

Wohlfahrtsstaat und unbezahlte Betreuungsarbeit

Jane Lewis

Einleitung

In den ersten Jahren nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bestand deren einzige sozialpolitische Aufgabe in der Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter.¹ Da diese Verpflichtung jedoch in die vorrangige Bestimmung der EWG als Handelsunion eingebettet war, wurde Gleichstellung ausschließlich über Erwerbsarbeit definiert und in erster Linie in Form von Gesetzen verwirklicht, die gleiche Bezahlung garantieren sollten. In Großbritannien etwa kam der *Equal Pay Act* von 1970, der 1975 in Kraft trat, vor allem anlässlich des Eintrittes des Landes in die Gemeinschaft zu Stande. Diese Gleichstellungsgesetzgebung mag ihre Meriten haben, doch ihre Zielsetzung konnte sie nirgendwo gewährleisten. In Schweden dagegen, wo die Arbeitsmarktbeteiligung und die Lohnhöhe von Frauen derjenigen der Männer am Nächsten kommen, ist die Gleichstellung überhaupt nicht gesetzlich geregelt.

Tatsächlich aber umfasst das Problem der Ungleichheit der Geschlechter wesentlich mehr als nur Ungleichheiten am Arbeitsplatz. Manche ForscherInnen betonen als Ursachen für die ungleiche Stellung von Frauen am Arbeitsmarkt stärker die arbeitsplatzbedingte Diskriminierung, andere den weitaus höheren Beitrag, den Frauen in der Kinder-, Kranken- und Altenbetreuung sowie in der Haushaltsarbeit leisten. Doch der springende Punkt ist, dass es schon immer grundlegende Geschlechterunterschiede sowohl bei der bezahlten als auch bei der unbezahlten Arbeit gab. Die formale Gleichstellungsgesetzgebung trägt nichts dazu bei, Letzteres zu bekämpfen. Bisher wurde noch in keinem Land eine befriedigende Lösung dafür gefunden, wie unbezahlte Arbeit entweder gerechter zwischen Männern und Frauen aufgeteilt oder ihr Wert berechnet werden könnte. Das heißt, dass Frauen stets tendenziell ärmer waren als Männer: Kindererziehungszeiten als periodische Unterbrechungen ihrer Berufstätigkeit verringern sowohl ihre mögliche Verdiensthöhe als auch ihre Pensionsansprüche im Alter. Einige europäische Länder betrachten es als Regierungsverantwortung, bezahlte und unbezahlte Arbeit so weit wie möglich vereinbar zu machen. Das gilt etwa für Frankreich, wo es schon immer eine Vielzahl öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen gab. Nicht so in Großbritannien: Hier gingen die wechselnden Regierungen stets

1 Vgl. Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, London 1994.

davon aus, dass die Vereinbarkeit von bezahlter und unbezahlter Arbeit eine Privatangelegenheit sei, die innerhalb der Familie gelöst werden müsse, wenngleich es in Großbritannien eine etwas größere Zahl an Altenbetreuungseinrichtungen gibt als in Frankreich.

In der EU sind Frauen mit zahlreichen *big issues* konfrontiert; an vorderster Stelle stehen nach wie vor Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Reproduktion, einschließlich Fragen der künstlichen Befruchtung; Gesundheits-, Erziehungs- und Mobilitätsfragen sind ebenfalls von hoher Dringlichkeit. Ich werde mich hier jedoch auf das Problem der geschlechtsspezifischen Ungleichheit in der unbezahlten Arbeit konzentrieren, die ich als ein übergreifendes Schlüsselproblem betrachte. Carol Pateman hat die Befähigung zum Lohnerwerb als das Definitionsmerkmal moderner Staatsbürgerschaft bezeichnet, da sie Autonomie gewährleiste,² was bedeuten würde, dass in den meisten Ländern Frauen, die ja häufig als Mütter von Kleinkindern nur halbtags oder gar nicht arbeiten, Gefahr laufen, zu Staatsbürgerinnen zweiter Klasse zu werden. Die europäischen Arbeitsmärkte sind gegenwärtig einem raschen Wandel unterworfen. In Spanien wie auch in Großbritannien hat eine beträchtliche ‚Flexibilisierung‘ stattgefunden. Frauen waren schon immer überproportional stark in prekären Beschäftigungsverhältnissen vertreten, die oft mit sehr geringen Ansprüchen auf Sozialleistungen verbunden sind, und in vielen Ländern wird ihre Zahl voraussichtlich weiter ansteigen. Darüber hinaus sind seit den 1990er Jahren so gut wie alle europäischen Länder bestrebt, die Staatsausgaben zu senken. Zwar wurden auch Sozialleistungen selbst gekürzt, doch die Hauptlast der Sparmaßnahmen trifft in der Regel soziale Einrichtungen. In Anbetracht dessen, dass Frauen in hohem Maß auf staatliche Dienstleistungen – den *social wage* – angewiesen sind, um ihre Verantwortung für bezahlte und unbezahlte Arbeit unter einen Hut bringen zu können, fällt gerade diese Form der Unterminierung des Wohlfahrtsstaates für sie besonders ins Gewicht. Der demographische Trend zeigt, dass quer durch Europa die Geburtenraten sinken, die ‚demographische Belastungsquote‘ sich aber dennoch verschlechtert und die Anzahl gebrechlicher alter Menschen steigt. Es gibt daher kaum Anzeichen dafür, dass sich die Betreuungsaufgaben von Frauen verringern würden.

Das Verhältnis von Frauen zum modernen Staat ist komplexer als das von Männern, da sie zugleich Leistungsempfängerinnen, bezahlte Arbeitskräfte und unbezahlte Arbeitskräfte sind; Männer hingegen leisten üblicherweise nur sehr wenig unbezahlte Arbeit. In diesem Aufsatz werde ich erstens bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen in einer vergleichenden Typologie der in den letzten Jahren etablierten Wohlfahrtssysteme untersuchen, zweitens die Berücksichtigung der Betreuungsarbeit in verschiedenen Wohlfahrtssystemen, und drittens werde ich mich mit gegenwärtigen Trends in der Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates und deren Auswirkungen auf die Betreuungsarbeit beschäftigen.

2 Vgl. Carole Pateman, *The Disorder of Women*, Oxford 1989.

Bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen in verschiedenen Wohlfahrtssystemen

Es ist wichtig, Grundhaltungen gegenüber bezahlter und unbezahlter Arbeit im größeren Kontext einer ‚Mischökonomie der Wohlfahrt‘ zu begreifen. Nur so wird erkennbar, welchen Stellenwert Frauen als unbezahlte Dienstleisterinnen im sozialen Bereich haben. Der unverhältnismäßig hohe Anteil von Frauen an unbezahlter Betreuungsarbeit wird deutlich, sobald man die Familie als Fürsorgeträgerin – neben Staat, Non-Profit-Sektor, Markt und ArbeitgeberInnen – ernsthaft berücksichtigt. Es ist bezeichnend, dass Richard Titmuss' klassische Dreiteilung der Wohlfahrt in staatliche Versorgung, Unterstützung aus anderen öffentlichen Mitteln und betriebliche Vorsorge die Rolle der Familie völlig außer Acht lässt.³ Im ausgehenden 20. Jahrhundert gewinnt jedoch das Verhältnis zwischen Staat, Markt, Familie und Non-Profit-Sektor zunehmend an Bedeutung.

Der einflussreichste jüngere Versuch einer Typologie von Fürsorgesystemen ist jener von Gøsta Esping Andersen, der das Verhältnis von Arbeit und Wohlfahrt untersucht, wobei Arbeit als bezahlte Arbeit definiert wird und Wohlfahrt als eine Politik, die eine Entkoppelung der Arbeit von Marktmechanismen (*decommodification*) ermöglicht, fördert oder verhindert.⁴ Historisch gesehen haben sich die modernen Wohlfahrtsstaaten darauf konzentriert, die Mittel für Unterstützungsleistungen bereitzustellen, die regulär beschäftigte, männliche Arbeitnehmer während Zeiten der Nichtbeschäftigung unter streng festgelegten Bedingungen, üblicherweise im Zusammenhang mit Krankheit und Arbeitslosigkeit, beziehen konnten. Esping Andersens Marktentkoppelungs-Index sucht die Rechte und Ansprüche von ArbeitnehmerInnen auf Geldunterstützung zu bemessen, die es ihnen gestatten, außerhalb des Arbeitsmarktes zu bleiben. Doch Frauen haben nie im selben Maß eine solche Entkoppelung ihrer Arbeit erreichen können wie Männer, da sie nie im selben Grad in den Arbeitsmarkt integriert waren. Überdies lässt Esping Andersens Ansatz die Bedeutung unbezahlter Arbeit und des enormen Anteils, den vor allem Frauen innerhalb der Familie dazu beitragen, außer Acht. Tatsächlich war die Familie, wie etwa Ann Oakley⁵ und Jon Eivind Kolberg⁶ bemerken, historisch gesehen die wichtigste Fürsorgeträgerin, und in dieser Hinsicht zeichnet sich auch keinerlei Rückgang ihrer Bedeutung ab. Der entscheidende Punkt ist für Frauen daher das Verhältnis zwischen bezahlter Arbeit, unbezahlter Arbeit und dem Anspruch auf Sozialleistungen.⁷ Dieses Verhältnis ist *gendered*, denn während man durchaus davon sprechen kann, dass bei der bezahlten Arbeit die Unterschiede geringer geworden sind, jedenfalls insofern, als eine größere Zahl von Frauen in den Arbeitsmarkt integriert ist – nicht unbedingt hingegen im Hinblick auf Bezahlung, Status

3 Vgl. Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London 1963.

4 Vgl. Gøsta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

5 Vgl. Ann Oakley, *Social Welfare and the Position of Women*. Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University, Jerusalem 1986.

