesregierung Kohl bekannte Strategie der „Wahlfreiheit“ durch transferrechtliche Aufwertung der Tätigkeiten im Haushalt. Im so genannten „Kinderförderungsgesetz“ (KiföG)<sup>60</sup> ist die Umsetzung dieser Optionserweiterung bis 2013 vorgesehen. Sie enthält einer Erweiterung der sozialpolitischen Interventionen im Bereich der Betreuung von Kleinkindern: statt der ökologischen Form (Subvention außerfamilialer Betreuungseinrichtungen) sollen

59 Nach Ost-West unterschieden, wobei Berlin jeweils zu Ost gezählt wird, ergibt sich aus der erwarteten Anzahl unter Dreijähriger Ost 373.900/West: 1.648.806 und einer auf das Jahr 2013 übertragenen Wunschquote des Jahres 2005 Ost 50 Prozent/West: 33 Prozent ein Platzbedarf Ost: 189.487/West: 550.456 (Rauschenbach et al. 2007: Tabelle 1).

60 Im „Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)“ vom 10.12.2008 (BGBl. I 2008, S. 2403).

Eltern die direkt ökonomische Form (Geldleistung für familiäre Betreuung) wählen können.

Insgesamt ist der familienpolitische Beitrag der Großen Koalition zur Kontinuität oder Diskontinuität des Normalarbeitsverhältnisses als zentrale Institution des deutschen Sozialstaats nicht eindeutig: Auf der einen Seite steht das teilweise rekommodifizierende Elterngeld und die gegebenenfalls defamilialisierende Wirkung einer erreichten ausgebauten Kinderbetreuung. Auf der anderen Seite steht die familialisierende Absicht, die mit der direkten Transferleistung – „zum Beispiel Betreuungsgeld“ (§ 16 Abs. 4 SGB VIII i.d.F. KiföG) – umgesetzt werden soll.

## 9 GERINGFÜGIGE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE

Als normal und somit typisch gelten alle Beschäftigungsformen, die den Regeln und Wertorientierungen des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ optimal entsprechen. Innerhalb des institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses sind sowohl die typische wie auch die atypische Form konstruiert, kodifiziert und geschlechtsspezifisch zugeordnet. Für die Diskussion um die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses folgt daraus, dass heute Subnormalität und Erosion anzeigende Erwerbsformen nicht von außen an die sozialstaatliche Normalität herangetragen oder herangewachsen sind, sondern als atypische Form des Normalen bereits vorhanden waren. Für die Diskussion des Wandels des institutionellen Arrangements folgt daraus, nicht von einem Zerfasern an den Rändern, sondern von einem Hinweinwachsen des Randständigen in die Mitte zu sprechen. Anhand der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung der 1960 Jahre bis zum Mini-Job der Post-Hartz-Ära kann im Folgenden gezeigt werden, wie das institutionelle Arrangement insgesamt von den Rändern ausgehend inkrementalen Wandel erfährt. Die Entwicklung verläuft einerseits als sukzessive Umformung und Umnutzung der Form „geringfügige Beschäftigung“. Andererseits werden neue Elemente hinzugefügt.<sup>61</sup> Insgesamt mündet der schleichende Wandel in einer Neubestimmung von Normalität. Typisch normal ist nicht mehr allein dasjenige Beschäftigungsverhältnis, das die Existenz während der Erwerbstätigkeit durch den Lohn und nach der Erwerbstätigkeitsphase durch die Lohnersatzleistung sichert. Normal ist stattdessen ein legales Beschäftigungsverhältnis als solches – unabhängig von weiteren Eigenschaften.

---

61 Streeck/Thelen (2005: 31) unterscheiden fünf Typen graduellen Institutionenwandels und würden in diesem Falle von *conversion* und *layering* sprechen.

Die Geschichte der geringfügigen Beschäftigung ist die Geschichte der Konversion einer als Instrument der Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Beschäftigungsform. Ausgehend von der Einbettung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als komplementäre, atypische Form der Normalität im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses wird die *zweifache* Umdeutung und Umnutzung des Instruments Geringfügigkeit dargelegt: von der *entry*-Politik bei Überbeschäftigung und sozialer Absicherung mit dem Ziel, bisher ungenutztes Angebotspotenzial flexibel für kurzfristig aufkommende und andauernde Nachfragespitzen zu erschließen, *erstens* zur Politik des Bestandserhalts von flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten und der Missbrauchsbekämpfung bei wachsender Unterbeschäftigung und fiskalischer Krise und *zweitens* zur erneuten *entry*-Politik, jedoch unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung mit dem Ziel, vermutetes Nachfragepotenzial durch attraktive Angebotsgestaltung in Form eines zeitlich unbefristeten Kombilohns zu erschließen. Ob die Mini-Jobs, wie die geringfügige Beschäftigung seit dem Zweiten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003 heißt, die ihr zugewiesene Brücken- und Nachfragefunktion erfüllen, kann für die Brückenfunktion bisher mit „nein“ und für die Nachfragefunktion bisher nicht eindeutig beantwortet werden. Unklar ist, ob die Mini-Jobs von der Nachfrageseite eher für eine Strategie des flexiblen Beschäftigungsausbaus genutzt werden oder ob sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert oder verdrängt wird.

## Vom Zuverdienst zum Kombilohn

### Zwischen *entry*-Politik und Missbrauchsbekämpfung

Die Regelung einer atypischen Normalität, also des „Zuverdienstes“ von Hausfrauen in Form von geringfügiger oder sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit, belegt, dass ein reines *male breadwinner model* bzw. die Variante Hausfrauenehe des Modells Versorgerehe im Sinne eines männlichen Alleinverdieners und einer ausschließlich auf Haushalt und Fürsorge/Sorgearbeit begrenzte Hausfrau sowohl auf der Ebene rechtlich kodifizierter Normen als auch empirisch nicht in der Eindeutigkeit einer absoluten Arbeitsmarktferne von Ehefrauen und Müttern existiert hat (Lewis 2001; Oertzen 1999; Pfau-Effinger 2000). Komplementär zur „männlichen“ Normalität der Vollzeiterwerbstätigkeit entstand in den 1950er Jahren in Westdeutschland zunächst de facto und ab Mitte der 1960er Jahre de jure eine „weibliche“ Normalität der Erwerbstätigkeit. Die Erwerbsformen von Ehefrauen beruhten als „Zuverdienst“ auf zwei rechtlichen Formen: Zum einen beruhten sie auf sozialversicherungsrechtlich anerkannten, eigene Versicherungsansprüche aufbauenden Beschäftigungsverhältnissen, die

jedoch im Zeitumfang vom Normalarbeitstag abweichen und insofern subnormal waren. Im Gegensatz zur zweiten Form, der Teilzeitbeschäftigung unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle, konnten Hausfrauen ab 1965<sup>62</sup> einen eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Status auf dem Arbeitsmarkt erreichen und somit Ansprüche auf Renten- und Krankenversicherung aufbauen, wenn sie einer Teilzeitbeschäftigung von mehr als zwanzig Stunden pro Woche nachgingen. Nachdem der Bundestag 1969 die Teilzeitarbeit für Beamtinnen einstimmig verabschiedet hatte, galt das Modell der Versorgerehe *in der Variante Hausfrauenehe* endgültig als überholt (Oertzen 1999: 120 ff.).

