

# Barrieren für die Erhöhung der Frauenbeschäftigung in der EU

Wiebke Buchholz-Will  
Margit Schratzenstaller

Auf dem Beschäftigungsgipfel von Amsterdam im Jahre 1997 wurde die langfristige Erhöhung der Beschäftigungsquoten insgesamt und insbesondere der Frauen vereinbart. Dieser Beitrag setzt sich schwerpunktmäßig mit den aus einer steuer- und transferpolitischen Perspektive entscheidenden Rahmenbedingungen der weiblichen Erwerbstätigkeit auseinander. Aus der Sicht des individuellen Haushalts wird untersucht, welchen Einfluss die einkommensteuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen sowie die staatliche Kinderbetreuungsinfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Frauen haben. Daneben werden die herrschenden gesamtwirtschaftlichen finanzpolitischen Bedingungen und ihre Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der „Nationalen Beschäftigungspläne“, die die Realisierung der beschäftigungspolitischen Ziele auf nationaler Ebene ermöglichen sollen, beleuchtet.

## 1

### Der Amsterdamer Vertrag und die beschäftigungspolitischen Leitlinien

Mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 wurde ein wichtiger neuer Schritt in der Entwicklung des Projektes der europäischen Integration eingeleitet: Jahrzehntlang hatten Fragen der Agrar- und Strukturpolitik, der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes, der Wettbewerbspolitik und der Geldwertstabilität die europäische ökonomische Diskussion dominiert und die wirtschaftspolitischen Schwerpunkte innerhalb der EU bestimmt. Erst der Abschluss des Vertrags von Amsterdam unterstrich die Dramatik der anhaltenden und wachsenden Arbeitslosigkeit als ein Problem für Wachstum und soziale Kohäsion in der EU. 1998 wurden zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Beschlüsse von Amsterdam die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien ins Leben gerufen, die eine Absenkung der weit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten bei Langzeitarbeitslosen, älteren und jugendlichen ArbeitnehmerInnen sowie eine Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote einforderten. Das Instrument der Nationalen Beschäftigungspläne (National Employment Action Plans) wurde geschaffen, und die nachfolgenden Gipfeltreffen beschäftigten sich mit deren Evaluierung und der Präzisierung der Zielvorgaben.

Gleichzeitig wurden mit dem ebenfalls in Amsterdam verabschiedeten Stabilitäts-

und Wachstumspakt neue haushaltspolitische Restriktionen und Sanktionsmöglichkeiten etabliert, um die Mitgliedsstaaten an die 1992 mit dem Vertrag von Maastricht vereinbarte Haushaltsdisziplin zu binden. Dieser Stabilitäts- und Wachstumspakt, der mittelfristig den Abbau der jährlichen Nettoneuverschuldung auf Null und die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen in den Mitgliedsländern vorsieht, übt – insbesondere unter den aktuellen Rahmenbedingungen einer allgemein rezessiven Konjunktur- und Wachstumsentwicklung in sämtlichen EU-Mitgliedsländern – einen starken Konsolidierungsdruck auf deren Haushaltspolitik aus, der mit der Expansion sozialpolitischer Maßnahmen, wie Programme zur Arbeitsförderung oder zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, kaum vereinbar ist. Der mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erheblich vergrößerte Einfluss des Europäischen Rates bzw. der Europäischen Kommission auf nationale Haushaltskompetenzen beschneidet die nationalen Handlungsspielräume und kann so die Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele einzelner Mitgliedsländer gefährden. Trotz aller Fortschritte aus beschäftigungspolitischer Sicht beinhaltet der Amsterdamer Vertrag folglich inhärente Widersprüche.

Einer der Pfeiler des Amsterdamer Vertragswerks ist die Erhöhung der Chancengleichheit für Männer und Frauen. Dass hier Handlungsbedarf vorliegt, wird auf den europäischen Gipfeltreffen immer wieder bekräftigt. Gleichwohl ist dieses Politikfeld keineswegs eine Neuentdeckung innerhalb der EU. Vor mehr als einem Vier-

teljahrhundert wurden die ersten Gleichstellungsrichtlinien in der EU verabschiedet („Lohngleichheit“ 1975, „gleicher Zugang zum Beruf“ 1976). Bis heute sind neun einschlägige Richtlinien angenommen worden, die den Mitgliedsstaaten die Verpflichtung zu politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit auferlegen. Einige Richtlinienentwürfe blieben lange blockiert, besonders diejenigen, die an der Schnittstelle von Erwerbs- und Familienarbeit auf die Beseitigung von struktureller Frauenbenachteiligung abzielten; beispielsweise die Richtlinienentwürfe zum „Elternurlaub“ und zu „atypischen Beschäftigungsverhältnissen“. Trotzdem war die erste Phase der EU-Gleichstellungspolitik vielversprechend: Sie dämmte vielfältige Diskriminierungen von Frauen im Arbeitsleben und in den sozialen Sicherungssystemen ein, neue Instrumente wie etwa „affirmative action“ wurden den Mitgliedsländern empfohlen. Seit Anfang der

**Dr. Wiebke Buchholz-Will**, Dipl.-Ökonomin, langjährige gewerkschaftliche Tätigkeit, zuletzt als stellvertretende Vorsitzende des DGB-Landesbezirks Niedersachsen/Bremen; Dozentin.  
e-mail: buchholz-will@eure.de