6 Vgl. Jon Eivind Kolberg, *The Gender Dimension of the Welfare State*, in: *International Journal of Sociology*, 21, 2 (1991), 119–148.

7 Vgl. Gooby P. Taylor, *Welfare State Regimes and Welfare Citizenship*, in: *Journal of European Social Policy*, 1, 2 (1991), 93–105.

und Arbeitsstunden –, so deutet doch alles darauf hin, dass sich bei der Aufteilung der unbezahlten Arbeit kaum etwas geändert hat.⁸

Ein Konzept wie das der *decommodification* hat also geschlechtsspezifische Bedeutung. In einer ersten tief greifenden feministischen Kritik an Esping Andersens Arbeit wiesen Mary Langan und Ilona Ostner darauf hin, dass die Entkoppelung von Marktmechanismen zwar als notwendige Voraussetzung für die politische Mobilisierung der ArbeitnehmerInnen betrachtet wird,⁹ doch der Arbeitnehmer, den Esping Andersen dabei im Sinn hat, ist männlich, und seine Mobilisierung hängt unter Umständen ebenso sehr von unbezahlter weiblicher Haushaltsarbeit ab wie von staatlicher Sozialpolitik. Für Frauen hingegen führt eine Entkoppelung mit großer Wahrscheinlichkeit dazu, dass sie unbezahlte Betreuungsarbeit leisten, wofür sich unter einer Reihe aufeinander folgender konservativer Verwaltungen in Großbritannien und den Vereinigten Staaten der Begriff *welfare dependency* eingebürgert hat. Allerdings führt diese Abhängigkeit erwachsener Frauen in der Regel zu mehr *Unabhängigkeit* der von ihnen betreuten – jungen oder alten – Personen. Esping Andersens Untersuchung konzentrierte sich auf das Kernprogramm moderner Wohlfahrtsstaaten: Sozialversicherung gegen Krankheit und Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus wurden aber in der Mehrzahl der europäischen Staaten auch Programme eingeführt, die speziell zur Freistellung von Personen mit Kleinkindern konzipiert sind, meist in Form von Eltern- oder Erziehungsurlaub, der entweder auf Versicherungs- oder auf Steuerbasis finanziert wird. Diese Politik ist in ihren Auswirkungen ebenfalls *gendered*, weil Frauen einen unverhältnismäßig größeren Teil des Elternurlaubs in Anspruch nehmen, was sie wiederum auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. In Schweden, wo der Elternurlaub am großzügigsten dotiert ist und am längsten existiert, ist die geschlechtsspezifische Spaltung des Arbeitsmarktes eine der stärksten innerhalb der westlichen Welt.¹⁰ In Deutschland wurde er dazu benützt, den Austritt von Frauen aus dem Arbeitsmarkt zu subventionieren, und in Frankreich steht diese Politik explizit in der historischen Tradition einer Familienpolitik im Sinne von Bevölkerungspolitik und bevorzugt kinderreiche Familien.

Ebenso wie die Entkoppelung der Arbeit vom Markt für Männer und Frauen demnach sehr unterschiedliche Bedeutungen hat, kann, wie Barbara Hobson dargelegt hat, auch die Anbindung an den Markt (*commodification*) für Frauen etwas ganz anderes bedeuten als für Männer.¹¹ Es lässt sich argumentieren, dass bezahlte Arbeit dazu beigetragen hat, die Abhängigkeit der Frauen von Männern zu verringern, dass sie ihre Verhandlungsposition innerhalb der Familie gestärkt und eine entscheidende Rolle dabei gespielt hat, ihnen den Ausstieg aus einer Ehe zu ermöglichen. Dennoch kann man den emanzipatorischen Effekt einer höheren Beteiligung von Frauen am

8 Vgl. Lydia Morris, *The Workings of the Household. A US-UK Comparison*, Cambridge 1990; Michael Anderson, u. a. Hg., *The Social and Political Economy of the Household*, Oxford 1994.

9 Vgl. Mary Langan u. Ilona Ostner, *Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework*, in: Graham Room Hg., *Towards a European Welfare State*, Bristol 1991, 127–150.

10 Vgl. Christina Jonung, *Patterns of Occupational Segregation in the Labour Market*, in: Günther Schmid u. Renate Weitzel Hg., *Sex Discrimination and Equal Opportunities*, Aldershot 1984, 44–68.

11 Vgl. Barbara Hobson, *Solo Mothers. Social Policy Regimes and the Logics of Gender*, in: Diane Sainsbury Hg., *Gendering Welfare States*, London 1994, 170–187.

Arbeitsmarkt auch überbewerten.¹² Inge Persson und Christina Jonung haben für Schweden und Catherine Hakim hat für Großbritannien gezeigt, dass sich in diesen Ländern die Zahl der Frauen, die vollzeitbeschäftigt sind, kaum verändert hat.¹³ In Großbritannien ist ungeachtet des enormen Anstiegs weiblicher Arbeitsmarktbeteiligung seit dem Krieg der Prozentsatz vollzeitbeschäftigter Frauen in den 1990er Jahren sogar geringer als in den 1950ern. Es ist auch schwer zu sagen, unter welchen Bedingungen die Beschäftigungsraten von Frauen höher sind. So ist beispielsweise die Beteiligung allein erziehender Mütter am Arbeitsmarkt sowohl im ‚liberalen‘ Wohlfahrtssystem der USA als auch im sozialdemokratischen Schweden hoch, ungeachtet dessen, dass die Ursachen dafür in den beiden Ländern vollkommen unterschiedlich sind: In Schweden machen es staatliche Einrichtungen für die Kinderbetreuung und der Elternurlaub weitaus leichter, eine bezahlte Beschäftigung ins Auge zu fassen; in den USA dagegen sind allein stehende Mütter gezwungen zu arbeiten, weil sie weder in Form von Geld noch in Form von Betreuungseinrichtungen Unterstützung erhalten. Wie Irene Bruegel vor mehr als einem Jahrzehnt aufgezeigt hat, schafft die geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung unbezahlter Arbeit eine Reihe von Zwängen, die die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen grundlegend beeinflussen.¹⁴ Entgegen der unter neoklassizistischen Ökonomen so beliebten Auffassung entscheiden Frauen keineswegs frei darüber, ob und wie viel sie arbeiten.¹⁵

Feministische Forscherinnen haben Esping Andersens Arbeit auch in ihren beiden anderen Hauptaspekten – Staat-Markt-Beziehungen und Stratifizierung – widersprochen.¹⁶ Der erste davon vernachlässigt die Familie, die, abgesehen davon, dass sie einen Hauptbeitrag zur Wohlfahrt leistet, auch als unabhängige Variable Aufmerksamkeit verdient. Die Auswirkungen von Veränderungen in der Familie (die überwiegend auf die Initiative von Frauen zurückgehen, beispielsweise indem sie die Scheidung einreichen) auf die Kernbereiche der Sozialpolitik werden allzu häufig übersehen. Die Nachkriegs-Sozialpolitik vieler europäischer Staaten ging von männlicher Vollbeschäftigung und stabilen Familienverhältnissen aus. Der zahlenmäßige Anstieg von Beschäftigungsverhältnissen verheirateter Frauen einerseits und von Scheidungen, nicht ehelichen Lebensgemeinschaften und AlleinerzieherInnen andererseits haben diese Grundannahmen ernsthaft ins Wanken gebracht. Dennoch garantiert die Einbeziehung ‚der Familie‘ nicht automatisch eine geschlechtsspezifisch fundierte Analyse. Feministische Untersuchungen beispielsweise über die Aufteilung der Ressourcen im Haushalt oder über die Struktur weiblicher Armut zeigen, dass Männer häufig ihr Einkommen nicht in der Weise teilen, wie dies in Gray S. Beckers nobelpreisgekrönter Arbeit über die „neue Haushaltsökonomie“ ange-

12 Vgl. z. B. Kolberg, Gender, wie Anm. 6.

13 Vgl. Inge Persson u. Christina Jonung, Women's Employment: Current Developments, in: Work, Employment and Society, 7, 2 (1993), 259–274; Catherine Hakim, Key Issues in Women's Work. Female Heterogeneity an the Polarisation of Women's Employment, London 1996.