Die geringfügige Beschäftigung<sup>63</sup> bildet einen Bereich abhängiger Beschäftigung, in dem eigenständige Ansprüche auf soziale Sicherung nicht erworben werden müssen und auch nicht erworben werden können. Versicherungsrechtlich ist eine Beschäftigung dann sozialversicherungsfrei, wenn sie geringfügig entlohnt wird oder auf kurzfristige Ausübung beschränkt ist, also unterhalb einer Entgelt- oder Zeitgrenze bleibt. Sozialpolitisch wurde darin kein Problem gesehen, da geringfügige Beschäftigung als Domäne von Personen galt, die entweder a) einen Zuverdienst anstrebind über die *Familienmitversicherung*, also über eine aktuelle sozialversicherungspflichtige Tätigkeit des Familienernährers, b) eine Nebenbeschäftigung ausübend über eine *aktuelle eigene* Hauptbeschäftigung oder c) einen Zuverdienst anstrebind über Ansprüche aus einer *früheren eigenen* Erwerbstätigkeit abgesichert gewesen waren.

Atypische Beschäftigungsformen in Form von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung sind seit den 1960er Jahren konstitutiver Bestandteil der Normalität und sie bildeten zugleich den Einstiegsbereich für den „Abschied vom Normalarbeitstag“ (Oertzen 2000). Mit der „Institutionalisierung der weiblichen ‚Lust am Zuverdienen‘“ (Oertzen 2000: 80) wurde das Modell Versorgerehe nicht in Frage gestellt, sondern um die Dimension Vereinbarkeit von Familie

62 Siehe das Rentenversicherungs-Änderungsgesetz vom 09.06.1965 (BGBl. I. 1965, S. 476).

63 Ausdrücklich wurde der Begriff „Geringfügigkeit“ erstmals in der „1. Verordnung zur Vereinfachung des Leistungs- und Beitragsrechts vom 17.03.1945“ erwähnt (Bank/Kreikebohm 1989: 514), geläufig wurde der Ausdruck „geringfügige Beschäftigung“ erst 1977 mit der Einführung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. Doch die Geschichte der sozialversicherungsfreien Beschäftigung sei beinahe „so alt wie die Sozialversicherung Deutschlands. Es gibt sie, in immer wieder modifizierter Form, bereits seit 1893“ (BMGS 2005: 95). Siehe Bank/Kreikebohm (1989: 514) für die Auffassung, dass „die Geringfügigkeitsgrenze nicht die gleiche Traditionslinie wie die Versicherungspflicht“ hat.

und Beruf erweitert: Zum einen war die Existenz der sozialversicherungspflichtig oder geringfügig Beschäftigten weder durch das Lohneinkommen noch durch sozialrechtliche Ansprüche eigenständig gesichert; zum anderen wurden die normativen Orientierungen mit den klaren Vorstellungen über die geschlechtsspezifische Zuständigkeitsordnung im Haushalt nicht relativiert. Zudem setzten steuerrechtliche Regelungen wie das Ehegattensplitting weit stärkere ökonomische Anreize, entweder eine Teilzeitbeschäftigung als *stay*-Option hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht zu überschreiten oder eine *entry*-Option erst gar nicht zu realisieren. Die Zuverdienstfunktion der geringfügigen Beschäftigung wurde unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt und Überschussverwaltung in den Sozialversicherungen im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses verankert. Sie zielte auf die Mobilisierung des Erwerbspersonenpotentials von Hausfrauen, Schülern, Studenten und Rentnern. Bei ohnehin bestehender Nachfrage sollte mit der Sozialversicherungsfreiheit für potentielle Anbieter von Arbeitskraft die *entry*-Option preislich attraktiver und für die Nachfrageseite zeitlich flexibel abrufbar gestaltet werden.

Obwohl das *male breadwinner model* bereits de jure und de facto überholt war und auch die relativierte Variante der Versorgerehe zu erodieren begonnen hatte, hielt die CDU/CSU bis Ende der 1980er Jahre an der Doppelargumentation von Attraktivität der Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der Sozialversicherungsfreiheit einerseits und sozialer Sicherung durch die Versorgerehe oder den Hauptberuf andererseits fest. Gesetze zur Abschaffung der Geringfügigkeit, die die SPD in ihrer Regierungszeit mit der FPD als auch in der nachfolgenden Oppositionszeit einbrachte, verhinderte die CDU.

In ihrem Gesetzentwurf zu einem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz hatte die sozial-liberale Bundesregierung 1981 vorgesehen, die geringfügige Beschäftigung bis auf wenige Ausnahmen (geringfügige Beschäftigung in Haushalten, Schüler, Studenten) zu streichen. (BT-Drs. 9/799). Gegen diesen Teil des Gesetzentwurfes opponierte die CDU/CSU erfolgreich<sup>64</sup>, wobei sie mit der „fehlenden sozialen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personenkreise“ (BT-Drs. 9/966: 76) argumentierte. Ende der 1980er Jahre bekräftigte die konservativ-

---

64 Siehe den Entwurf der Bundesregierung zum Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (BT-Drs. 9/799), die Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (BT-Drs. 9/966), den entsprechenden Änderungsantrag der CDU/CSU (BT-Drs. 9/997), das Ergebnis des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 9/1144) sowie letztlich dazu das im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 1981, S. 1497) bekannt gemachte Ergebnis im Rahmen des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) vom 22.12.1981.

liberale Regierung unter Kohl diese Position, dass bei Jobs bis 450 DM (1989) davon auszugehen sei, „daß der Beschäftigte seine Existenz auf andere Weise sichert und deshalb ein solidarischer Schutz in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung nicht erforderlich ist“ (BT-Drs. 11/4129: 2).

Zwei weitere Argumente kamen hinzu, die von der Union angeführt wurden, um die Geringfügigkeitsregelung zu erhalten. Beide Argumente verweisen auf eine aufkommende Umdeutung und Umnutzung. Das erste kann als Beleg für den arbeitsmarktpolitischen Funktionswandel der Geringfügigkeit gewertet werden: Die geringfügige Beschäftigung sei aufrecht zu erhalten, um „ungünstige Auswirkungen auf die Beschäftigungslage“ (BT-Drs. 9/846: Anlage 2, 62) zu vermeiden. Daher lehnten die Unionsparteien Vorschläge, die Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung zu streichen, „als volkswirtschaftlich und beschäftigungspolitisch falsch“ (BT-Drs. 9/997: 2) ab. Damit hatte sich die Zielsetzung und Begründung des Instruments Ende der 1970er Jahre gewandelt: Unter den Bedingungen von „Überbeschäftigung“ wurde die geringfügige Beschäftigung als Instrument eingesetzt, um ein zusätzliches Angebot an Arbeitskraft zu mobilisieren. Unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung sollte das gleiche Instrument die Sicherung von Arbeitsplätzen stützen. Mit diesem Argument konterte die konservativ-liberale Bundesregierung jeden Versuch der Opposition, die Option geringfügiger Beschäftigung einzuschränken oder wie von der SPD in einem Gesetzentwurf Mitte März 1994 eingebracht, bis auf eine Bagatellgrenze zu reduzieren (z.B. BT-Drs. 12/7108). Der zweite Argumentationsstrang verweist ebenfalls auf einen gewandelten ökonomischen Kontext. Die Geringfügigkeitsregel war vor der Krise des Staatshaushalts und der Sozialversicherungshaushalte fiskalisch unproblematisch. Da die Sozialversicherungen mit Überschüssen wirtschaften konnten, fielen die ausbleibenden Beiträge der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse nicht ins Gewicht. Mit sinkenden Beitragseinnahmen und steigenden Ausgaben der Sozialversicherungen änderte sich der Kontext. Für die sozialliberale Regierung galt die „Umgehung der Sozialversicherungspflicht“ (BT-Drs. 9/846: 2) durch missbräuchliche Nutzung der Geringfügigkeitsregeln mit der sozialpolitischen Problematik schlechter sozialer Sicherung insbesondere von Frauen als gleichrangig.