**Dr. Margit Schratzenstaller**, Dipl.-Ökonomin, Postdoc am Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ an der Georg-August-Universität Göttingen.  
e-mail: Margit.W.Schratzenstaller@wirtschaft.uni-giessen.de

**Tabelle 1: Beschäftigungsquoten in der EU-15** (Frühjahr 2000, in % der Gesamtbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren)

	EU-15	EU-11	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Insgesamt	63,1	61,3	60,9	76,4	65,3	55,9	54,7	61,7	64,4	53,4	62,7	72,9	67,9	68,1	68,1	71,1	71,2
Männer	72,4	71,2	69,8	80,7	72,7	71,3	69,6	68,8	75,4	67,6	75,0	82,1	76,2	76,2	71,1	72,6	77,9
Frauen	53,8	51,4	51,9	72,1	57,8	41,3	40,3	54,8	53,2	39,3	50,0	63,4	59,7	60,4	65,2	69,7	64,5

Quelle: Kyi/Charlier 2001, S. 2 f.

WSI Hans Böckler Stiftung

1990er Jahre bestimmt indes eine zunehmend marktkonforme Sicht Ziele und Ausgestaltung europäischer Gleichstellungspolitik (Schunter-Kleemann 1990, S. 232 ff.): Hohe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und individuelle Lösungen zur Organisation von Kinderbetreuung und Haushalt prägen Berufs- und Familienleben der beruflich erfolgreichen (West-)Europäerin im ausgehenden 20. Jahrhundert. Gleichzeitig hält sich europaweit im gesellschaftlichen und politischen Bewusstsein hartnäckig die Vorstellung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sei überwiegend ein Problem der Frauen.

Trotz vieler positiver Veränderungen in den vergangenen Jahrzehnten herrscht in allen westeuropäischen Ländern eine patriarchale Grundstruktur, wenngleich in unterschiedlichen Ausformungen und in unterschiedlichem Ausmaß: So haben die skandinavischen Länder zunehmend egalitäre Arbeits- und Sozialstrukturen verwirklicht, die hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen auf ein Doppelversorgermodell mit staatlicher Kinderbetreuung hinauslaufen (Pfau-Effinger 2000, S. 87). Dagegen favorisieren die mitteleuropäischen Staaten (Frankreich bzw. Deutschland) mit einem konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime (Esping-Andersen 1990) ein familien- oder ehezentriertes Sozialmodell (Pfau-Effinger 2000, S. 86). Eine stark marktorientierte Sichtweise der Arbeits- und Sozialbeziehungen ist für Großbritannien prägend geworden (Esping-Andersen 1990); sie erfasst zunehmend auch Länder, die von ehemals agrarisch- und klerikal-patriarchalen Verhältnissen (z.B. Portugal) zu industriellen Gesellschaften übergehen (Schunter-Kleemann 1997, S. 32).

Der Amsterdamer Vertrag könnte vor diesem Hintergrund eine neue Chance bieten, die Beschäftigungschancen von Frauen zu erhöhen und damit sowohl den gleichstellungspolitischen Stillstand der 1990er Jahre aufzubrechen als auch die Basis für

weitere Entwicklungen zu schaffen, die zu einer wirklichen Gleichberechtigung der Geschlechter führen. Welche finanzpolitischen Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen und welche Defizite auf europäischer Ebene sowie in den Mitgliedsländern selbst noch bestehen, ist Gegenstand dieses Artikels.

## 2

### Daten zur Arbeitsmarktpartizipation von Frauen in der EU

Im Folgenden wird zunächst anhand einiger ausgewählter Indikatoren ein kurzer Überblick über weibliche Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union gegeben.

#### 2.1 BESCHÄFTIGUNG

Tabelle 1 zeigt, dass die allgemeine Beschäftigungsquote (Erwerbstätige in Prozent der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter, d.h. zwischen 15 und 64 Jahren) im EU-Durchschnitt 63,1% beträgt. Die männlichen und weiblichen Beschäftigungsquoten differieren nach wie vor beträchtlich: Während 72,4% aller Männer zwischen 15 und 64 Jahren im Jahr 2000 erwerbstätig waren, war die weibliche Beschäftigungsquote von 49,6% 1995 auf lediglich 53,8% angestiegen (Eurostat 2001).

Zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen erhebliche Unterschiede in der weiblichen wie auch in der gesamten Arbeitsmarktpartizipation. An der Spitze liegen Dänemark, Schweden, Finnland, Großbritannien und die Niederlande, wo die weiblichen Beschäftigungsquoten über 65% betragen (verglichen mit allgemeinen Beschäftigungsquoten von mindestens 70%). In Portugal und Österreich sind etwa 60% der Frauen und 68% der Gesamtbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren beschäftigt. Deutschlands allgemeine Beschäfti-

gungsquote liegt bei 65,3%, die Beschäftigungsquote der Frauen bei 57,8%. Weibliche Beschäftigungsquoten unter 55% sind in Frankreich (54,8%), Irland (53,2%) und Luxemburg (50%) anzutreffen. Am unteren Ende befinden sich Italien, Griechenland und Spanien mit Beschäftigungsquoten von nur etwa 40% für Frauen und 55% für die Gesamtbevölkerung. Italien, Irland und Finnland haben mit einem Anstieg der allgemeinen Beschäftigungsquoten um 5 Prozentpunkte zwischen 1998 und 2000 die dynamischste Beschäftigungsentwicklung erfahren.