14 Vgl. Irene Bruegel, Women's Employment, Legislation and the Labour Market, in: Jane Lewis Hg., Women's Welfare, Women's Rights, London 1983, 130–169.

15 Vgl. Nancy Folbre, Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint, London 1994.

16 Vgl. insbes. Ann S. Orloff, Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Research, in: American Sociological Review, 58, 3 (1993), 303–328.

nommen wurde.¹⁷ Sie bestehen auf der Bedeutung des Spannungsfeldes zwischen Individuum, Familie und Haushalt sowohl im Hinblick auf die Annahmen, von denen Politik ausgeht, als auch im Hinblick auf die Auswirkungen dieser Politik.¹⁸

In ähnlicher Weise hat auch die Stratifizierung sowohl eine geschlechtsspezifische als auch eine soziale (und ethnische) Dimension. Während Männer staatliche Leistungen vorwiegend auf Grund ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt erhalten, können Frauen entweder selbst als Arbeitnehmerinnen Ansprüche erwerben, wobei allerdings die Voraussetzungen der Anspruchsberechtigung für Frauen weitaus enger gefasst sein können als für Männer, oder sie können als Ehefrauen oder Witwen einen Anspruch auf erworbene Rechte haben, bzw. in manchen Fällen als Mütter anspruchsberechtigt sein. Und während Männer (zusammen mit ihren Ehefrauen bzw. Witwen) zumeist in erster Linie Anspruch auf Versicherungsleistungen haben, erhalten Frauen als Mütter fast ausschließlich Unterstützungsleistungen. Amerikanische feministische Studien gehen davon aus, dass Versicherungsansprüche Leistungen erster Klasse sichern, während Unterstützungsleistungen lediglich zweitklassig seien.¹⁹ Sie diagnostizieren damit die Existenz eines geschlechtsspezifisch geprägten Zweistufensystems der finanziellen Absicherung. Das trifft die Situation in den USA und weit gehend auch jene in Deutschland und Österreich. Anders liegen die Dinge dagegen etwa in Australien, wo Unterstützungsleistungen das generell vorherrschende Modell darstellen und die Einkommensgrenzen großzügig bemessen sind und eigentlich eher Vermögensgrenzen gleichkommen. In Großbritannien dominieren ebenfalls Unterstützungsleistungen. Sie unterliegen zwar strengen Bedingungen, gelten aber landesweit und unterschiedslos. Tatsächlich werden sie sogar häufiger von Männern als von Frauen in Anspruch genommen. Allein stehenden Müttern beispielsweise geht es in Großbritannien in der Regel eher besser als unter den Sozialhilfesystemen der USA oder Deutschlands, wo der Negativcharakter der Sozialhilfe dazu beiträgt, Alleinerzieherinnen auf den Arbeitsmarkt zu drängen.²⁰ In Großbritannien geht es SozialhilfeempfängerInnen zwar schlecht, aber es geht Männern und Frauen *gleich* schlecht. In Italien ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten daraus, dass beispielsweise Invaliditätsrenten in den 1950er und 1960er Jahren de facto zu Sozialhilfeleistungen geworden sind, die Frauen wie Männern eine Mindestrente sicherten; d. h. die Grenzen zwischen Sozialversicherung und Sozialfürsorge verschwimmen.²¹ Sozialhilfeleistungen hat Esping Andersen in seiner Arbeit nicht untersucht, doch gerade sie sind für Frauen wegen ihrer eher marginalen Einbindung in den Arbeitsmarkt von überproportional hoher Bedeutung,

17 Vgl. Gray S. Becker, *A Treatise on the Family*, Cambridge, Mass. 1981.

18 Vgl. Caroline Glendinning u. Jane Millar Hg., *Women and Poverty in Britain*, Brighton 1987; Julia Brannen u. Gail Wilson, *Give and Take in Families: Studies in Resource Distribution*, London 1987.

19 Vgl. Barbara Nelson, *The Origins of the Two Channel Welfare State: Workmen's Compensation and Mothers' Aid*, in: Linda Gordon Hg., *Women, the State and Welfare*, Madison 1990, 123–151.

20 Vgl. Monique Kremer, *Gendered Interpretations of Citizenship*. Referat gehalten auf der ESA Konferenz in Budapest, August 1995; Orloff, *Gender*, wie Anm. 16; Jane Millar, *Poor Mothers and Absent Fathers: Support for Lone Parents in Comparative Perspective*. Plenumsreferat auf der *Social Policy Association Conference* an der Universität Liverpool, Juli 1994.

21 Vgl. Rossana Trifiletti, *The Gendered 'Rationalization' of Italian Social Policies in the Nineties*. Referat gehalten auf der ESA Konferenz in Budapest, August 1995.

wobei sie mehr oder weniger großzügig bemessen und mehr oder weniger abschreckend sein können.²²

Eines der expliziten Ziele jüngerer Typologien von Wohlfahrtsstaaten ist es, Klassifikationstabellen zu erstellen,²³ was jedoch im Hinblick auf die Stellung von Frauen im Wohlfahrtsstaat sehr problematisch ist. Wie wir gesehen haben, sind die Folgen von Entkoppelung der Arbeit vom Markt bzw. deren Einbindung in den Markt für Frauen nicht eindeutig. Frühe feministische Studien hoben den patriarchalischen und repressiven Charakter des modernen Wohlfahrtsstaates hervor. Ein früher britischer feministischer Beitrag argumentierte sogar, dass der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit auf eine „staatliche Organisation des Familienlebens“ hinauslaufe.²⁴ Insbesondere skandinavische Feministinnen betonten, dass Frauen in großem Maßstab zu Lohnempfängerinnen des Wohlfahrtsstaates wurden, dabei jedoch im Wesentlichen dasselbe taten wie traditionellerweise innerhalb der Familie, beispielsweise Kinder betreuen. Diese Arbeiten blieben auch im öffentlichen Sektor niedrig bezahlt und mit niedrigem Status verbunden; daher auch der Vorwurf, das private Patriarchat sei durch ein „Patriarchat des Staates“ abgelöst worden.²⁵ In Großbritannien wurde auch hervorgehoben, dass beispielsweise das Sozialhilfesystem weitgehend auf traditionellen Vorannahmen beruhe. Wenn daher eine weibliche Sozialhilfeempfängerin mit einem Mann im gemeinsamen Haushalt lebe, werde davon ausgegangen, dass er sie erhalte, und die Leistung werde ihr entzogen. Diese Richtung früher feministischer Studien griff die Familie als den zentralen Schauplatz der Unterdrückung von Frauen an, und ebenso den Wohlfahrtsstaat, weil er traditionelle Vorstellungen über die Rollen von Männern und Frauen innerhalb der Familie aufrechterhalte.²⁶ Als Reaktion auf diese Auslegungen strichen andere den emanzipatorischen Effekt moderner Wohlfahrtssysteme heraus, insbesondere im Hinblick auf die zusätzlichen bezahlten Beschäftigungsmöglichkeiten, die sie boten.²⁷

Jedenfalls lassen sich keine einfachen Schlüsse hinsichtlich der Auswirkungen verschiedener Formen von Wohlfahrtspolitik auf Frauen ziehen, da sie in einem komplizierteren Verhältnis zum Wohlfahrtsstaat stehen als Männer. Tatsächlich sind ja die Auswirkungen staatlicher Sozialpolitik oft janusköpfig. So haben etwa in den nordeuropäischen Ländern Sozialleistungen die Transformation der traditionellen Familienform und die selbstständige Haushaltsführung durch allein stehende Mütter erleichtert, während sie gleichzeitig durch die Regel des Haushaltseinkommens die traditionelle Vorstellung einer männlichen Unterhaltspflicht untermauerten.