Auch in späteren Beiträgen als Oppositionspartei erhielt die SPD die sozialpolitische Argumentation aufrecht, ergänzte sie jedoch um anreizpolitische Aspekte.<sup>65</sup> Sozialversicherungsfreiheit ist demnach keine Frage falschen Verhal-

---

65 Gesetzentwurf der SPD zur „Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“ vom 16.03.1994. Sie auch die Antrag der SPD „Arbeits-



tens, sondern falscher Anreize, da sie „vielfach wie eine Subvention ungeschützter Arbeitsverhältnisse, die von der Allgemeinheit der beitragszahlenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Betrieb finanziert werden muß“ (BT-Drs. 12/7108: 6). Aus der Diagnose folgt eine Radikaltherapie, die eine Abschaffung der Anreize umfasst und somit die „Wettbewerbsneutralität auf dem Arbeitsmarkt“ (ebd.: 1) wieder herstellt.

Obwohl die CDU/CSU das Missbrauchs-Argument aufgegriffen hatte, schlug sie eine andere „Therapie“ vor. Statt die Sozialversicherungsfreiheit abzuschaffen, setzte sie auf die Durchsetzung der Regeln durch Kontrolle im Rahmen der Sozialversicherungen. Mit der Einführung des Sozialversicherungsausweises 1991 wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in das Meldeverfahren der Sozialversicherungen einbezogen.<sup>66</sup> Stringent zur arbeitsmarktpolitischen Argumentation, dass durch die Geringfügigkeitsregeln Arbeitsplätze erhalten werden könnten, standen nicht die Fehlanreize zur Diskussion, sondern das Fehlverhalten der Arbeitsmarktakteure als Missbrauch anders intendierter Regeln. Missbrauch von Sozialleistungen thematisierte die Regierung Kohl zum einen als Problem der Ausgabenseite des Sozialstaats, illegale wie auch geringfügige Beschäftigung thematisierte sie zum anderen hinsichtlich der Einnahmeseite, indem sie auf „entzogene“ Steuern und Beiträge verwies. „Illegale Beschäftigung, Leistungsmissbrauch sowie das mißbräuchliche Ausnutzen der Geringfügigkeitsgrenze sind daher ein sozialschädliches Verhalten. Ihre wirksame Bekämpfung ist eine wichtige politische Aufgabe“ (BT-Drs. 11/2807: 10).<sup>67</sup> Der Problemdruck entstand dementsprechend nicht mehr wie in der Phase des aktiven Staates aus einer Situation, in der ein zusätzliches Angebot an Arbeitskraft durch preislich attraktive, weil sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse einer bestehenden Nachfrage zugeführt werden sollte. Obwohl weiterhin eine Nachfrage nach diesen Beschäftigungsformen bestand, war die Situation eine andere: statt Überbeschäftigung bestand Unterbeschäftigung, statt normale Beschäftigungsverhältnisse zu ergänzen, schien geringfügige Beschäftigung re-

---

marktpolitik für Frauen“ (BT-Drs. 13/37680) sowie den bündnisgrünen Antrag „Dauerhafte Beschäftigungen sozialversichern“ (BT-Drs. 13/4969).

66 Siehe das „Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze“, vom 06.10.1989, BGBl. I 1989, 1822.

67 Das Zitat stammt aus der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf der konservativ-liberalen Bundesregierung zur Einführung des Sozialversicherungsausweises 1988. Im Rahmen des Gesetzes (BGBl. I 1989, S. 1822) wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in das Meldeverfahren der Sozialversicherungen einbezogen.

guläre Beschäftigung zu ersetzen, statt mit Überschüssen mussten die Sozialversicherungen mit Defiziten arbeiten (Rudolph 1999: 2).

Die rechtlichen Regelungen wurden seit 1965 immer wieder minimal angepasst. Nachdem Mitte der 1970 Jahre die geringfügige Beschäftigung mit der Unterscheidung von geringfügig entlohnter und kurzzeitiger Beschäftigung aus der Reichversicherungsordnung in das neue Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) übernommen worden war, bestanden die weitestgehenden rechtlichen Neuerungen bis 1999 in zwei Punkten: Mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz wurden 1978 die Zeitgrenze und die Entgeltgrenze enger gefasst, und, hierin besteht der erste der zwei Punkte, die geringfügig entlohnte Beschäftigung wurde mit einer zusätzlichen Zeitgrenze belegt (15 Stunden pro Woche). Während die Entgeltgrenzen weiteren Veränderungen unterlagen, blieben die Zeitgrenzen bis zur Einführung der Mini-Jobs durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konstant.<sup>68</sup> Der zweite wesentliche Punkt war die Entdynamisierung der generellen Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung. Seit 1976 war die Entgeltgrenze als Anteil<sup>69</sup> an der monatlichen Bezugsgröße<sup>70</sup> nach § 18 SGB IV bemessen. Mit dem AFKG wurde die individuelle Entgeltgrenze gestrichen und die generelle Entgeltgrenze entdynamisiert und auf einen Betrag von 390 DM pro Monat festgelegt. Bereits ein Jahr später wurde auf Initiative der konservativen Opposition diese Änderung vollständig revidiert.<sup>71</sup> Bis 1999 blieben die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung unverändert.

## Vom Zuverdienst zur „Brücke“

In ihrer ersten Regierungsperiode setzten SPD und Bündnis 90/Die Grünen zunächst ihre in der Opposition geführte Argumentation fort. So begründeten SPD und Grüne den Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Be-

---

68 Genau genommen blieben sie bis 1999 exakt gleich groß. 1999 wurde der Bezugsrahmen für die maximal zwei Monate oder 50 Arbeitstage der kurzfristigen Beschäftigung von zwölf Monaten ab Beginn der Beschäftigung auf ein Kalenderjahr umgestellt.

69 1976 ein Fünftel, 1978 ein Sechstel der monatlichen Bezugsgröße.

70 Die Bezugsgröße entspricht dem durchschnittlichen Bruttoentgelt des vorvergangenen Kalenderjahres aller Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

71 Die Änderung erfolgte im Rahmen der Gesetzgebung zum „Sozialgesetzbuch – Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten“ (BGBl. I 1982, S. 1450). Im ursprünglichen Gesetzentwurf der sozial-liberalen Regierung (BT-Drs. 9/95) war die Revision noch nicht enthalten; sie wurde letztendlich im Vermittlungsausschussverfahren eingefügt (BT-Drs. 9/1753 und 9/1944).

schäftungsverhältnisse“ (BT-Drs. 14/280) mit den Defiziten bei der Alterssicherung für Frauen, der Erosion der Einnahmeseite der Sozialversicherungen und des Missbrauchs. Die kontinuierliche Zunahme geringfügiger Beschäftigung verschärfte die Problematik zusätzlich. Anders als die sozial-liberale Koalition und die oppositionelle SPD in der Kohl-Zeit verwarf die rot-grüne Koalition die Geringfügigkeit als Beschäftigungsform jedoch nicht vollends. Geringfügige Beschäftigung galt weiterhin sowohl für die Beschäftigten als auch für das beitragsbasierte System sozialer Sicherung als Risiko. Aber dieses Risiko wurde zum einen als notwendig und zum anderen als sozialpolitisch positiv gestaltbar erachtet. Die Notwendigkeit begründete die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen weder mit der Mobilisierung eines flexiblen Arbeitskraftpotenzials noch primär mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern mit individuellen, arbeitsmarktlichen *entry*-Optionen von Frauen. Sie argumentierten, dass den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen „eine erhebliche Bedeutung für den Zugang von Frauen zum Erwerbsleben“ (BT-Drs. 14/280: 10) zukomme. Die steuer- und sozialpolitische Flankierung sollte „insbesondere auch für verheiratete und alleinstehende Frauen den Neu- und Wiedereinstieg in eine Berufstätigkeit fördern und erleichtern“ (ebd.: 11). Wenige Monate später, im Juni 1999, formulierten Gerhard Schröder und Tony Blair (1999) im Rahmen ihres Vorschlags „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ die neue Bedeutung und Funktion vormals als subnormal problematisierter Beschäftigungsformen deutlicher und allgemeiner: „Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“ (Schröder/Blair 1999).