Die weiblichen Arbeitslosenquoten lagen während der 1990er Jahre konstant oberhalb derjenigen der Männer. 2000 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen in den EU-15-Ländern 10,1%, während 7,1% der Männer arbeitslos waren (Eurostat 2001). Die länderspezifischen Unterschiede in der Beschäftigungsquote setzen sich also bei der Arbeitslosigkeit fort.

#### 2.2 ARBEITSZEITEN

Die Arbeitszeiten von Frauen sind im Durchschnitt niedriger als diejenigen von Männern, was sich hauptsächlich aus einer höheren Teilzeitquote bei Frauen erklärt. 1997 herrschten die größten Unterschiede in den Arbeitszeiten von Männern und Frauen in Großbritannien (12,3 Stunden Differenz pro Woche), in den Niederlanden (10,9 Stunden) und in Deutschland (7,3 Stunden). Die geringsten Unterschiede sind in Finnland (2,8 Stunden), Griechenland (3,2 Stunden) und Dänemark (4,1 Stunden) zu beobachten (Klenner 2000, S. 165). Tabelle 2 enthält die Vollzeitbeschäftigungsquoten in den EU-Mitgliedsstaaten im Frühjahr 2000 für die Gesamtbevölkerung sowie für Frauen und Männer. Während die gesamte Vollzeitbeschäftigungsquote die Beschäftigungsquote um 12 Prozentpunkte unterschreitet, beträgt die entsprechende Differenz bei den Frau-

**Tabelle 2: Vollzeitbeschäftigungsquoten in der EU-15 (Frühjahr 2000, in % der Gesamtbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren)**

	EU-15	EU-11	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Insgesamt	51,8	51,0	40,8	59,2	52,9	53,4	50,3	51,4	53,8	48,7	55,7	43,0	56,6	62,6	60,0	54,4	54,1
Männer	67,9	67,0	54,4	72,8	69,5	69,6	67,7	65,2	70,4	65,1	73,7	66,6	73,2	73,6	65,7	65,1	71,7
Frauen	35,7	35,1	27,1	46,8	36,0	38,2	33,4	37,8	37,0	32,5	37,1	18,7	40,0	52,1	54,2	43,4	36,2

Quelle: Kyi/Charlier 2001, S. 2 f.

WSI Hans Böckler Stiftung

en ca. 20 Prozentpunkte. Dagegen liegen bei den Männern die gesamte Beschäftigungsquote und die Vollzeitbeschäftigungsquote nur um 5 Prozentpunkte auseinander.

Die höchsten weiblichen Vollzeitbeschäftigungsquoten weisen Finnland mit 54,2% und Portugal mit 52,1% auf. Dänemark, Österreich und Schweden haben Quoten über 40%, die meisten übrigen Mitgliedsstaaten liegen zwischen 30 und 40%. Belgien mit 27,1% und die Niederlande mit 18,7% bilden die Schlusslichter.

Die durchschnittlich in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen gearbeiteten Stunden differieren zwischen den Ländern erheblich. In Spanien, Irland und Luxemburg ist der Anteil der Frauen, die unter 20 Wochenstunden arbeiten, weit überdurchschnittlich hoch. Teilzeitbeschäftigung mit mehr als 30 Wochenstunden ist überdurchschnittlich in den skandinavischen Ländern, Frankreich und den Niederlanden verbreitet. Insgesamt beträgt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit für teilzeitbeschäftigte Frauen in der EU 19,8 Stunden. Unterhalb dieses Durchschnitts liegen Deutschland, Irland, Spanien, Luxemburg, die Niederlande und Großbritannien, wobei Spanien mit 17,6 Wochenstunden den niedrigsten Wert aufweist (Klenner 2000, S. 172).

### 3 Determinanten des weiblichen Arbeitsangebots

Das Arbeitsangebot von Frauen und das Arbeitsangebot von Männern werden von unterschiedlichen Determinanten beeinflusst. (Ehe-)Männer gelten nach wie vor als Haupternährer, die für die Sicherstellung des Haushaltseinkommens verantwortlich sind, während Frauen der Großteil der Familienaufgaben zugewiesen wird. Ihr Arbeitsangebot ist daher vergleichs-

weise unelastisch bezüglich Änderungen im Bruttolohnsatz und in politischen Maßnahmen, die den Nettolohnsatz beeinflussen, wie z.B. die Besteuerung der Arbeits-einkommen.

Im Vergleich zum relativ reallohn-unelastischen Arbeitsangebot der Männer reagiert das Arbeitsangebot verheirateter oder mit einem Partner zusammen lebender Frauen wesentlich empfindlicher auf Reallohnveränderungen und Veränderungen in den rechtlichen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen. Dies gilt insbesondere für Mütter in Zweieltern-Haushalten, von deren Arbeitseinkommen das gesamte Haushaltseinkommen nicht primär abhängt.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat unter den vielfältigen Determinanten, die das weibliche Arbeitsangebot bestimmen, die staatliche Steuer- und Transferpolitik. Sie kann sowohl die Entscheidung von Frauen für oder gegen eine Erwerbstätigkeit als auch die Entscheidung über deren Umfang beeinflussen. Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf drei Bereiche der Steuer- und Transferpolitik, die bestimmte Wirkungen auf das weibliche Arbeitsangebot haben können: Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, die Einkommensbesteuerung und die Unterstützung der Kinderbetreuung.