Ursprünglich gingen praktisch alle westlichen Wohlfahrtsstaaten vom Modell des männlichen Familienerhalters aus, nach welchem Männer am Arbeitsmarkt teilhatten und

22 Vgl. Serge Paugan u. a. *Chunnel Vision: Poverty and Social Exclusion and the Debate on Social Welfare in France and Britain*, London: LSE, STICERD, WSP/115, 1995; Tony Eardley u. a., *Social Assistance in the OECD Countries. Synthesis Report*. DSS Report Nr. 46, London 1996.

23 Vgl. z. B. Esping Andersen, *Worlds*, wie Anm. 4.

24 Elizabeth Wilson, *Women and the Welfare State*, London 1977.

25 So etwa Birte Siim, *The Scandinavian Welfare States – Towards Sexual Equality or a New Kind of Male Domination?*, in: *Acta Sociologica*, 30, 3/4 (1987), 255–270.

26 Vgl. z. B. Wilson, *Women*, wie Anm. 24.

27 Vgl. z. B. Kolberg, *Gender*, wie Anm. 6.

abhängige Frauen und Kinder versorgten.²⁸ In einigen Ländern war dieses Modell allerdings von Anfang an abgeschwächt. In Frankreich beispielsweise verlangte die Berufsstruktur die Beteiligung einer weitaus größeren Zahl verheirateter Frauen in bäuerlichen und gewerblichen Familienbetrieben. Seit dem Zweiten Weltkrieg haben sich die einzelnen Länder in unterschiedlichem Maß von diesem Modell entfernt, am weitesten die skandinavischen Länder: Durch die Einführung von getrennter Besteuerung und Elternurlaub und durch zunehmende Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen zogen sie immer mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt, sodass die Doppelverdienerfamilie zur Norm wurde. In Frankreich können Frauen als Ehefrauen und Mütter und zugleich auch als Werk tätige Ansprüche geltend machen. In Ländern wie Großbritannien, Deutschland und Irland blieb dagegen in der politischen Logik das Modell des männlichen Familienerhalters dominant, und es gibt eine strikte Trennung zwischen öffentlicher und privater Verantwortung für Betreuungsarbeit. Generell können Frauen Versicherungs- bzw. Sozialleistungen entweder als Ehefrauen und Witwen oder, wenn es keinen männlichen Familienerhalter gibt, als Arbeitnehmerinnen oder Mütter in Anspruch nehmen, nicht aber als beides.

Betreuung und Wohlfahrtssysteme

Es ist weitgehend unbestritten, dass die Regierungen zu dem Zeitpunkt, als die grundlegende Gesetzgebung der modernen Wohlfahrtsstaaten – die sich auf finanzielle Unterstützung, meist in Form von Alterspensionen und Sozialversicherung, konzentrierte – erlassen wurde, von der Existenz eines männlichen Familienerhalters und einer für Haushalt und Betreuungsaufgaben zuständigen Hausfrau ausgingen. Ein ‚reines‘ Modell des männlichen Familienalleinerhalters würde demnach vorsehen, dass Frauen im Privatbereich für betreuungsbedürftige Personen sorgen, während Männer auf dem Arbeitsmarkt sowohl Geld verdienen als auch Ansprüche auf Sozialleistungen (die nach und nach auch abhängige Frauen und Kinder einschlossen) erwerben. Für eine große Zahl von Familien vor allem aus der Arbeiterklasse entsprach dieses Modell freilich nie der sozialen Realität, und es blieb auch nie unwidersprochen oder spannungsfrei. Nichts desto weniger setzten aber die meisten Nachkriegsregierungen männliche Vollzeitbeschäftigung und stabile Familienverhältnisse als Norm voraus.

Überdies erwiesen sich Geschlechterrollenbilder als bemerkenswert tief sitzend und dauerhaft. Sie blieben zudem Großteils unausgesprochen. Nur gelegentlich wurden sie von Parteiideologen artikuliert, so etwa von Sir William Beveridge, dem Architekten des britischen Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit, in der berühmten Darlegung seiner Ansichten über die Bedeutung der Arbeit von Hausfrauen und Müttern „für die Sicherung des Fortbestandes der britischen Rasse“.²⁹ Weitaus häufiger als die Geschlechterrollen an sich war es die richtige Aufteilung der Verantwortung

28 Vgl. Jane Lewis, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, in: *Journal of European Social Policy*, 2, 3 (1992) 159–173.

29 Cmd. 6404. *Report of the Committee on Social Insurance and Allied Services*, HMSO, London, 1942, 53.

zwischen ‚der Familie‘ und ‚dem Staat‘, die die Parteiideologen beschäftigte; die dahinter stehenden, ihre Argumente untermauernden Geschlechterrollenbilder blieben dagegen meist implizit. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Wenn etwa ein akademischer Kommentator wie Alan Wolfe argumentiert, dass eine Umverteilung von Bargeld durch die Regierungen angebracht sei, Betreuungsaufgaben dagegen im Kompetenzbereich der Familien und Gemeinden verbleiben sollten,³⁰ werden dabei die Auswirkungen auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung nicht dargelegt. Konservative Politiker favorisieren nach wie vor die Anerkennung von Betreuungsleistungen durch finanzielle Unterstützung gegenüber Betreuungseinrichtungen, da Geldleistungen – wenn gleich sie damit verteidigt werden, dass sie Müttern die Wahl lassen, ob sie zu Hause bleiben oder arbeiten gehen wollen – dazu tendieren, ersteres zu fördern, während die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen mit größerer Wahrscheinlichkeit letzteres fördern würde. So hat beispielsweise die konservative österreichische Regierung erst kürzlich ein dreijähriges Mindesteinkommen für Mütter vorgeschlagen.

Regierungen können Personen, die nachweislich nicht in der Lage sind, am Arbeitsmarkt teilzuhaben, oder Personen, die ihre Bereitschaft zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zeigen, finanzielle Unterstützungen geben, ohne damit den Grundsatz zu verletzen, dass – insbesondere – männliche Individuen für sich selbst und für ihre Familien zu sorgen hätten. Historisch gesehen viel schwieriger war es jedoch für Regierungen, die Bereitstellung kollektiver Betreuungseinrichtungen mit der familialen Verantwortung in Einklang zu bringen. Es wurde befürchtet, dass staatliche Betreuung zwangsläufig die Betreuung durch Familienmitglieder verdrängen würde – etwas, das in den USA Ende der 80er Jahre laut und deutlich artikuliert wurde.³¹

Es sollte daher nicht weiter überraschen, dass der Ausbau staatlicher bzw. gesellschaftlicher Betreuungseinrichtungen gegenüber der Ausarbeitung von Programmen für finanzielle Leistungen ins Hintertreffen geriet, obzwar im Bereich der Altersversorgung das Armenrechtssystem lange Zeit sowohl für Unterhalt als auch für eine Art institutioneller Betreuung gesorgt hatte. Anneli Anttonen und Jorma Sipilä haben darauf hingewiesen, dass das Ausmaß staatlicher Sozialfürsorge in der Nachkriegszeit je nach Land sehr stark variierte – von einem sehr geringen Ausmaß in Irland bis hin zum Recht auf Betreuung in sozialen Einrichtungen in einigen skandinavischen Ländern.³² Darüber hinaus gibt es auch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern in der Vorsorge für Kinder und alte Menschen. So verfügen die Niederlande, Norwegen und Großbritannien über eine gute staatliche Altersversorgung, aber wenig Kinderbetreuung, während es in Frankreich, Belgien und Italien Kinderbetreuung in großem Maßstab gibt, jedoch wenig Altenbetreuungseinrichtungen.

Nach Siv Gustaffson und Frank P. Stafford sind diese Unterschiede hauptsächlich auf historische und kulturelle Faktoren zurückzuführen.³³ Aus der *gender*-Perspektive

30 Vgl. Alan Wolfe, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley 1989.

31 Vgl. etwa Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, Mass. 1988.

32 Vgl. Anneli Anttonen u. Jorma Sipilä, *European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?*, in: *Journal of European Social Policy*, 5, 2 (1996), 87–100.

33 Vgl. Siv Gustaffson u. Frank P. Stafford, *Three Regimes of Childcare*, in: Rebecca Blank Hg., *Social Production versus Economic Flexibility: Is there a Trade-Off?*, Chicago 1994, 333–361.

ist es vor allem interessant, auf welche Weise in verschiedenen Ländern das Eingreifen des Staates gerechtfertigt wird. 1992 nahm der Europäische Ministerrat eine „Empfehlung für die Kinderbetreuung“ an, die ausdrücklich eine „ausgewogenere Aufteilung der elterlichen Pflichten zwischen Männern und Frauen“ (Artikel 6) befürwortet. Historisch gesehen hatte jedoch die Entwicklung öffentlicher Betreuungseinrichtungen in allen Ländern, selbst in Skandinavien, wenig mit dem Bestreben zu tun, eine Gleichstellung der Geschlechter im Hinblick auf die Aufteilung unbezahlter Arbeit zu fördern, wenngleich es in vielen, wenn auch keineswegs in allen Ländern auf dem politischen Programm stand, Frauen eine gleichwertigere Beteiligung an bezahlter Arbeit zu ermöglichen.