Die mit der Reform von 1999 verbundene steuerliche Neuregelung beinhaltete, dass das Einkommen aus einer alleinigen geringfügigen Beschäftigung nicht mit dem Einkommen des Ehegatten verrechnet wurde und somit steuerfrei blieb, sofern keine weiteren Einkünfte vorhanden waren. Damit wurde für nicht-erwerbstätige Ehefrauen der Anreiz gesetzt, in Form einer geringfügigen Beschäftigung am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Für bereits geringfügig beschäftigte Frauen, die mit besser verdienenden Männern verheiratet waren, wirkte der Anreiz hingegen in die Richtung, dass eine Ausweitung des Arbeitsangebot erst dann ein höheres Einkommen erbrachte, wenn der durch das Zusammenwirken der Geringfügigkeitsregel und des Ehegattensplitting erzeugte Bereich der so genannten „Budgetfalle“<sup>72</sup> überschritten worden war (Schwarze 1998). Während

---

72 Die Budget- oder Geringfügigkeitsfalle beschreibt die Auswirkungen der Sprungstelle zwischen der sozialversicherungsfreien bzw. -reduzierten geringfügigen Beschäftigung und der voll verbeitragten und im Splittingverfahren besteuerten sozialversiche-

die politische Begründung auf Eigenständigkeit der Absicherung von Ehefrauen setzte, bot die ökonomische Anreizstruktur nicht mehr als die bereits bekannte Zuverdienstlogik. Im Gegensatz zu den ausschließlich geringfügig Beschäftigten setzte die rot-grüne Bundesregierung für Nebenerwerbstätige eindeutig negative Anreize, indem sie das zuvor sozialversicherungsfreie Nebeneinkommen mit dem Haupteinkommen addierte und voll verbeitragte.

Obwohl das Risiko geringfügiger Beschäftigung als notwendig und gestaltbar eingeschätzt wurde, galt es nicht als anstrengenswerte Beschäftigungsform. Die Neuregelung 1999 ist insgesamt ambivalent gegenüber der hergebrachten Unterteilung von typischer und atypischer Beschäftigung: Einerseits folgt sie einer Eindämmungslogik und verweist damit auf die Überlegenheit typischer normaler Beschäftigungsformen. Zugleich werden mit der Pflicht des Arbeitgebers, Beiträge in Höhe von 10 Prozent an die gesetzliche Krankenversicherung und von 12 Prozent an die Gesetzliche Rentenversicherung abführen zu müssen, und der Möglichkeit für Arbeitnehmer, freiwillig ergänzende Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu leisten und damit den vollen Versicherungsschutz<sup>73</sup> zu erlangen, bisher per definitionem ausgeschlossene Elemente in die Regelung eingefügt und damit die atypischen an die typischen Beschäftigungsformen angenähert.

Mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt revidierte die rot-grüne Bundesregierung in Verhandlungen mit der CDU<sup>74</sup> ihre Politik der geringfügigen Beschäftigung erneut. Die Entgeltgrenze beträgt seitdem einheitlich, das heißt sowohl für dauerhafte, geringfügige als auch für kurzfristige Beschäftigung, 400 Euro pro Monat. Die Ein-Sechstel-Regel, die ein Kri-

---

rungspflichtigen Beschäftigung. Die ökonomische Kernfrage lautet: Wie viel mehr an Arbeitszeit muss aufgewendet und wie viel mehr an Erwerbseinkommen muss erzielt werden, um in der nicht subventionierten Beschäftigung mindestens den gleichen Nettolohn zu erzielen wie in der subventionierten geringfügigen Beschäftigung? Sie wird ergänzt durch die Frage: Welche weiteren Opportunitätskosten (z.B. Kinderbetreuungskosten) entstehen bei der Ausdehnung des Arbeitsangebots?

73 Damit ist nicht die teilhabeäquivalente geringe Altersrente gemeint, dann wäre „voller Versicherungsschutz“ eher ein Zynismus, sondern der Zugang zu den sonstigen Leistungen des GRV wie z.B. Rehabilitationsleistungen. (BT-Drs. 14/494: 4) Von dem im Jahr 2000 ca. vier Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten haben nach Auskunft der Bundesregierung 140 000 Personen oder 3,5 Prozent, zwei Drittel davon Frauen, die Rentenbeiträge aufgestockt. Siehe den Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Neuregelungen der Geringfügigkeit – BT-Drs. 15/758: 3.

74 Siehe den Entwurf der CDU zu einem „Kleine-Jobs-Gesetz“ (BT-Drs. 15/23).

terium zur Feststellung der Geringfügigkeit einer Nebenbeschäftigung gewesen war, ist gestrichen und die erste geringfügige Nebenbeschäftigung sozialversicherungsfrei gestellt worden. Die Zeitgrenze von fünfzehn Stunden pro Woche bei dauerhafter geringfügiger Beschäftigung entfällt, so dass mit sinkendem Stundenlohn die Arbeitszeit ausgedehnt werden kann. Kurzfristige Beschäftigung ist begrenzt auf zwei Monate oder 50 Arbeitstage im Kalenderjahr. Wie in der Neuregelung von 1999 sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Beiträgen zu den Sozialversicherungen befreit. Arbeitgeber müssen Pauschalabgaben leisten, die grundsätzlich 25 Prozent (darunter GRV 12 Prozent, GKV 11 Prozent, Pauschalsteuer 2 Prozent) betragen. Mit dem Haushaltbegleitgesetz 2006 (BGBl. I 2006, S. 1402) erhöhte die Große Koalition die Pauschalabgabe für Arbeitgeber auf 30 Prozent (GRV 15 Prozent, GKV 13 Prozent, Pauschalsteuer 2 Prozent). Für Privathaushalte als Arbeitgeber beträgt die Pauschalabgabe nach wie vor 12 Prozent (je 5 Prozent für GRV und GKV und 2 Prozent Pauschalsteuer).

Durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden für Privathaushalte zusätzliche Anreize gesetzt, als Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen aufzutreten, indem in das Einkommenssteuergesetz drei neue Absetzmöglichkeiten eingefügt wurden. Als Arbeitgeber können Privathaushalte die Aufwendungen für geringfügig Beschäftigte mit 10 Prozent, maximal 510 Euro im Jahr und für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit 12 Prozent, maximal 2400 Euro pro Jahr geltend machen. Als Kunden haushaltsnaher Dienstleistungen kann ein Privathaushalt die Steuer auf Antrag um 20 Prozent, maximal 600 pro Jahr ermäßigen lassen.<sup>75</sup> Geringfügige Beschäftigung wird wie zuvor als notwendig und gestaltbar, jedoch nicht mehr als Risiko, sondern als Chance dargestellt. Deutlich wird die Umdeutung, die in Form einer verschobenen Problemdefinition auftritt, an der Thematisierung von Missbrauch im Kontext von geringfügiger Beschäftigung. Im März 1999, kurz nachdem der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verabschiedet hatte, hob die Bundesregierung im Rahmen ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage hervor: „Es ist das Ziel der Bundesregierung, den in den letzten Jahren deutlich gewachsenen Mißbrauch der geringfügigen Beschäftigung einzudämmen und die soziale Sicherheit der Menschen in diesen Beschäftigungsverhältnissen zu verbessern“ (BT-Drs. 14/494: 1). Die Regelungen geringfügiger Beschäftigung werden als Objekt missbräuchlicher Inanspruchnahme dargestellt.