#### 3.1 SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME

Soziale Sicherungssysteme beeinflussen das Arbeitsangebot von Frauen in mehrfacher Hinsicht. Von Bedeutung ist zunächst, ob nicht erwerbstätige Ehefrauen bei dem erwerbstätigen Ehepartner mit versichert sind oder ob Beiträge und Leistungen der Sozialversicherung individualisiert sind. In Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern mit ehezentriertem Sozialmodell basieren die sozialen Sicherungssysteme auf dem männlichen Ernährerprinzip (Schunter-Kleemann 1992). Sie gewähren abgeleitete Ansprüche, die sich

aus den Sozialversicherungsbeiträgen des erwerbstätigen Ehemannes herleiten und von seinem beruflichem Status abhängen. Dies kann negative Effekte auf das weibliche Arbeitsangebot haben, weil es rational sein kann, sich für unbezahlte Haushaltsproduktion statt für eine bezahlte Erwerbstätigkeit zu entscheiden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 19 f.).

Einkommengrenzen oder Arbeitszeitgrenzen für geringfügige Beschäftigung, unterhalb derer keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden müssen, können solche Beschäftigungsverhältnisse für Ehefrauen, die ein Anrecht auf abgeleitete Ansprüche haben, attraktiv machen. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn die Einkommengrenze als Freigrenze ausgestaltet ist, oberhalb derer die Sozialbeiträge auf das gesamte Bruttoeinkommen geleistet werden müssen, da dann der Grenzabgabensatz für zusätzliches Einkommen sehr hoch ist (Dingeldey 1999, S. 64).

Die Abdrängung von Frauen in prekäre Arbeitsverhältnisse ist mit steigender Tendenz in der Mehrzahl der EU-Länder zu beobachten. Rund 40% der Frauen befinden sich in so genannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen; die Zahl der in Teilzeitarbeit, Tele-Arbeit, Heimarbeit, Leiharbeit oder befristeten Arbeitsverhältnissen Beschäftigten nimmt allgemein, insbesondere aber bei den Frauen zu. 1990 hatte die Europäische Kommission einen ersten Entwurf einer Teilzeit-Richtlinie vorgelegt, in dem als Antidiskriminierungselement die Proportionalität bei der Entlohnung und bei den sonstigen Arbeitsbedingungen für alle Formen von Teilzeit festgelegt wurde (Europäische Kommission 1990). Außerdem sah der Entwurf vor, dass nur unterhalb einer wöchentlichen Arbeitszeit von acht Stunden keine oder wenig Steuern und Abgaben zu entrichten sind. Deutschland war einer der Staaten, die an dieser Grenzziehung wenig Interesse zeigten, hätte sie doch das expansive

Wachstum des deutschen Geringfügigkeitsmarktes behindert. Die nach jahrelangem Tauziehen 1997 endgültig verabschiedete europäische Rahmenrichtlinie sieht deshalb auch keine Regulierung dieses Bereiches vor, sondern überlässt es den Mitgliedsstaaten, Bedingungen für Steuern und Sozialabgaben im Niedriglohnsektor selbst festzulegen (Europäische Rahmenvereinbarung über Teilzeit 1997). In den meisten europäischen Ländern ist Teilzeitarbeit mittlerweile den gleichen Bedingungen unterworfen wie die Vollzeitbeschäftigung, einschließlich Besteuerung und Sozialversicherung. Neben Deutschland kennt nur noch Großbritannien ein Niedriglohnsegment größeren Umfangs mit Schwellenwerten für die Aufnahme in die sozialen Sicherungssysteme (Dingeldey 2000, S. 23).

Hinter dem deutschen Geringfügigkeitsarbeitsmarkt steht die überkommene Auffassung, den Mann als Ernährer und die Ehefrau als Zuverdienerin zu sehen, hinter dem britischen eine marktradikale Sichtweise. Beide Perspektiven stellen ein Hindernis für eine quantitative und qualitative Verbesserung der Frauenbeschäftigung dar. Vielmehr schaffen sie einen prekären Niedriglohnsektor für Frauen mit sozialen und arbeitsrechtlichen Unsicherheiten, der nicht selten wie ein moderner „Tagelöhnerinnenmarkt“ anmutet. Abgeleitete sozialversicherungsrechtliche Ansprüche für nicht erwerbstätige Ehepartner stabilisieren diese Formen prekärer Beschäftigung, was in Deutschland besonders ausgeprägt ist. In den meisten übrigen EU-Ländern sind abgeleitete Ansprüche für den nicht erwerbstätigen Ehepartner meist nur in der Alters- und Hinterbliebenenversorgung vorgesehen; ihre Abschaffung steht jedoch zunehmend auf der Tagesordnung. Die Niederlande, Schweden und Dänemark gehen bereits diesen Weg.