Sobald wir die treibenden Faktoren der staatlichen Kinderbetreuung näher betrachten, stoßen wir auf eine fundamentale Kluft zwischen den englischsprachigen Ländern, die eine strikte Trennung von öffentlich und privat aufrecht erhalten, und den kontinentaleuropäischen Staaten.³⁴ Bezeichnenderweise sieht Frankreich eine Funktion der Regierung darin, Eltern dabei zu helfen, Erwerbsarbeit und Familienverantwortung unter einen Hut zu bringen, während die britische Regierung zu der Sichtweise tendiert, dass erwachsene Männer und Frauen zwar ein Recht auf ihre Beteiligung am Arbeitsmarkt hätten, doch wenn sie Eltern seien, so liege es an ihnen, ihre eigenen Arrangements bezüglich der Kinderbetreuung zu treffen. Öffentliche Kinderbetreuung gibt es in Großbritannien und Irland vorwiegend für Kinder, die als ‚gefährdet‘ gelten. Das steht auch in Einklang mit der allgemeinen Ausrichtung der britischen und irischen Sozialsysteme auf Bedürftigkeit, anders als in den stärker versicherungsorientierten Systemen in Kontinentaleuropa, die arbeitsmarktbedingte Unterschiede aufrecht erhalten. Bemerkenswert ist auch, dass sich die Kinderbetreuungsdebatte in Ländern wie Großbritannien und Deutschland um die Versorgung der Kinder im Alter von über drei Jahren dreht. In Frankreich dagegen, wo diese Kinder so gut wie vollständig versorgt sind, konzentriert sich die Debatte auf die unter Dreijährigen. In jüngster Zeit ist in Großbritannien und in den Niederlanden Kinderbetreuung als ein Mittel, Frauen, insbesondere allein stehende Mütter, zum Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermutigen, in den Vordergrund der politischen Programme gerückt. Angesichts des tief greifenden Wandels der Familienstruktur haben sich historisch stark am Modell des männlichen Familienerhalters orientierte Systeme wie diese in den 1990er Jahren stärker der amerikanischen Sichtweise³⁵ angenähert, wonach *ein/e* FamilienernährerIn, ob männlich oder weiblich, für die geregelte Sozialisation eines Kindes besser sei als gar keine/r. In den skandinavischen Ländern (mit Ausnahme von Norwegen) war umfassende Kinderbetreuung Teil der expliziten Regierungspolitik, angesichts des Arbeitskräftemangels in den 1970er Jahren ein Doppelverdienermodell zu schaffen und alle erwachsenen StaatsbürgerInnen zu bezahlten Arbeitskräften zu machen.³⁶

34 Vgl. Linda Hantrais u. Marie-Therese Letablier, *Families and Family Policies in Europe*, London 1996.

35 Vgl. Michael Novak u. John F. Cogan, *The New Consensus on Family and Welfare: A Community of Self-Reliance*, hg. vom *American Enterprise Institute*, Milwaukee 1987.

36 Vgl. Jane Lewis u. Gertrude Astrom, *Equality, Difference and State Welfare: Labour Market and Family Policies in Sweden*, in: *Feminist Studies*, 18, 1 (1992), 59–87.

Länder mit großzügigerer öffentlicher Kinderbetreuung tendieren generell zu einem stärker Kind-zentrierten Ansatz. Wiederum sind hier historisch-kulturelle Faktoren von Bedeutung. In Frankreich etwa ist das Sozialsystem auf eine Umverteilung zu Gunsten von Familien mit Kindern ausgerichtet und nicht, wie in Großbritannien, auf eine Umverteilung zwischen den sozialen Schichten. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass die Auswirkung verschiedener Formen der Kinderbetreuung auf die kindliche Entwicklung eine so starke Antriebskraft für den Aufbau von Betreuungseinrichtungen darstellte, oder dass die Versorgung so nuanciert und so dicht ist. In Frankreich und in vielen skandinavischen Ländern gibt es einen augenfälligen politischen Konsens hinsichtlich einer Befürwortung staatlicher Betreuung noch nicht schulpflichtiger Kinder. In Großbritannien fehlt nicht nur ein solcher Konsens, sondern es herrscht auch Uneinigkeit zwischen den Gesundheits- und Erziehungsbehörden darüber, welche Leistungen erbracht werden sollten.

Schließlich bleibt noch die Frage der Rolle, die Frauen selbst als Lobbyistinnen für die Kinderbetreuung spielen. Wie Vicky Randall festgestellt hat, haben Britinnen, anders als Frauen in anderen europäischen Ländern, keine derartige Lobby. Sie bemerkt, dies sei möglicherweise eine logische Folge der politischen Realitäten.³⁷ Catherine Hakim spricht davon, dass der britische weibliche Arbeitsmarkt in eine große Zahl von Frauen, die eine Teilzeitbeschäftigung anstreben und viel Zeit mit der Betreuung ihrer Kinder verbringen wollen, und eine viel kleinere Zahl karriereorientierter Frauen zerfalle. Hakims Argumentationslinie ist umstritten, da sie behauptet, dass Frauen dieses Muster der Erwerbstätigkeit freiwillig wählen. Dieser Sichtweise gemäß würden Frauen keine staatliche Tagesbetreuung in großem Maßstab wollen. Dem umgekehrten Kausalitätsmuster, nämlich dass der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen sich einschränkend auf die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt auswirken könnte, gibt Hakim wenig Raum. Eine der Implikationen ihrer Argumentation, die auch auf Holland und Deutschland anwendbar wäre, ist, dass es in diesen Ländern nicht viele Frauen gibt, die an einem Lobbying für umfassende Kinderbetreuung interessiert wären, was mit Randalls empirischen Beobachtungen übereinstimmt.³⁸

Was die treibenden Faktoren der staatlichen Altenversorgung betrifft, so sind hier die Probleme ein wenig anders gelagert, und es gibt deutliche Unterschiede in der Entwicklung der verschiedenen Formen der Betreuung. Für Großbritannien lässt sich nachweisen, dass der Anteil alter Menschen in Anstaltspflege sich vom späten 19. Jahrhundert bis in die späten 1970er Jahre nicht wesentlich verändert hat.³⁹ Andere Länder wie beispielsweise Irland und die Niederlande erfuhren dagegen einen starken Anstieg der Anstaltspflege. Die Pflegehilfe zu Hause hat sich dagegen, verglichen mit anderen Formen öffentlicher Dienstleistung, generell nur sehr langsam entwickelt.⁴⁰

37 Vgl. Vicky Randall, *Feminism and Child Daycare*, in: *Journal of Social Policy*, 25, 4 (1996), 485–506.

38 Das soll freilich nicht heißen, dass Hakim das System der Kinderbetreuung in Großbritannien für optimal hält. Vgl. Hakim, *Key Issues*, wie Anm. 13.

39 Vgl. David Thomson, *Workhouse to Nursing Home: Residential care of Elderly People in England Since 1840*, in: *Ageing and Society*, 3 (1983), 43–70.

40 Vgl. Anne Jamieson, *Home Care for Older People in Europe*, Oxford 1991.

Das hängt zweifellos damit zusammen, dass von Frauen erwartet wird, sich um ihre alten Angehörigen zu kümmern. Dafür gibt es vielfältige Belege. In Deutschland wird diese Erwartung durch eine gesetzliche Unterhaltspflicht untermauert, die sich nicht nur auf die eigenen Kinder, sondern auch auf die eigenen Eltern erstreckt – etwas, das in Großbritannien 1948 abgeschafft wurde. In Großbritannien, das – ebenso wie Irland – BetreuerInnen finanzielle Unterstützung gewährt, waren ursprünglich verheiratete Frauen vom Bezug dieses Pflegegeldes ausgenommen, da davon ausgegangen wurde, dass sie ohnehin für Betreuungsaufgaben zur Verfügung stünden. Der steigende Erwerbstätigenanteil unter verheirateten Frauen und der Wandel der Familienstruktur brachte jedoch nicht nur die Kinderbetreuung auf die politische Tagesordnung, sondern dasselbe gilt auch für die Altenbetreuung. – Interessanterweise war der umgekehrte Zugang, die Auswirkungen von Altenbetreuungseinrichtungen auf die Beschäftigungsraten von Frauen zu betrachten, bisher noch nicht Gegenstand von Untersuchungen. – Bereits 1976 warnte Robert Moroney davor, dass das Reservoir an potenziellen weiblichen Betreuerinnen im Schwinden begriffen sei.⁴¹ Seither sind praktisch in allen westeuropäischen Ländern mit Ausnahme von Irland die Anteile gebrechlicher alter Menschen dramatisch angestiegen. Überdies nimmt auch die Zahl der in eigenen Haushalten lebenden alten Menschen in ganz Europa deutlich zu. Jens Alber hat darauf hingewiesen, dass die Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie und zwischen Kirche und Staat bedeutsame Variablen für die Entwicklung öffentlicher Einrichtungen für alte Menschen darstellen.⁴² Vor allem ersteres ist wichtig im Hinblick darauf, ob regionale Behörden die Möglichkeit hatten, Steuern zu erheben. Die jeweiligen Ansichten darüber, ob Frauen als nicht-berufliches Pflegepersonal zur Verfügung zu stehen hätten, dürften – wenngleich nicht quantitativ erfassbar – ebenso bedeutsam gewesen sein.