75 Siehe § 35a EStG nach Art. 8 Nr. 7 des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2002, S. 4621.

Knapp vier Jahre nach dieser Antwort und knapp zwei Monate bevor die Mini-Job-Regelungen in Kraft getreten waren, thematisiert die rot-grüne Bundesregierung das Problem Missbrauch im Kontext geringfügiger Beschäftigung gänzlich anders:

„Oberstes Ziel auch des zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist es, mehr Beschäftigung zu schaffen und dabei auch den Bereich des Privathaushaltes zu erfassen. Gerade in privaten Haushalten werden in großer Zahl insbesondere von Frauen Tätigkeiten ausgeübt, die ohne sozialrechtliche Absicherung in der Illegalität stattfinden. Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung soll [...] Beschäftigte und Arbeitgeber dazu motivieren, haushaltsnahe Dienstleistungen<sup>76</sup> legal und damit unter dem Schutz der Sozialversicherung anzubieten und nachzufragen“ (BT-Drs. 15/395: 2).

Aus einem Objekt missbräuchlichen Verhalten ist ein Instrument zur Bekämpfung missbräuchlichen Verhaltens geworden. Diese Konversion kann auf die Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Zusammen mit den Instrumenten „Ich-AG“ und „Familien-AG“ bildete das Instrument „Mini-Job“ das neunte von insgesamt dreizehn Modulen, in die die Kommission MDA ihre Reformvorschläge gegliedert hatte. Um Anreize für eine Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten zu setzen und „haushaltsnahe Dienstleistungen (Haushaltshilfe, Kinderbetreuung etc.)“ (Kommission MDA 2002: 170) zu fördern, schlug die Kommission vor, geringfügige Beschäftigung in Mini-Jobs umzuwandeln. „Das Konzept der Ich-AG zielt auf die Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser, die Mini-Jobs auf die

---

76 Zum Begriff „haushaltsnahe Beschäftigung“ siehe den durch Artikel 2 Nr. 4 des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2002, S. 4621) eingeführten § 8a SGB IV: „Eine geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt liegt vor, wenn diese durch einen privaten Haushalt begründet ist und die Tätigkeit sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt wird.“ Siehe auch die Ausführungen der Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage: „Grundsätzlich gilt alles als haushaltsnahe Dienstleistung, was im Einzelfall von einem Mitglied der Familie erledigt werden kann, also auch Einkäufe, Botengänge oder die Begleitung des genannten Personen (gefragt war nach Kindern, Alten und Pflegebedürftigen, Anm. CB) außerhalb des Haushalts“ (BT-Drs. 15/395: 7). Zu den Tätigkeiten im Privathaushalt zählen auch „die Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, die Reinigung der Wohnung, die Gartenpflege sowie die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern, Kranken, alten Menschen und pflegebedürftigen Personen“ (BT-Drs. 15/2589: 5).

Reduzierung der Schwarzarbeit in Privathaushalten“ (Kommission MDA 2002: 163).

Die letztendlich Gesetz gewordene Mini-Job-Regelung reicht intentional weit über die ursprüngliche Zuverdienstfunktion der 1960er Jahre, aber ebenso über die Vorstellungen der Kommission MDA hinaus. Aus einer Beschäftigungsform, die anfänglich eine Randerscheinung gewesen war, deren Ausbreitung es einzudämmen und deren Effekte es sozialpolitisch abzufedern galt, ist mit der Einführung der Mini-Jobs eine neue, um drei Funktionen erweiterte *entry*-Option geworden. Erstens soll sie einen Zugang entweder aus der Arbeitslosigkeit über den Mini-Job in ein voll sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ermöglichen; das ist die *Brückenfunktion*. Sie reicht über die bisherige Denkweise des Zuverdienstes hinaus, weil ein auf Zuverdienst in der Versorgerrolle ausgelegtes geringfügiges Beschäftigungsverhältnis weder transitorisch noch auf Expansion angelegt war. Zweitens soll die neue *entry*-Option einen ökonomisch attraktiven Weg aus vorhandener illegaler, zumeist im Privathaushalt ausgeübter Beschäftigung in einen legalen Minijob eröffnen; das ist die *Legalisierungsfunktion*. Zudem stellt sie, drittens, für Arbeitgeber „flexible Gestaltungsmöglichkeiten für Beschäftigungen im Niedriglohnbereich“ (BT-Drs. 15/758: 2) zur Verfügung; das ist die *Nachfragefunktion*. Jede der drei Funktionen zielt auf eine Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung und steht damit konträr zur Politik der Eindämmung, die in der ersten rot-grünen Legislaturperiode maßgeblich war. Unter anderem auf den Mini-Jobs beruhte die Hoffnung, dass der Arbeitsmarkt eine „neue Dynamik durch die neuen Instrumente“ (BT-Drs. 15/758: 20) gewinnt.

Mini-Jobs kennzeichnen eine weitere Umdeutung und Verlagerung der Sozialpolitik: Der Normalarbeitstag und die sozialpolitische Absicherung über den Familienlohn sind nicht länger Bezugspunkt bei geringfügiger, hinzuverdienender Arbeitsmarktteilnahme. Minijobs zielen auf eigenständige, individuelle Absicherung, zeigen jedoch zugleich, dass eine weitere Abkehr von der Versorgerrolle nicht zwingend mit symmetrischen Positionen auf dem Arbeitsmarkt einhergeht. Sie sind eine auf Dauer angelegte Alternative zu Arbeitslosigkeit und illegaler Beschäftigung in Form eines indirekten *in-work benefits*. Mini-Jobs subventionieren die Angebotsseite durch Beitragserlasse. Komplementär hierzu subventioniert das Einkommenssteuerrecht die Nachfrageseite im Falle haushaltsnaher Dienstleistungen durch Steuererlasse. Die Mini-Job-Regelung ist ein zeitlich unbefristeter Kombilohn (SVRW 2006: Zf. 86; Bäcker 2007: 108).<sup>77</sup> Allerdings ist

77 Bei einem als Nebenbeschäftigung oder Zuverdienst ausgeübten Mini-Job ist die Lohnsubvention durch die niedrigeren Abgaben und Steuern offensichtlich. Bei einem

die Kombilohnlogik keine Neuerung und dementsprechend nicht die prägende Besonderheit der Mini-Jobs. Bereits die ersten Regelungen geringfügiger Beschäftigung stellen Kombilöhne dar, weil sie bestimmte Beschäftigungsformen durch Beitragserlasse subventionieren. Der Neuigkeitswert der Mini-Jobs liegt in der ihnen zugewiesenen Brückenfunktion. Des Weiteren steht die Regelung der Mini-Jobs in enger Verbindung mit der Absicht, im Rahmen einer *adult worker model*-Logik Privathaushalten einen legalen Status als Arbeitgeber zu erleichtern. Insofern stehen die Regelungen der Mini-Jobs und des neuen Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz (BEEG) komplementär zueinander.

Mini-Jobs entsprechen letztendlich einer *workfare*-Logik, weil sie auf der Definition sozial- und arbeitsmarktpolitischer Probleme als Folge systematischer Fehlanreize (Abgabenbelastung) und individuellen Fehlverhaltens (Missbrauch) beruhen und Autonomie jenseits der Versorgerehe durch eine weitere Kommodifizierung von Arbeitskraft und Tätigkeiten zu erweitern suchen.