### 3.2 EINKOMMENSBESTEUERUNG

Das weibliche Arbeitsangebot wird darüber hinaus durch Verfahren der Ehegattenbesteuerung beeinflusst, die nicht neutral hinsichtlich des Familienstandes sind. Einkommensteuersysteme, in denen Ehegatten gemeinsam veranlagt werden, bieten je nach Ausgestaltung Steuererleichterungen für verheiratete Paare an oder benachteiligen verheiratete gegenüber nicht verheirateten Paaren. Ehefördernd wirken Splittingssysteme, die einen progressiven Einkommensteuertarif auf das gesplittete, d.h.

in der Regel halbierte Haushaltseinkommen anwenden und die so ermittelte Steuerschuld verdoppeln: Je höher der Unterschied zwischen den individuellen Erwerbseinkommen der Ehegatten, desto höher ist die Steuerersparnis im Vergleich zur Individualbesteuerung, weil das durchschnittliche Haushaltseinkommen in eine niedrigere Progressionszone gerät.

Das Splittingverfahren enthält negative Anreize für das weibliche Arbeitsangebot. Der Steuervorteil steigt mit der Differenz der Erwerbseinkommen von Ehefrau und Ehemann und wird in einer Alleinverdienerhe relativ maximiert. Daher wird die Entscheidung über den Umfang der Erwerbstätigkeit steuerlich beeinflusst. Verheiratete Frauen, die (wieder) in den Arbeitsmarkt eintreten, sind mit relativ hohen Grenzsteuersätzen konfrontiert, weil der Steuervorteil teilweise oder völlig beseitigt wird (Thenner 2000, S. 101) und weil sie im Vergleich zur Individualbesteuerung eine höhere Steuerbelastung haben, wenn ihr Einkommen geringer als dasjenige des Ehemannes ist (Schratzstaller 2002). Weil das weibliche Arbeitsangebot vergleichsweise reallohn-elastisch ist, können diese Effekte für Frauen durchaus als Eintrittsbarriere in den Arbeitsmarkt wirken. Empirische Studien zeigen, dass es in der Tat eine signifikante Korrelation zwischen dem weiblichen Arbeitsangebot und dem Einkommensteuersystem gibt (Gustafsson 1993; Dingeldey 2002).

Ein besonderes Problem stellt die Steuerbefreiung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen dar, bei denen Arbeitszeiten und/oder Bruttoeinkommen bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Sie ermöglicht verheirateten Frauen eine zumindest geringfügige Erwerbstätigkeit, ohne auf den Steuervorteil aus einem Einkommensteuer-Splittingssystem verzichten zu müssen (Ott 2002, S. 210).

Neutrale Einkommensteuersysteme besteuern dagegen jeden Verdiener in einem Haushalt individuell, unabhängig vom Familienstand. In der Mehrheit der EU-Staaten sind im Lauf der letzten Jahrzehnte auch die Einkommensteuersysteme ganz oder teilweise individualisiert worden (vgl. zum Folgenden Dingeldey 1999, S. 66 ff.). Die Steuereinheit ist das einzelne Haushaltsmitglied, nicht der Haushalt insgesamt. Allerdings muss zwischen formal und tatsächlich individualisierten Einkommensteuersystemen unterschieden werden. Während erstere beträchtliche Steuer-

erleichterungen für verheiratete Paare bzw. für Paare gewähren, deren Einkommen differieren, bieten letztere keine oder vernachlässigbare Steuervorteile für verheiratete Paare. Die bestehenden Systeme der gemeinsamen Veranlagung können danach unterschieden werden, ob sie das Haushaltseinkommen nur den beiden Ehepartnern jeweils hälftig zurechnen oder ob sie sämtliche Familienmitglieder durch die Anwendung eines Familiendivisors berücksichtigen.

Schweden, Großbritannien und Österreich haben de facto ihre Einkommensteuersysteme voll oder zumindest annähernd vollständig individualisiert. Eine lediglich formale Individualisierung weisen die Einkommensteuersysteme Belgiens, Dänemarks und der Niederlande auf, da sie signifikante Steuererleichterungen für Alleinverdienerhaushalte (in Belgien und Dänemark wird ein Teil des Alleinverdienerinkommens fiktiv auf den nicht erwerbstätigen Ehepartner übertragen, der dann wiederum separat besteuert wird) oder höhere Steuerfreibeträge für verheiratete Paare (Dänemark und die Niederlande) beinhalten. Das spanische Einkommensteuersystem ist teilweise individualisiert; Haushalte in niedrigen Einkommensbereichen und Alleinverdienerhaushalte werden gemeinsam veranlagt. Deutschland, Portugal und Frankreich wenden nach wie vor ein Splittingverfahren bei der Veranlagung von Ehepaaren zur Einkommensteuer an.