Anders als Kinder haben alte Menschen, die ja erwachsen sind, die Möglichkeit, Betreuung als ein ‚Recht‘ zu beanspruchen. Allerdings gibt es nur in den skandinavischen Ländern einen Rechtsanspruch auch auf soziale (im Unterschied zu medizinischer) Betreuung. Die Betreuerinnen waren dagegen als Lobby weniger aktiv; in Großbritannien konnten aber wahlwerbende Gruppen, die nicht-staatliche BetreuerInnen vertraten, immerhin einen gewissen Erfolg verbuchen, indem sie die Regierung dazu brachten, den monetären Wert ihrer Leistungen anzuerkennen, und ihr eigenes Recht auf Evaluierung forderten, in der Hoffnung, auf diese Weise mehr Unterstützung, beispielsweise in Form von Freistellung zur Pflege, zu erhalten, die es ihnen ermöglichen würde, ihre Pflegetätigkeit fortzusetzen.

Der Charakter dieser Forderung verdeutlicht die Komplexität der Probleme rund um die Betreuungsarbeit aus der *gender*-Perspektive. Ältere Arbeiten zur nicht-beruflichen Pflegebetreuung hoben hervor, wie sehr diese zugleich „Arbeit und Liebe“, „Zuneigung und Pflicht“ sei.⁴³ Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass Frauen sich um alte Angehörige ebenso wie um ihre Kinder kümmern wollen.⁴⁴ Aber um welchen Preis? Ist

41 Vgl. Robert Moroney, *The Family and the State. Considerations for Social Policy*, London 1976.

42 Vgl. Jens Alber, *A Framework for the Comparative Study of Social Services*, in: *Journal of European Social Policy*, 5, 2 (1995), 131–149.

43 Janet Finch u. Dulcie Groves, *Labour and Love: Women, Work and Caring*, London 1983.

44 Beispielsweise bei Jane Lewis u. Barbara Meredith, *Daughters Caring for Mothers*, London 1988.

die Arbeit in der nicht-beruflichen, familialen Betreuung ihre freie Entscheidung, oder ist es eher eine Art „Zwangsaltruismus“?⁴⁵ Das Gleichgewicht zwischen nicht-öffentlicher und öffentlicher Versorgung ist prekär. Im Großen und Ganzen ist die Befürchtung, dass kollektive Versorgung zwangsläufig die private, familiale Versorgung ersetzen würde, historisch unbegründet.⁴⁶ Eine nicht-berufliche Betreuerin, die ein gewisses Maß an gesetzlicher Freistellung zur Pflege erhält, mag dadurch tatsächlich im Stande sein, ihre Betreuungstätigkeit fortzusetzen, und es mag zudem genau das sein, was sie will. Dennoch ist die bezahlte wie unbezahlte Betreuungsarbeit unter Männern und Frauen sehr ungleich verteilt und überdies erbärmlich unterbewertet. Daher ist es, wie Clare Ungerson bemerkt, aus einem *gender*-Blickwinkel heraus unmöglich, in der Untersuchung private und öffentliche Betreuung voneinander zu trennen.⁴⁷

Die Elemente der Restrukturierung sozialer Dienste

Am umfassendsten war die Restrukturierung sozialer Dienstleistungen aller Art – Unterbringung, Erziehung und medizinische wie soziale Betreuung – in Großbritannien. Die frühen 1980er Jahre zeichneten sich hier durch die Einführung neuer *public management*-Methoden aus,⁴⁸ in denen Leistung und Kostenüberprüfung eine zentrale Rolle spielten. Die Einführung von „Quasi-Märkten“⁴⁹ begann 1988. Dieses Konzept bestand darin, einerseits Marktprinzipien (und damit auch Marktkontrollen) in den öffentlichen Sektor einzuführen, indem der Einkauf von Leistungen von deren Bereitstellung getrennt wurde, und andererseits die Gewichtung der Mischökonomie der Wohlfahrt so umzuverteilen, dass der Staat weniger Dienste anbot und der unabhängige Sektor – Non-Profit-Sektor und Markt – mehr. In der Debatte über den Wandel in der Mischökonomie der Wohlfahrt wurden die Auswirkungen dieser Rücknahme des staatlichen Anteils auf den privaten Bereich der Familie nie thematisiert. Der Ausdruck „Quasi-Märkte“ ist insofern treffend, als zwar Einkauf und Bereitstellung getrennt, die KonsumentInnen aber nicht die KäuferInnen sind. Großteils entscheiden auch weiterhin Profis darüber, was die KlientInnen der sozialen Dienste benötigen, und kaufen dann die entsprechende Dienstleistung ein, entweder von hausinternen Anbietern oder von Anbietern aus dem unabhängigen Sektor.

Warum diese Verlagerung hin zu Marktprinzipien? Wie Howard Glennerster und Julian Le Grand behaupten, ist dieser Wandel nicht allein ideologisch – mit dem Thatcherismus – erklärbar.⁵⁰ Schließlich gab es sehr ähnliche Entwicklungen auch in

45 Hilary Land u. Hilary Rose, *Compulsory Altruism for Some or an Altruistic Society for All?*, in: Philip Bean u. a. Hg., *In Defence of Welfare*, London 1985, 74–96.

46 Vgl. Peregrine Horden u. Richard Smith Hg., *The Locus of Care. Families, Communities, Institutions, and the Provision of Welfare since Antiquity*, London 1998.

47 Vgl. Clare Ungerson, *Social Politics and the Commodification of Care*, in: *Social Politics*, 4, 3 (1997), 362–382.

48 Vgl. Christopher Hood, *A Public Management for all Seasons?*, in: *Public Administration*, 69, 1 (1991), 3–19.

49 Julian Le Grand u. Will Bartlett, *Quasi-Markets and Social Policy*, London 1993.

50 Vgl. Howard Glennerster u. Julian Le Grand, *The Development of Quasi-Markets in Welfare Provision in the United Kingdom*, in: *International Journal of Health Services*, 25, 2 (1995), 203–218.

anderen europäischen Ländern, insbesondere in den Niederlanden, wo sie etwa zur gleichen Zeit wie in Großbritannien einsetzten, und in einigen Teilen Schwedens. Norwegen, das innerhalb Europas durch seine stabile Wirtschaftslage hervorsticht, hat dennoch viele mit dem *new public management* und marktwirtschaftlichen Strukturen assoziierte Richtlinien eingeführt. Freilich kann die Bedeutung von Reformen, die auf dem Papier ganz ähnlich aussehen, sehr unterschiedlich sein, je nach dem Kontext, in den sie eingefügt werden, und auch weil die dahinter stehenden Beweggründe oft unterschiedlich sind. In den Niederlanden standen immer mehr die Mittel als der Zweck im Vordergrund. Das Ziel war eher, Dienstleistungen zu verbessern, als einen stärker marktorientierten sozialen Dienstleistungsbereich zu schaffen. In Finnland, wo man genauso wie in Großbritannien bestrebt war, die Rolle des Staates als Anbieter von Dienstleistungen zu reduzieren, waren die Reformen viel stärker von kleinen unabhängigen Anbietern beeinflusst. Auch hier ging es mehr darum, Möglichkeiten zur Gewährleistung einer hohen Qualität der Betreuung zu finden, als um eine Veränderung der Strukturen *per se*, und staatliche Anbieter, die sich zu kleinen privaten Anbietern gewandelt hatten, trugen hier die Reformen viel stärker mit als in Großbritannien.