## **Dead End: Brücke ins Nichts**

Die Konversionsgeschichte der geringfügigen Beschäftigung entlang der Veränderungen der rechtlichen Regulierung und der damit verbundenen normativen Orientierung zeigt, dass mit der Einführung der Mini-Jobs ein weiterer Schritt in Richtung Re-Design des bisherigen institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses gesetzt worden ist. Sowohl in der Orientierungsdimension als auch in der Regulierungsdimension wird heute etwas anderes unter geringfügiger Beschäftigung verstanden und werden andere politisch definierte Probleme bearbeitet als Mitte der 1960er Jahre. Ob die rechtliche Re-Regulierung und normative Re-Orientierung effektiv ist, ist eine andere, gesondert zu klärende Frage. Im Wesentlichen kann die Effektivität anhand folgender Fragen geprüft werden: Erfüllen die Mini-Jobs die Brückenfunktion? Sind die Mini-Job-Regelungen effektiv im Sinne der Legalisierungsfunktion? Sind die Mini-Job-Regeln in Verbindung mit den Steuerbegünstigungen für Haushalte als Nachfra-

---

Mini-Job als alleinige Tätigkeit wirkt im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich das Entfallen der Beiträge zur GRV bei den Mini-Jobs als indirekte Subvention. Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich fallen Beiträge zu GRV an, die jedoch im Alter zu Rentenansprüchen unterhalb der Grundsicherung im Alter (SGB XII). Mini-Jobber und sozialversicherungspflichtige Niedriglohnbeschäftigte erhalten demnach im Alter das Gleiche – die Grundsicherung im Alter – doch das Einkommen der letzteren wird verarbeitet, das Einkommen der Mini-Jobber nicht (SVRW 2006: Zf. 86).



ger oder Arbeitgeber im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen effektiv im Sinne neu geschaffener Arbeitsplätze? Oder verdrängen die Mini-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse?

### Keine Brücke für Erwerbslose

Die Geschichte der geringfügigen Beschäftigung ist eine Konversions- wie auch eine Expansionsgeschichte. Jenseits teilweise stark voneinander abweichender absoluter Zahlen, die auf Unterschiede zwischen den jeweiligen Erhebungskonzepten zurückgeführt werden können, weisen alle Untersuchungen seit Ende der 1980er Jahre einen beständigen Anstieg der Anzahl geringfügig Beschäftigter aus (Infratest et al. 2004; Rudolph 1998). Mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung 1999 stoppte die rot-grüne Bundesregierung diesen Trend kurzfristig. Aufgrund der Neuregelung, geringfügige Beschäftigung in Nebentätigkeit mit der Haupttätigkeit zusammenzurechnen und damit vollständig zu verbeitragen, sank die Anzahl der im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten um knapp ein Drittel (ISG/Kienbaum 1999; vgl. Heineck/Schwarze 2001). Nachdem mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen die Mini-Jobs eingeführt worden waren, stieg die Anzahl der geringfügig Beschäftigten erneut. Seit der Einführung (2003) nahm die Anzahl der geringfügig Beschäftigten innerhalb des ersten Jahres (Juni 2003 bis Juni 2004) um 17 Prozent von 5,5 auf 6,5 Millionen, bis Juni 2007 um ein Viertel auf 6,9 Millionen zu. Mit über 60 Prozent oder 880.000 Beschäftigten entfiel der größte Anteil der insgesamt 1,4 Millionen hinzugekommenen geringfügigen Beschäftigten auf im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte. Diese Gruppe weist mit 75 Prozent den größten Zuwachs im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2007 auf.<sup>78</sup>

Mini-Jobs haben eine Flexibilisierungs-, aber keine Brückenfunktion entfaltet. Im ersten „Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/505), der den Status eines Zwischenberichts hat, konstatiert die Große Koalition einen Befund, der in der wissenschaftlichen Literatur (RWI/ISG 2006: 107 ff.) bereits angekündigt war: Einerseits habe die Mini-Job-Regelung „einen substanziellen Beitrag zur Arbeitsmarktflexibilisierung“ geleistet. Andererseits „ist mit dieser Beschäftigungsform keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden“ (BT-Drs. 16/505: 125). Um die Brückenfunktion zu beurteilen, müssen die Merkmale der Zu- und Abgänge der geringfügig Beschäftigten betrachtet werden. Da über die Abgänge keine Daten vorliegen (RWI/ISG 2006: 221), verbleibt zunächst eine Bewertung aufgrund der Zugänge. Bereits das mit der Reform angestrebte

78 Eigene Berechnungen aufgrund der BA Beschäftigungsstatistik.

quantitative Ziel, die Beschäftigungsform der geringfügigen Beschäftigung auszuweiten, wurde nur bei oberflächlicher Betrachtung erreicht. Im „Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/3982), der zehn Monate nach dem Zwischenbericht im Dezember 2006 an den Bundestag geleitet worden ist, differenziert die Bundesregierung die Zuwachszahlen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung nach Art und Entstehung: Seit Inkrafttreten der Reform im April 2003 habe die Gesamtzahl bis Juni 2006 um 2,6 Millionen auf 6,8 Millionen geringfügig Beschäftigte zugenommen.<sup>79</sup> Mehr als eine Million waren zuvor sozialversicherungs-pflichtig beschäftigt – davon 740.000 als Nebenbeschäftigte und 340.000 mit einem Einkommen oberhalb der alten (325 Euro) und unterhalb der neuen (400 Euro) Entgeltgrenze. Sie zählen seit der Reform zu den geringfügigen Beschäftigten. Abzüglich dieser so genannten „Umbucher“ verbleibt eine Anzahl von knapp mehr als eineinhalb Millionen Beschäftigten, die als Zuwachs der Reform zugeschrieben werden können. Davon benötigen wiederum drei Viertel (1.170.000) die Brückenfunktion per definitionem nicht, da sie als Neben-erwerbstätige hinzugekommen sind. Somit verbleiben 390.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte als der Reform zurechenbares Potenzial, für das die Mini-Jobs ihre Brückenfunktion entfalten könnten (BT-Drs. 16/3982: 155). Bezogen auf den Gesamtbestand geringfügig Beschäftigter 2006 stehen aufgrund der Reform also knapp sechs Prozent (5,7) vor der „Brücke“. In einer gesonderten Umfrage, deren Ergebnisse nicht mit den vorherigen, auf den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit beruhenden Werten vergleichbar sind, ermittelte das RWI den Status geringfügig Beschäftigter vor Aufnahme ihrer Mini-Jobs. Die Aussagen erhärten die bisherigen Ergebnisse: Arbeitslos gemeldet waren 10,6 Prozent der Frauen und 11,9 Prozent der Männer. Für westdeutsche Frauen führt der Mini-Job eher aus einer Tätigkeit als Hausfrau (41,7 Prozent) oder aus der Elternzeit (15,2 Prozent) in eine geringfügige Beschäftigung, während ostdeutsche Frauen ihren Weg eher in der gemeldeten Arbeitslosigkeit beginnen.

Mit dem aus einem Mini-Job erzielten Einkommen in Höhe von maximal 400 Euro kann weder in der Gegenwart die eigene Existenz gesichert noch für die Zukunft eine ausreichende Alterssicherung aufgebaut werden. Die tatsächlichen Einkünfte aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen liegen zudem

---

79 Der Vergleich ergibt sich aus dem Wert der ausschließlich geringfügig Beschäftigten vor der Einführung der Mini-Jobs 2003 ohne geringfügig Nebenerwerbstätige, die seit 1999 de jure nicht zu den geringfügig Beschäftigten zählte, mit dem Wert aller geringfügig Beschäftigten, der sowohl die ausschließlich als auch die im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten umfasst.

deutlich unterhalb der gesetzlich möglichen Entgeltgrenze. Frauen erhalten im ersten Mini-Job durchschnittlich 248,98 € (Ost 185,49 € und West 253,90 €), Männer 234,61 € (Ost 225,61 € und West 235,79 €). Mini-Jobs sind dementsprechend für die Angebotsseite entweder attraktiv, weil sie bei anderweitiger Absicherung, also durch einen Familienlohn (abhängiger Zuverdienst), einem eigenständigen Markteinkommen aus einer existenzsichernden Hauptbeschäftigung (unabhängiger Nebenverdienst) oder aus einem Lohnersatz Einkommen (unabhängiger Zuverdienst) mit entsprechenden Freibeträgen (z.B. bei einigen Rentenarten, bei Altersteilzeit; Gegenbeispiel: Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II), einen subventionierten Zuverdienst ermöglichen. Oder sie sind – wie bei einem Drittel der vom RWI befragten ostdeutschen Mini-Jobberinnen (RWI/ISG 2006: 223) – schlicht alternativlos.