### 3.3 KINDERBETREUUNG

Kinderbetreuung kann durch monetäre staatliche Transfers, durch Realtransfers – in Form von Kinderbetreuungseinrichtungen – oder durch gesetzliche Regelungen bezüglich Erziehungsurlaub und Arbeitszeiten unterstützt werden. Diese Maßnahmen haben unterschiedliche Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen. Zunächst ist die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsinfrastruktur eine grundlegende Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit von Müttern. Das weibliche Arbeitsangebot hängt vom quantitativen und qualitativen Angebot sowie von den Nutzerpreisen ab: Je höher diese sind, desto weniger lohnt sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Doudeijns 2000, S. 175). Auch dieses Argument wird durch empirische Untersuchungen gestützt (vgl. z.B. Gustafsson 1993). Wenn die Kosten für Kinderbetreuung voll individualisiert werden, haben

Familien oft keine andere Wahl, als sich für eine traditionelle Arbeitsteilung zu entscheiden, da im Durchschnitt die Erwerbseinkommen von Frauen geringer sind als diejenigen von Männern. Kommt die Gesellschaft für die Kosten der Kinderbetreuung auf, indem zumindest für die unteren und mittleren Einkommen subventionierte Kinderbetreuung angeboten wird, kann dies Müttern den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern (Albelda/Drago/Shulman 1997, S. 222 f.).

Wollen Eltern sich selbst der Betreuung und Erziehung von Kindern widmen, hat die Ausgestaltung von Erziehungsurlaubs- und Erziehungsgeldregelungen erheblichen Einfluss auf die intrafamiliäre Entscheidung, welcher Elternteil sich vorübergehend vom Arbeitsmarkt zurückzieht. Pauschale, vom vorherigen Erwerbseinkommen unabhängige Unterstützungszahlungen in relativ geringer Höhe veranlassen tendenziell Mütter zur Aufgabe der Berufstätigkeit, da ihr Verdienst in der Regel niedriger ist. Ein als Lohnersatzleistung ausgestaltetes Erziehungsgeld dagegen bietet einen positiven Anreiz für den Elternteil mit dem höheren Einkommen – oft der Vater –, Erziehungsurlaub zu nehmen.

Die Option, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit in Form von Teilzeitbeschäftigung zu kombinieren, kann den vollständigen Rückzug von Eltern – zumeist der Mütter – vom Arbeitsmarkt verhindern (Thenner 2000, S. 103). Denselben Effekt haben die Möglichkeit, abwechselnd Erziehungsurlaub zu beanspruchen, sowie die exklusive Reservierung eines bestimmten Teils des gesamten Erziehungsurlaubs für den Vater.

Es ist mittlerweile eine Selbstverständlichkeit im Wertesystem moderner Gesellschaften geworden, dass beide Elternteile sich im Berufsleben engagieren und nicht auf Kinder und Familie zugunsten einer den eigenen Präferenzen entsprechenden Erwerbstätigkeit verzichten müssen. Bis auf wenige Ausnahmen wird dies jedoch in den meisten EU-Ländern nur auf die Frauen fokussiert. Die Notwendigkeit politischer Veränderungen wächst jedoch, denn immer mehr Frauen drängen auf den Arbeitsmarkt, ohne dass diese Entwicklung von einer im entsprechenden Umfang wachsenden Beteiligung von Männern an der Haus- und Familienarbeit begleitet wird. In den meisten westeuropäischen Staaten nimmt zudem die Zahl der Ein-Eltern-Familien zu (Randall 2000, S. 353 f.), wobei es sich zu

85 % um allein erziehende Frauen handelt. Auch aus diesen langfristigen Veränderungen in den Familienstrukturen ergibt sich ein dringender politischer Handlungsbedarf zur Unterstützung der Kinderbetreuung.

Die offizielle europäische Politik hat erst in jüngerer Zeit – insbesondere über die beschäftigungspolitische Leitlinie 2000 – den Zusammenhang zwischen „Beschäftigungsfähigkeit“ und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Kenntnis genommen. Es bleibt allerdings auch hier bei verbalen Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten, insbesondere die Teilzeit- und Elternurlaubsrichtlinien mit Leben zu erfüllen. Letztere hatten einen langen Weg vom Entwurf 1983 bis zur Verabschiedung 1996 genommen: Die konservativen westeuropäischen Staaten sahen darin einen Angriff auf ihre traditionellen Familienmodelle (Buchholz-Will 1990, S. 159). Führend waren zunächst die sozialistisch bzw. sozialdemokratisch regierten skandinavischen Länder sowie Österreich. Viele konservativ regierte Länder zogen schließlich nach, nicht zuletzt unter dem Eindruck langfristig zurückgehender Geburtenraten. In allen EU-Staaten gibt es mittlerweile einen bezahlten Mutterschaftsurlaub (Mutterschutz), der zwischen 14 Wochen (Deutschland, Belgien, Dänemark, Irland und Schweden), 16 bis 20 Wochen in den südeuropäischen Staaten und 26 Wochen (Frankreich) rangiert; die gewährte Lohnersatzleistung entspricht in der Regel dem vorherigen Nettoeinkommen. Eine Freistellung von Vätern ist in den skandinavischen Ländern bis zu 10 oder 12 Tagen möglich, in einigen anderen Ländern (Österreich, Belgien und Spanien) für 2 bis 3 Tage. Diese Vaterschaftsurlaube werden aber häufig nur mit einem Teil des vorherigen Nettoeinkommens ausgestattet oder – wie in Belgien – unbezahlt gewährt (Thenner 2000, S. 105). Temporäre Freistellungen für Eltern oder Teilzeitmöglichkeiten sind in der EU – mit unterschiedlicher Dauer – weit verbreitet (13 Wochen in den Niederlanden, bis zu 2 Jahre in Belgien, 3 oder 4 Jahre – einschließlich Teilzeitphase – in Österreich). In den skandinavischen Staaten gibt es ein abgestuftes System von auf dem vorherigen Erwerbseinkommen basierenden Lohnersatzleistungen für ArbeitnehmerInnen, während Deutschland ein pauschales, einkommensabhängiges Erziehungsgeld in relativ geringer Höhe zahlt. Die hier seit 2001 bestehende Möglichkeit, dass beide Eltern gleichzeitig Elternzeit

beanspruchen und bis zu 30 Stunden pro Woche in Teilzeit arbeiten, hat allerdings u. a. aus finanziellen Gründen nicht zu einem familienpolitischen Paradigmenwechsel geführt.