Sehr wahrscheinlich spielte die Ideologie aber bei der Festlegung des ‚kulturellen Inhalts‘ dieser Veränderungen eine Rolle. Großbritannien war das einzige Land, das durch die Bank alle Aspekte der Quasi-Märkte erprobte, was letztlich auf ein gigantisches Demonstrationsprojekt hinauslief. Dabei ist es unwahrscheinlich, dass das Hauptziel der britischen Regierung die Senkung der Kosten war; die Transaktionskosten auf einem Quasi-Markt mussten in jedem Fall höher sein. Doch glaubte man fest an die Überlegenheit des Marktes hinsichtlich seiner Eignung, große Auswahl und hohe Qualität zu liefern. Eine eher krude Version der *public choice*-Theorie dürfte eine zentrale Rolle bei der Propagierung des Quasi-Märkte-Konzepts gespielt haben.⁵¹ Der Leitgedanke scheint dabei gewesen zu sein, dass die Anbieter im Grunde eigennützig seien, sodass man die Regulierung öffentlicher Zuwendungen nicht ihrer Berufsethik allein überlassen könne. Die Diffamierung von Berufsständen war im Großbritannien der 1980er Jahre an der Tagesordnung, und keine Gruppe war davon stärker betroffen als die SozialarbeiterInnen. Zweifel an den staatlichen sozialen Diensten und an der Berufsethik der Ausübenden, obwohl weniger stark als in Großbritannien, unterstützten auch in Norwegen die Bemühungen um ein aggressiveres ‚Management‘ der Betreuungsarbeit im öffentlichen Sektor.

In einigen Ländern scheint dagegen die Vertrauenskrise des öffentlichen Sektors unerheblich gewesen zu sein. In Irland nahm das staatliche Dienstleistungsangebot zu, und wenngleich das Angebot auf dem Privatsektor noch stärker zugenommen hat, so liegt dies nicht an einem bewussten Bemühen, die Rolle des Staates zu beschränken. Auch in Deutschland gibt es, obwohl die Zweifel an der Kapazität des Staates, das Sozialversicherungsmodell (das 1996 um die Pflegevorsorge erweitert wurde) zu erhalten, weiter anwachsen, kaum Anzeichen für ein generelles Misstrauen gegenüber

51 Vgl. Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Oxford 1990; Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, New York 1991; Peter Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, London 1993.

dem öffentlichen Sektor. In Italien, wo ein Vertrauen auf und in die Regierung historisch gänzlich fehlt,⁵² hatten die Verschiebungen im Charakter sozialer Dienstleistungen ironischer Weise mehr mit dem ewigen Hin und Her zwischen Zentrum und Peripherie zu tun als mit einem geschlossenen Versuch, den Staat zurück zu nehmen. In einigen Ländern waren also, wenngleich es einen grundlegenden Wandel in der Form, in der soziale Dienste angeboten werden, gegeben hat, die Reformen mehr durch Kontinuität als durch Wandel charakterisiert. Das vermag auch teilweise die von Beobachtern in den einzelnen Ländern kommenden, sehr unterschiedlichen Betrachtungsweisen dieses Wandels zu erklären. Adalbert Evers beispielsweise gewinnt bei der Analyse der deutschen Unstrukturierungen einen sehr positiven Eindruck von der „pluralistischen“ Sozialbetreuung und ist der Ansicht, dass eine Vielfalt von Angeboten in einer pluralistischen Gesellschaft unumgänglich sei.⁵³ Allerdings müssen diese Entwicklungen in Deutschland auch vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosenraten gesehen werden. Für ein Land wie Großbritannien, wo die Implementierung der Sozialfürsorgereformen 1993 Dienstleistern des öffentlichen Sektors bisweilen wie ein ziemlich abschreckendes Nullsummenspiel erschien, wäre eine solche Betrachtungsweise wohl allzu rosig. Gegenüber den korporativistischen Modellen Deutschlands und Hollands dagegen, die immer noch im Geiste des Konsenses operieren, macht sie mehr Sinn. Dennoch weist interessanterweise die deutsche Pflegeversicherung in ihrer Durchführung einige Ähnlichkeiten mit der britischen Reform der kommunalen Fürsorge auf.

Es bleibt noch die Frage, inwieweit das Angebot an sozialen Diensten nach den neuen Regelungen tatsächlich vielfältiger zu werden verspricht. Wie Evers einräumt, haben sich im holländischen System Non-Profit-Organisationen zu so etwas wie „Quangos“ (*quasi-governmental organisations*) entwickelt. Paul Di Maggio und Walter W. Powell haben dargelegt, dass alternative Anbieter, eben beispielsweise Non-Profit-Organisationen, durch einen Prozess des „institutionellen Isomorphismus“ starke Ähnlichkeit mit staatlichen Bürokratien entwickeln können.⁵⁴ Theoretisch zielten die Veränderungen in der Sozialfürsorgepolitik darauf ab, Flexibilität statt Standardisierung zu fördern und transparente vertragliche Vereinbarungen an die Stelle des undurchschaubaren fachlichen Ermessens der Zuständigen zu setzen. In Großbritannien, wo die Veränderungen am weitesten gingen, gibt es jedoch kaum Anzeichen für ersteres,⁵⁵ und was letzteres betrifft, so deuten einige der neuesten Untersuchungen darauf hin, dass das transparenter Machen des gesamten Prozesses der Bedarfseinschätzung auch dazu geführt hat, den Konflikt zwischen (scheinbar unbegrenztem) Bedarf und

52 Vgl. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New York 1993.

53 Adalbert Evers u. a. Hg., *Payments for Care. A Comparative Overview*, Aldershot 1994; Adalbert Evers u. Ivan Svetlik, Hg., *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Aldershot 1993; Clare Ungerson, *Morals and Politics in 'Payments for Care': An Introductory Note*, in: Evers, *Payments*, wie Anm. 53, 43–47.

54 Paul Di Maggio u. Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields*, in: Walter W. Powell u. Paul Di Maggio Hg., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991, 63–82.

55 Vgl. insbes. John Baldock u. Clare Ungerson, *Becoming Consumers of Community Care*, York 1994.

(begrenzten) Ressourcen zu verschärfen, sodass der Ermessensanteil bei der Vergabe von Mitteln in Wirklichkeit sogar gestiegen ist.⁵⁶

Eine logische Begleiterscheinung stärker marktorientierter Dienste ist in manchen Ländern eine Schwerpunktverlagerung von Dienstleistungen hin zu Geldleistungen. Die Geldleistung macht KlientInnen sozialer Dienste tatsächlich zu KäuferInnen und bietet damit wohl weitaus eher echte Wahlmöglichkeiten. Als das jedoch in den 1980er Jahren in Großbritannien und in den 1990er Jahren in den Niederlanden versucht wurde, fand es zwar großen Anklang (vor allem bei den jungen Körperbehinderten, einer besonders sprachgewaltigen Interessensgruppe), erwies sich aber als teuer. In Deutschland war das Angebot an Betreuungsdiensten immer unbedeutend im Vergleich zu finanziellen Leistungen, doch haben letztere mittlerweile den Charakter einer zusätzlichen Sozialversicherung angenommen, was den ausgezahlten Beträgen automatisch Grenzen setzt. Auch andere Regierungen, die Systeme der finanziellen Abgeltung von Betreuungsleistungen einführten, erkannten in den 1990er Jahren rasch die Notwendigkeit der Festsetzung von Höchstbeträgen. Die Mehrzahl der westeuropäischen Regierungen hat auf die eine oder andere Weise mit ‚Pflegevergütungen‘ experimentiert, sei es in Form von Zahlungen an die Pflegebedürftigen, an die Sorgepflichtigen oder an gemeinnützige HelferInnen.⁵⁷ Vorrangig unter den jüngsten Veränderungen war die Verlagerung von Dienstleistungen zu Geldleistungen jedoch nur in einem Land, nämlich in Frankreich. Und auch hier war die treibende Kraft hinter dem Trend in Richtung Barvergütungen, die diejenigen, die Betreuung – sei es für Kinder, sei es für alte Menschen – benötigten, die Bezahlung von Dienstleistungen ermöglichen sollten, nicht so sehr das Bestreben, die Rolle der staatlichen Bürokratie aus welchen Gründen auch immer einzuschränken, sondern vielmehr, etwas gegen das enorme Problem der Arbeitslosigkeit zu unternehmen. Die besondere Situation Frankreichs zeigt also deutlich, wie wichtig es ist, das jeweilige Zusammentreffen von Umständen zu erfassen, von denen die Veränderungen ausgehen (und in die die Reformen eingegliedert werden). Evers befürwortet den Trend in Richtung Barvergütungen. Er meint, diese würden „keineswegs ausschließlich mit reinem Konsumdenken zusammenhängen“, und angesichts dessen, dass bis zu einem gewissen Grad unterschiedliche und auseinander fallende Interessen in pluralistischen Gesellschaften unvermeidlich seien, könne man Geldlösungen auch „als den geeigneteren Weg betrachten, unter solchen Bedingungen gleiche Rechte zu garantieren“.⁵⁸ Letztere Hoffnung hängt freilich weitgehend von der Höhe des Geldbetrages ab, den die/der KlientIn erhält, um damit auf dem Markt Leistungen zu erwerben.