Aus den weiteren Ergebnissen der RWI-Umfrage kann geschlossen werden, dass eine Brückenfunktion sowohl objektiv nicht gegeben als auch subjektiv der Beschäftigungsform Mini-Job nicht abverlangt wird: 59 Prozent der Frauen und 75 Prozent der Männer gaben an, dass der Mini-Job für sie eine Hinzuverdienstfunktion erfüllt. Hingegen hegen 6,4 Prozent der Frauen (Ost: 8,5/West: 6,2) und 6,1 Prozent der Männer (Ost 9,3/West: 5,7) die „Hoffnung, dadurch eine nicht geringfügige Beschäftigung zu finden“ (RWI/ISG 2006: 223, Tabelle 3.101). Die Beschäftigungsform Mini-Job ist in Westdeutschland nach wie vor ein Bestandteil der Zuverdienstlogik im Rahmen tradierter Geschlechterrollen: Mehr als ein Drittel der westdeutschen (35,4 Prozent), jedoch nur 14,9 Prozent der ostdeutschen Minijobberinnen geben an, dass sie den Mini-Job gewählt haben, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Für Männer spielen Vereinbarkeitsaspekte bei weniger als drei (Ost) bzw. weniger als fünf Prozent der Befragten (West) eine Rolle (ebd.). Erhärtet wird der Eindruck durch die Antworten der Befragten hinsichtlich ihrer Zukunftsperspektiven. Mehr als die Hälfte der befragten westdeutschen Mini-Jobberinnen möchte weiterhin geringfügig beschäftigt bleiben, gut ein Fünftel strebt hingegen eine nicht-geringfügige Beschäftigung an. Ostdeutsche Mini-Jobberinnen wollen hingegen mehrheitlich in ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis wechseln, ein Viertel möchte im Mini-Job bleiben. Der Wechsel in den Ruhestand spielt sowohl für westdeutsche (6,7 Prozent) als auch für ostdeutsche (6,9 Prozent) Frauen eine untergeordnete Rolle, während er insbesondere für ostdeutsche Männer (27,3 Prozent der Befragten) ebenso häufig genannt wird, wie der Verbleib im Mini-Job und der Wechsel in eine nicht-geringfügige Beschäftigung.

Für jene, die – um im Bild zu bleiben – auf der Brücke verweilen anstatt sie zu überqueren, steht eine Option zur Verfügung, eigenständige Ansprüche auf Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzubauen. Im Grundsatz be-

steht die Option sei der Reform der geringfügigen Beschäftigung 1999. Sie wird seit der Einführung der Mini-Jobs häufiger, aber nicht im relevanten Ausmaß genutzt. Im Jahr 2000 nutzen 3,5 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten die Aufstockungsoption (BT-Drs. 15/758: 3). Für das Jahr 2004 hat das RWI mit einer Umfrage doppelt so hohe relative Werte ermittelt: elf Prozent bei Frauen und sechs Prozent bei Männern (RWI/ISG 2006: 221). Die geringe Inanspruchnahme kann im Wesentlichen durch zwei drei Gründe erklärt werden. Die einen, 70 Prozent der Frauen und 73 Prozent der Männer, folgen der Zuverdienstlogik: sie wissen um die Option, wollen sie jedoch nicht realisieren und müssen es wahrscheinlich auch nicht. Ihnen steht als *exit*-Option im Alter die Hinterbliebenenrente oder eine andere Absicherungsform zur Wahl. Die anderen operieren außerhalb der Zuverdienstlogik, weil sie alleinstehend sind. Da sie keine abgeleiteten Rentenansprüche besitzen, müssten sie wahrscheinlich aufstocken, doch mit dem Einkommen aus dem Mini-Job können sie es nicht. Als größte Untergruppe mit den wahrscheinlich größten Problemen bei der sozialen Sicherung identifizieren RWI und ISG ostdeutsche, alleinlebende Frauen. Einer weiteren, dritten Gruppe (19 Prozent Frauen, 21 Prozent Männer) ist die Aufstockungsoption schlicht nicht bekannt.

### **Mehr oder nur andere Arbeitsplätze?**

Bis auf den Bereich der „Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen, Exterritoriale Organisationen und Körperschaften“, für den die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit eine Verringerung der Anzahl der geringfügig Beschäftigten von 333 oder 0,33 Prozent ausweist, stiegen die jeweiligen Beschäftigtenzahlen im Segment der Geringfügigkeit in allen Wirtschaftszweigen. Da die beschäftigten von Steuern und Sozialversicherungsabgaben befreit sind, entfalten die Mini-Job-Regeln eine Subventionswirkung auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Für die Nachfrageseite bieten die Mini-Job-Regeln ausschließlich für Privathaushalte eine direkte Subvention. Diese besonderen Subventionsmechanismen für geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt sind wahrscheinlich der ausschlaggebende Grund für die im Vergleich mit den anderen Wirtschaftsabschnitten außergewöhnlich hohe Anstiegsrate der Anzahl geringfügig Beschäftigter. Im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2006 stieg die Anzahl der von Privathaushalten geringfügig Beschäftigten um 92.000 auf 141.000 – das entspricht einer Steigerungsrate von 188,7 Prozent. Ihr Anteil an den in allen Wirtschaftsabschnitten geringfügig Beschäftigten wuchs von 0,9 Prozent auf 2,1 Prozent. Im gleichen Zeitraum erweiterten 42.000 Personen die Gruppe der im Bereich „Häusliche Dienste“ – so der Ausdruck in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) – Erwerbstätigen auf insgesamt 690.000.

Ob der enorme Anstieg überwiegend eine Folge einer „Legalisierungswelle“ (Schupp et al. 2006: 48) ist, in der bisher illegale Beschäftigungsverhältnisse legalisiert wurden, ist umstritten und letztendlich so ungenau bestimmbar wie der Umfang der „Schwarzarbeit“.<sup>80</sup> Die Einschätzungen der Legalisierungseffekte beruhen auf unterschiedlichen Annahmen über die betroffenen Akteure, ihre Interessen und institutionell geprägten Handlungsoptionen. Schneider (2008) erklärt den nach seinen Schätzungen sinkenden Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland „maßgeblich“ mit der Einführung der Minijobs. Illegale Arbeit würde dann legalisiert, wenn die legale Beschäftigung billiger hinsichtlich des bürokratischen Aufwandes, der Arbeitskosten und der Kosten möglicher Strafverfolgung wäre. Diese Logik des kalkulierten Rechtsbruchs bzw. der Normbefolgung aus Kalkül weist drei Diskussionspunkte auf: Der erste Punkt verbleibt in der Anreizlogik und verweist auf die Kosten der Legalisierung. Aufgrund der Verrechnung des Mini-Job-Einkommens mit Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Wohngeld bietet die Mini-Job-Regelung keine ausreichenden Anreize für Transferleistungsempfängerinnen und -empfänger, sich kalkulierend konform zu verhalten.<sup>81</sup> Der zweite wie der dritte Kritikpunkt richtet sich gegen die Anreizlogik, indem andere entscheidungsrelevante Gründe eingeführt werden: Zum einen wirken die Anreize dann nicht, wenn die Akteure nicht ökonomisch rational entscheiden. Wird illegale Beschäftigung nicht als ernsthafter Verstoß, sondern als Kavaliersdelikt gesehen, bleiben die ökonomischen Anreize für eine Legalisierungsentscheidung irrelevant. Zum anderen wirken die Anreize in den Fällen nicht, in denen die Legalisierung der Beschäftigung an dem Rechtsstatus der Beschäftigten scheitert. Dieser Einwand trifft auf Ausländerinnen oder Ausländer zu, die keine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis

---

80 Siehe zur Diskussion um den Umfang von Schwarzarbeit in Deutschland die Kritik von Koch (2005) an der Arbeit von Enste/Schneider, auf dessen Ergebnisse auch die politische Diskussion in der Regel rekurriert, sowie die Replik von Enste/Schneider (2006) und die Erwiderung von Koch (2006).