Die meisten südeuropäischen Staaten (Griechenland, Portugal, Spanien) ermöglichen unbezahlte Elternurlaube, nur einige wenige Länder (Niederlande, Großbritannien und Irland) sehen derartige Angebote nicht vor. Elternorientierte Teilzeitarbeit – mit entsprechend geringerem Einkommen – gibt es in Österreich, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden. Bezahlte Freistellungen zur Betreuung erkrankter Kinder sind in den meisten Ländern üblich, außer in Dänemark, Irland und den Beneluxstaaten (Thenner 2000, S. 105).

Erziehungsgeld- und -zeitregelungen werden weiterhin den vollständigen oder teilweisen Rückzug von Frauen aus dem Arbeitsmarkt unterstützen, so lange nicht über Lohnersatzleistungen oder verpflichtende gesetzliche Regelungen Väter zur Inanspruchnahme von Elternzeiten veranlasst werden. Elternzeit- und Erziehungsgeldregelungen, die die individuelle Betreuung von Kindern durch die Eltern unterstützen, müssen durch ganztägige, öffentlich subventionierte Kinderbetreuungseinrichtungen flankiert werden. Nur so können Eltern, die ihre Arbeitszeit nicht oder nur in geringem Umfang reduzieren wollen oder können, insbesondere aber auch allein erziehende Eltern Erziehungsaufgaben und Erwerbsarbeit miteinander kombinieren. Hier gibt es nach wie vor große Diskrepanzen zwischen den EU-Mitgliedsländern: An der Spitze liegt Dänemark, wo 46 % aller Kinder unter 3 Jahren und 80 % der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren Betreuungseinrichtungen besuchen können. Deutschland befindet sich (mit großen Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschland) am Ende der Skala, wo nur durchschnittlich 3 % der kleineren Kinder unter 3 Jahren und 67 % der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren ganztägig Betreuungseinrichtungen nutzen können (Doudeijns 2000, S. 176). Ganztägige Betreuung in Schulen ist sehr unterschiedlich verbreitet. Weniger als 5 % der Schulkinder in den Niederlanden, aber 64 % der Kinder in Schweden können Ganztagschulen besuchen (Thenner 2000, S. 107).

# 4

## Kritische Würdigung der europäischen Beschäftigungsstrategien

Auf dem Gipfel von Stockholm im März 2001 vereinbarte der Europäische Rat mittelfristige Ziele für die allgemeinen sowie die weiblichen Beschäftigungsquoten. Bis 2005 sollen geeignete nationale beschäftigungspolitische Maßnahmen die allgemeine Beschäftigungsquote in der EU auf 67% und die weibliche Beschäftigungsquote auf 57% erhöhen. Im Jahr 2010 soll die Beschäftigungsquote von Frauen 60% erreicht haben.

Wie diese ehrgeizigen Beschäftigungsziele erreicht werden sollen, ist allerdings fraglich. Der Amsterdamer Vertrag unterstreicht zwar die Notwendigkeit der sozialen Kohäsion, setzt aber überwiegend auf Empfehlungen und den Sozialen Dialog. Verbindliche arbeitsrechtliche Regelungen sowie die Organisation der sozialen Sicherungssysteme verbleiben vollständig in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Umfassende Bemühungen und Konzeptionen zur Verankerung des in Amsterdam bekräftig-

ten Auftrags, Gender Mainstreaming in sämtlichen Politikbereichen zu verankern, sind nicht zu erkennen. Auch auf nationaler Ebene finden sich, wie die regelmäßigen Evaluationen der Nationalen Aktionspläne durch die Europäische Frauenlobby ergeben, bislang wenig konkrete Vorschläge (EWL 1999; 2000).

Das Haupthindernis der europäischen Strategien zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung im Allgemeinen und speziell der Erhöhung der Frauenbeschäftigung ist allerdings das derzeit vorherrschende Grundverständnis makroökonomischer Politik. Beschäftigungspolitik wird eingebettet in ein angebotsorientiertes Theoriemuster, wonach Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen aus Rigiditäten am Arbeitsmarkt und mangelnder Flexibilität des Arbeitskräfteangebots resultiert, was eine Anpassung an veränderte Marktbedingungen erschwere. Als Heilmittel werden die Senkung der Arbeitskosten und die Förderung der Flexibilität propagiert. Diese angebotsorientierte Sichtweise impliziert jedoch den Fortbestand und sogar die Verstärkung der Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen sowie gerin-