Alle in diesem Abschnitt besprochenen Entwicklungstrends haben Auswirkungen auf die Qualität der Betreuungsleistungen. Wenn der Staat zwar weiterhin die Kosten

56 Vgl. Jane Lewis u. Howard Glennerster, *Implementing the New Community Care*, Buckingham 1995; Kirstein Rummery u. Caroline Glendinning, *Negotiating Needs, Access and Gatekeeping: Have Developments in Health and Community Care Policies in the UK Eroded the Rights of Disabled and Older Citizens?* hg. vom *National Primary Care and Development Centre*, Manchester 1997.

57 Die am besten durchdachte und überzeugendste Typologie der Formen solcher Zahlungen bietet Ungerson, *Politics*, wie Anm. 47.

58 Evers, *Payments*, wie Anm. 53, 27.

trägt, aber den Leistungsumfang einschränkt, mag es durchaus Argumente zu Gunsten einer stärkeren staatlichen Regulierung geben. In Großbritannien gelten jedoch Marktprinzipien in Vertragsform als Hauptinstrument der Regulierung. Im Augenblick scheint alles darauf hinzudeuten, dass in vielen Ländern die Qualität der Dienstleistungen für die EmpfängerInnen zu einem Problem wird. Sowohl die relativ geringe Höhe von Geldleistungen, mit deren Hilfe die KlientInnen selbst für ihre Betreuung bezahlen können, als auch die Trennung von Einkauf und Bereitstellung im öffentlichen Sektor, die es mit sich bringt, dass Dienste unter Umständen vom freien Markt geliefert werden, auf dem Bezahlung und Arbeitsbedingungen schlechter sind als im öffentlichen Sektor, können eine verminderte Qualität der Leistungen zur Folge haben. Derzeit beschränken sich die gesicherten Erkenntnisse weitgehend auf das Wissen, dass sich die Bedingungen für das an vorderster Front stehende, weibliche Pflegepersonal verschlechtert haben (so etwa in Großbritannien und Norwegen, in Finnland dagegen offenbar nicht); die Folgen für die EmpfängerInnen der Betreuungsleistungen lassen sich daraus lediglich ableiten. In Frankreich war die Arbeitsmarktpolitik die Triebfeder der neuen Regelungen bezüglich Barvergütung; der Grundgedanke dabei war, die Betreuungsarbeit aus der Grauzone des Marktes herauszunehmen und sicherzustellen, dass die BetreuerInnen im Sozialbereich qualifiziert sind. Die Qualität der Kinderbetreuung scheint aber dennoch abgenommen zu haben, da die kindliche Entwicklung aus dem Blickpunkt der Politik gerückt ist.

Sämtliche Veränderungen haben auch Auswirkungen auf die nicht-berufliche, von der Familie zu leistende Betreuung und Pflege. Dieser bisher noch kaum untersuchte Aspekt der Restrukturierung der öffentlichen Versorgung ist umso beachtenswerter, als eine der unterschweligen Befürchtungen, die hinter vielen der Veränderungen standen, die war, dass staatliche Versorgung die Versorgung durch die Familie bzw. durch andere Teile der Zivilgesellschaft ersetzen würde. Die Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland, wo die Verantwortung für Betreuung und Pflege im europäischen Vergleich besonders stark familienzentriert war, könnte als Verschiebung in Richtung mehr kollektiver Leistungen – entgegen dem Trend in den meisten anderen Ländern – interpretiert werden. Doch in Anbetracht dessen, dass die meisten EmpfängerInnen von Leistungen aus der Pflegeversicherung sich für den Erhalt von Pflegegeld entschieden haben, trägt die Versicherung vermutlich eher noch zur Stärkung des familienorientierten Systems bei. In allen Ländern, wo Aspekte des *new public management* ausprobiert oder Marktprinzipien eingeführt wurden, tendierte das Ergebnis zu einer systematischeren Zielgruppenausrichtung der sozialen Dienste, was zugleich bedeutet, dass manche Gruppen – etwa alte Menschen, die in geringerem Grad auf Hilfe angewiesen bzw. gefährdet sind, oder Kinder arbeitsloser Eltern – aus dem Unterstützungsanspruch heraus fielen. In solchen Fällen muss dann eben die Familie einspringen. Seit den 1990ern trifft das auf Schweden ebenso zu wie auf Großbritannien.

Resümee

Es ist schwer zu sagen, was die richtige Taktik im Umgang mit dem komplexen Problem des Verhältnisses zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit wäre, nicht zuletzt des-

halb, weil die Frage zusätzlich durch geschlechtsspezifische Ungleichheiten belastet ist. Eithne McLaughlin und Caroline Glendinning haben angeregt, an Stelle der Marktentkoppelung der Arbeit an Entfamiliarisierung zu denken, nicht im Sinne simpler Individualisierung (die schon oft herangezogen wurde, um Frauen auf den Arbeitsmarkt zu holen),⁵⁹ sondern eher im Sinne der Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen Menschen familiäre Verpflichtungen wahrnehmen.⁶⁰ Das würde eindeutig die Frage mit einschließen, inwieweit Männer und Frauen Hilfe dabei erhalten sollten, ihre bezahlten und unbezahlten Aufgaben miteinander in Einklang zu bringen, und es lässt auch Spielraum für die Sichtweise, dass das Recht, Angehörige nicht betreuen zu müssen,⁶¹ ebenso wichtig sei wie das Recht, Angehörige zu betreuen. Schließlich gehört es mit zur Ethik der Fürsorge, dass diese freiwillig sein sollte. Es ist zudem eine Formulierung, die Untersuchungen über die Funktionsweise des Privatrechts wie auch des Öffentlichen Rechts anregt. Das Konzept der Entfamiliarisierung verspricht, die zentrale Bedeutung des Verhältnisses von bezahlter und unbezahlter Arbeit für Frauen wieder in den Mittelpunkt zu rücken. Überdies kann das Konzept so angelegt werden, dass die leidige Frage, was für Frauen ‚gut‘ sei, vermieden wird: Es wird nicht (wie im Fall der Marktentkoppelung) davon ausgegangen, dass Entfamiliarisierung notwendigerweise wünschenswert sei. Sozialpolitik sollte das Ziel haben, Wahlmöglichkeiten zu eröffnen. Im Konzept der *decommodification* wird das berücksichtigt, soweit es Männer betrifft, indem es ihnen in einem bestimmten Grad ermöglicht, sich nicht der Erwerbsarbeit zu widmen. Das Problem liegt darin, dass bei Frauen wegen ihres komplexen Verhältnisses zu bezahlter Arbeit, unbezahlter Arbeit und Wohlfahrt nicht nur ihr Recht, keiner bezahlten Arbeit nachzugehen (d. h. Freistellung von Erwerbsarbeit bzw. Entkoppelung vom Markt), das in Erweiterung zugleich das Recht bedeutet, unbezahlte Arbeit zu leisten, berücksichtigt werden muss, sondern genauso auch ihr Recht, einer bezahlten Arbeit nachzugehen und damit zugleich ihr Recht, keine unbezahlte Arbeit leisten zu müssen. So weit zum Grundsätzlichen. In der sozialen Realität ist Europa gefordert, sich mit dem Problem des Verhältnisses von bezahlter und unbezahlter Arbeit auseinander zu setzen, damit Frauen gleiche Chancen erhalten, aber zunehmend auch, damit Frauen nicht die Hauptlast wachsender sozialer Ungleichheit und hoher Armutsraten zu tragen haben.

Aus dem Englischen von Gudrun Hopf

59 Vgl. Linda Luckhaus, Individualisation of Social Security Benefits, in: Christopher McCrudden Hg., Equality of Treatment between Women and Men in Social Security, London 1994, 147–161.

60 Vgl. Eithne McLaughlin u. Caroline Glendinning, Paying for Care in Europe: Is there a Feminist Approach?, in: Linda Hantrais u. Steen Manger Hg., Family Policy and the Welfare of Women. Cross national Research Papers, University of Loughborough 1994, 52, 69.

61 Vgl. Land/Rose, Altruism, wie Anm. 45.