81 Nach der Anrechnungsregel des SGB II (§§ 11 und 30) verbleibt nach Abzug des Freibetrags von 100 Euro und der Anrechnung von einem Fünftel des Betrages über 100 bis 800 Euro bei einem Minijob in Höhe von 400 Euro ein zusätzlicher Verdienst von 160 Euro legalem Einkommen im Vergleich zu 400 Euro illegalem Einkommen. Obwohl die Anreizstruktur gegen eine legale Beschäftigung spricht, übten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Juni 2007 631.457 Empfänger von Transferleistungen nach dem SGB II einen Mini-Job aus (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/I.html>).

besitzen. Eine Legalisierung des Beschäftigungsverhältnisses würde eine Legalisierung des Status der Beschäftigten voraussetzen (Weinkopf 2003 und 2004).

Die Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse ist eine von zwei im Zusammenhang mit Mini-Jobs diskutierten Modi, mit denen Arbeitsverhältnisse, die bereits vor der Reform vorhanden waren, umgeformt wurden. Da bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse verändert werden, ist der Effekt der durch Legalisierung erfolgenden Umformung hinsichtlich der Nachfrage quantitativ neutral. Als qualitativ positiv hingewiesen wird diese Art der Umformung betrachtet, weil aus illegaler legale Beschäftigung wird, die – wenn auch nur im geminderten Umfang – zur Finanzierung der Kranken- und Rentenversicherung beiträgt. Die zweite Umformungsart führt ebenfalls nicht zu einer erhöhten Nachfrage und ist quantitativ betrachtet beschäftigungsneutral. Ihre Folgen werden aus qualitativen Gründen negativ bewertet, weil vormals sozialversicherungspflichtige durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse substituiert werden. Ob und wenn ja in welchem Ausmaß eine Substitution stattfindet, ist umstritten (Bäcker 2007; Greve et al. 2007; Kaldyabajewa et al. 2006; RWI/ISG 2006: 128).

Bei einem einfachen Vergleich der jeweiligen Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung fällt auf, dass die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2007 um eine halbe Million oder 11,6 Prozent auf 4,9 Millionen gestiegen war, während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 100.000 Personen oder 0,4 Prozent auf 26,9 Millionen abgenommen hat. Standen im Juni 2003 6,2 sozialversicherungspflichtige einem ausschließlich geringfügig Beschäftigten gegenüber, so waren es im Juni 2007 noch 5,5. Die Anzahl aller Erwerbstätigen stieg in diesem Zeitraum um eine Million oder 2,6 Prozent auf 39,7 Millionen. Während im gleichen Zeitraum der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen um zwei Prozentpunkte auf 67,6 Prozent gesunken ist, stieg der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um einen Prozentpunkt auf 12,3 Prozent.<sup>82</sup> Anhand dieser Daten kann nicht gefolgert werden, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im großen Umfang durch Mini-Jobs substituiert wurde. Erstens wäre zu erklären, warum der Umfang sozialversicherungspflichtig Beschäftigter bereits vor der Mini-Job-Reform gesunken ist. Zweitens könnte argumentiert werden, dass auch ohne die Einführung der Mini-Jobs der Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorangeschritten wäre. Ohne Mini-Jobs, so könnte das Argument fortge-

---

82 Eigene Berechnungen aufgrund Statistisches Bundesamt FS 18 Reihe 1.4 (VGR 2007), Jahresdurchschnittswerte, Inlandskonzept; BA Beschäftigungsstatistik, Monatsende Juni.

setzt werden, bestünden weitaus schlechtere oder gar keine *entry*-Optionen in den Arbeitsmarkt. Drittens traf die Aussage, dass im gleichen Zeitraum die Anzahl der geringfügig Beschäftigten steige während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sinke nicht auf alle Wirtschaftsabschnitte zu. Einerseits stand ein starker Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einem starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung gegenüber – wie z.B. im Baugewerbe. Andererseits waren in Bereichen wie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung sowie im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen die Veränderungsdaten sowohl für die Anzahl sozialversicherungspflichtig als auch geringfügig Beschäftigter positiv. In einer dritten Gruppe, der z.B. der Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe angehören, traf ein Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf einen nur schwachen Anstieg der geringfügigen Beschäftigung.<sup>83</sup> Ein Vergleich der Entwicklung auf der Ebene von Betrieben, wie ihn die Bundesagentur für Arbeit (BA 2004: 13 f.) für den Zeitraum März 2003 bis März 2004 erstellt hat, ergibt ein ähnliches Bild: Aufgrund des Vergleichs der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen mit der geringfügigen Beschäftigung eine branchen- und betriebsübergreifende Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Mini-Jobs anzunehmen wäre irreführend. Mini-Jobs werden, so die Ergebnisse von Kaldybajewa et al. (2006), die die Veränderungen in den betrieblichen Beschäftigtenzahlen anhand der Betriebsstättendatei der Rentenversicherung analysiert haben, sowohl für einen flexiblen Beschäftigungsausbau als auch für eine Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung genutzt. Für das Jahr 2003 ermitteln sie, dass der Substitutionseffekt leicht größer ist als der des flexiblen Beschäftigungsaubaus.

Obwohl mit den Mini-Job-Regeln mit Ausnahme der Privathaushalte die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes nicht direkt subventioniert wird, entfalten die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Effekte, die zu Kostenersparnissen für Betriebe führen. Am Beispiel des Einzelhandels zeigt Voss-Dahm (2005), dass die Mini-Job-Regeln im Rahmen einer Rationalisierungsstrategie genutzt werden. Durch eine funktionale Differenzierung der Tätigkeiten, also einer Entmischung entlang von Qualifikationsanforderungen, werden zweifach Kosten reduziert: Eine funktionale Differenzierung ermöglicht zum einen eine dieser Differenzierung entsprechende Lohnspreizung, da Tätigkeiten mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen geringer entlohnt werden können. Zum anderen führt die

---

83 Eigene Ermittlung der Entwicklung der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen 2003-2006 gemäß BA Beschäftigungsstatistik.

Differenzierung nach Qualifikationsanforderungen zu sinkenden Qualifikationskosten, weil die Betriebe ihre Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung den jeweiligen Tätigkeitsprofilen anpassen können. Darüber hinaus kann die Subventionsstruktur der Mini-Jobs zu einer dritten Möglichkeit, Personalkosten zu reduzieren, führen. Indem der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, der gemäß dem Diskriminierungsverbot des Teilzeit und Befristungsgesetzes (§ 4, Abs. 1 TzBfG) auch für geringfügige Beschäftigung gilt, auf die Nettolöhne und nicht auf die Bruttolöhne bezogen wird, können die Subventionsvorteile der geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer auf die Arbeitgeber übergehen, indem die Bruttolöhne für Mini-Jobs gesenkt werden (Benkhoff/Hermet 2008; Kalina/Weinkopf 2006). Aus der Aneignung der Subventionsvorteile durch Arbeitgeber können Verdrängungseffekte entstehen, da Betriebe, die den Anteil der geringfügig Beschäftigten ausweiten, einen Kostenvorteil gegenüber vergleichbaren Betrieben mit überwiegend sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichen können (Bäcker 2007). Da die rot-grüne Bundesregierung mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zum einen die Entgeltgrenze auf 400 Euro erhöht und zum anderen die Zeitgrenze gestrichen hat, hat sie eine Ausdehnung der Mini-Jobs in beide Richtungen des Lohngefüges ermöglicht: nach oben, weil mehr verdient und als geringfügig deklariert werden kann; nach unten, weil weniger bezahlt und somit mehr im Rahmen der Entgeltgrenze gearbeitet werden kann.