gere Arbeitsplatzsicherheit und Chancen im beruflichen Fortkommen für viele Frauen. Ein großer Teil des bereits heute „flexiblen“ Arbeitskräfteangebots ist weiblich, arbeitet in Teilzeit oder anderen prekären Beschäftigungsverhältnissen, die in der Mehrzahl in Arbeitsmarktsegmenten mit niedriger Bezahlung und geringem Qualifikationsbedarf angesiedelt sind. Auf der anderen Seite werden arbeitsrechtliche Verbesserungen zur Vereinbarung von Beruf und Familie wie Elternzeiten, Recht auf Teilzeit usw. mit garantiertem Rückkehrrecht in frühere Positionen sowie Lohnersatzregelungen als weitere Einschränkung der Flexibilität und als nicht zumutbare Erhöhung der Arbeitskosten abgewehrt. Die strikte Bindung nationaler Finanzpolitiken an die europäischen Vorgaben – und die Androhung von Sanktionen bei Verstößen – engen den Spielraum für eine Ausweitung öffentlicher Ausgaben erheblich ein. Ohne einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der wirtschaftspolitischen Orientierung ist insgesamt eine Verwirklichung der qualitativen und quantitativen beschäftigungspolitischen Ziele des Amsterdamer Vertrags hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von Frauen nicht denkbar.

- Albelda, R./Drago, R./Shulman, S.** (1997): *Unlevel Playing Fields*, New York et al.
- Buchholz-Will, W.** (1990): Kinder erziehen bleibt Privatsache – Elternurlaub in der EG, in: Schunter-Kleemann, S. (Hrsg.), *EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen*, Bremen, S. 158–174
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (Hrsg.) (2002): *Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern – Kurzfassung* –, Berlin
- Dingeldey, I.** (1999): Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder, *Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik* 04
- Dingeldey, I.** (2000): Einkommensteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich, in: dieselbe (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen*, Opladen, S. 11–48
- Dingeldey, I.** (2002): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, in: *WSI-Mitteilungen* 3, S. 154–160
- Doudeijns, M.** (2000): Armutfallen in den Steuer- und Sozialsystemen, in: Dingeldey, I. (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen*, Opladen, S. 160–191
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (1990): *Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten für bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen*, KOM(90) 228 – SYN 280, Brüssel
- Europäische Rahmenvereinbarung** über Teilzeit vom 6. Juni 1997, [Europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/social/parttime\\_de.htm](http://Europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/parttime_de.htm)
- European Women's Lobby** (1999): *Monitoring the 'Proposal for Guidelines for Member States' Employment Policies 2000'*, *An Analysis of the Employment Guidelines for the Year 2000 from a Woman's Perspective*, Brussels
- European Women's Lobby** (2000): *Statement by the European Women's Lobby at the Occasion of the European Conference on Maternity, Paternity and Conciliation of Professional and Family Life, organised by the Portuguese presidency of the European Union*, Evora
- Eurostat** (Hrsg.) (2001): [www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/struktur/beschaef.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/struktur/beschaef.pdf)
- Gustafsson, S.** (1993): Getrennte Besteuerung und subventionierte Kinderbetreuung, in: Grözinger, G./Schubert, R./Backhaus, J. (Hrsg.), *Jenseits von Diskriminierung*, Marburg, S. 237–260
- Klenner, Ch.** (2000): *Arbeitszeiten – Lebenszeiten*, in: *WSI-FrauenDatenReport*, Berlin, S. 151–192
- Kyi, G./Charlier, H.** (2001): *Beschäftigungsquoten in Europa – 2000*, in: *Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Thema 3, Nr. 8
- Ott, N.** (2002): *Institutionelle Determinanten des Erwerbsverhaltens von Frauen*, in: Apolte, Th./Vollmer, U. (Hrsg.), *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck*, Stuttgart, S. 199–223
- Pfau-Effinger, B.** (2000): *Wohlfahrtsstaatliche Politik und Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich – Plädoyer für eine Kontextualisierung des theoretischen Erklärungsrahmens*, in: Lenz, I./Nickel, H. M./Riegraf, B. (Hrsg.), *Geschlecht – Arbeit – Zukunft*, Münster, S. 75–94
- Randall, V.** (2000): *Childcare Policy in the European States: Limits to Convergence*, in: *Journal of European Public Policy*, S. 346–368
- Schatzenstaller, M.** (2002): *Formen der Ehegattenbesteuerung und Wirkungen auf das weibliche Erwerbsverhalten*, in: Nischik, R.M./Fabel, O. (Hrsg.), *Femina Oeconomica: Frauen in der Ökonomie*, München/Mering, S. 67–84
- Schunter-Kleemann, S.** (1990): *Die Gleichstellungsphilosophie der EG und die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen: Sozialdumping nach unten*, in: dieselbe (Hrsg.), *EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen*, Bremen, S. 229–250
- Schunter-Kleemann, S.** (1992): *Wohlfahrtsstaat und Patriarchat – Ein Vergleich europäischer Länder*, in: dieselbe (Hrsg.), *Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin
- Schunter-Kleemann, S.** (1997): *Monetary Union and Family Policies in the EU Countries*, *Wissenschaftliche Einheit Frauenstudien und Frauenforschung* (Hochschule Bremen), *Discussion papers* 1
- Thenner, M.** (2000): *Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Geldwerte Leistungen, zeitwerte Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten*, in: Dingeldey, I. (Hrsg.), *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen*, Opladen, S. 95–129