

Meyer, Traute

Doctoral Thesis

Ungleich besser? Die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen im Zeichen der Expansion sozialer Dienstleistungen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Meyer, Traute (1997) : Ungleich besser? Die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen im Zeichen der Expansion sozialer Dienstleistungen, ISBN 3-89404-168-4

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/122872>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

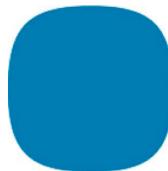
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Meyer: Ungleich besser?

Herausgegeben vom
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Direktor: Professor Dr. Günther Schmid

Traute Meyer

Ungleich besser?

Die ökonomische
Unabhängigkeit
von Frauen im Zeichen
der Expansion sozialer
Dienstleistungen



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Meyer, Traute:

Ungleich besser? : die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen
im Zeichen der Expansion sozialer Dienstleistungen / Traute

Meyer. [Hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung]. - Berlin : Ed. Sigma, 1997

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1995

ISBN 3-89404-168-4

© Copyright 1997 by edition sigma® rainer bohn verlag, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile
ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen
Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung
des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Verviel-
fältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung
in elektronische Systeme.

Konzeption und Gestaltung: Rother + Raddatz, Berlin.

Textverarbeitung: Petra Schäfter, Berlin.

Druck: WZB

Printed in Germany

Inhalt

Danksagung	9
1. Einleitung	11
1.1 Die Dienstleistungsgesellschaft als empirisches Phänomen	11
1.2 Ursachen für die Dienstleistungsexpansion	13
1.3 Soziale Folgen der Dienstleistungsexpansion	15
1.4 Konservatives Deutschland – Neoliberales Großbritannien	17
1.5 Aufbau der Arbeit	19
2. Die Expansion der sozialen Dienste und die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen	23
2.1 Perspektiven der Sozialstaatsforschung	23
2.1.1 Der Sozialstaat schafft Unabhängigkeit vom Arbeitsmarkt – Esping-Andersens „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“	25
2.1.2 Der Sozialstaat schafft Abhängigkeit vom Mann – Feministische Analysen britischer und deutscher Sozialpolitik	27
2.1.3 Warum Beschäftigung in den sozialen Diensten kein Gegenstand der Sozialstaatsforschung ist	31
2.1.4 Der Gegenstand der Sozialstaatsforschung	33
2.1.5 Hartnäckige Traditionen: die Trennung öffentlicher und privater Welten	34
2.1.6 Der Sozialstaat schafft Unabhängigkeit vom Mann durch den Markt? Zentrale Prämisse der Studie	35
2.2 Was heißt hier eigentlich Unabhängigkeit? Begründung eines minimalistischen Emanzipationskonzeptes	38
2.2.1 Das symbolische Geschlechterverhältnis	40
2.2.2 Symbolische und reale Arbeitsteilung	41
2.2.3 „Weibliches Arbeitsvermögen“?	42
2.2.4 Plädoyer für die Anerkennung kleiner Fortschritte angesichts großer Hindernisse	44
2.3 Zwischenbilanz	46
2.4 Wie lässt sich ökonomische Unabhängigkeit messen? Operationalisierung des Konzepts	47

3.	Soziale Dienste zwischen Markt und Staat	51
3.1	Die Besonderheit personenbezogener Tätigkeiten im Kapitalismus	51
3.1.1	Politische versus marktwirtschaftliche Rationalität – Was den Sozialstaat vom Markt unterscheidet	54
3.1.2	Der Staat als Garant für Stabilität	55
3.2	Die institutionelle Struktur des deutschen Sozialstaates	57
3.3	Die institutionelle Struktur des britischen Sozialstaates	61
3.4	Rahmenbedingungen der Dienstleistungsentwicklung im Vergleich	65
4.	Die Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern nach Wirtschaftszweigen von den sechziger bis zu den neunziger Jahren	71
4.1	Methodisches Vorgehen und Datengrundlage	71
4.2	Großbritannien	73
4.2.1	Frauenerwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen	75
4.2.2	Männererwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen	77
4.2.3	Zusammenfassung	79
4.3	Bundesrepublik Deutschland	80
4.3.1	Frauenerwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen	81
4.3.2	Männererwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen	83
4.3.3	Zusammenfassung	85
4.4	Hauptunterschiede beider Länder	86
4.5	Fazit	90
5.	Die Zusammensetzung des Wirtschaftszweiges soziale Dienste nach Berufen	93
5.1	Eingrenzung von Untersuchungsgebiet und Untersuchungszeitraum	93
5.2	Bundesrepublik Deutschland	95
5.2.1	Methodische Vorbemerkung	95
5.2.2	Beschäftigung im Gesundheitswesen	95
5.2.3	Beschäftigung im Sozialwesen	100
5.2.4	Beschäftigung im Bildungswesen	101
5.2.5	Fazit	102
5.3	Großbritannien	104
5.3.1	Methodische Vorbemerkung	104
5.3.2	Beschäftigung im Gesundheitswesen	104
5.3.3	Beschäftigung im Sozialwesen	106
5.3.4	Beschäftigung im Bildungswesen	109

5.3.5	Fazit	112
5.4	Bundesrepublik und Großbritannien im Vergleich	113
6.	Frauenlöhne in den sozialen Diensten	119
6.1	Bundesrepublik Deutschland	120
6.2	Großbritannien	123
6.3	Ländervergleich: Is Less More?	127
7.	Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten – Großbritannien	133
7.1	Krankenschwestern	133
7.2	Haushaltshilfen und Beschäftigte in Altenpflege- und Behindertenheimen	136
7.3	Lehrerinnen	137
7.4	Hauswirtschaftliche und Reinigungsberufe	138
7.5	Bürobeschäftigte	139
7.6	Fazit	140
8.	Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten – Bundesrepublik Deutschland	145
8.1	Pflegekräfte	145
8.2	Lehrerinnen	148
8.3	Hauswirtschaftliche und Reinigungsberufe	151
8.4	Bürobeschäftigte	152
8.5	Bundesrepublik und Großbritannien im Vergleich	153
8.5.1	Entwicklung der Teilzeitarbeit	153
8.5.2	Klassifikation der Arbeitsplätze I: Zuverdienerjobs ohne Entwicklungsmöglichkeiten	155
8.5.3	Klassifikation der Arbeitsplätze II: Zuverdienerjobs mit Entwicklungsmöglichkeiten	155
8.5.4	Klassifikation der Arbeitsplätze III: Brotverdienerjobs	156
8.5.5	Exkurs: Länderspezifische Forschungsschwerpunkte zur Beschäftigung in der Pflege – das Dilemma Segmentation und das Dilemma Pflegenotstand	158
9.	Die Frauen im deutschen und britischen Sozialstaat: das Versorger- und das Selbstversorger-Milieu – Überblick über die empirischen Ergebnisse	161

10. Der Sozialstaat in der Krise und die Zukunft der sozialen Dienste	169
10.1 Der Sozialstaat auf dem Weg vom Fordismus zum Postfordismus? Merkmale der fordistischen und der postfordistischen Gesellschaft	172
10.2 Die Krise des Versorger-Systems	174
10.3 Die Krise des Selbstversorger-Systems	176
10.4 Beschäftigungspolitische Strategien zur Krisenbewältigung – Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in die deutsche Dienstleistungsgesellschaft?	179
10.4.1 „Übergangsarbeitsmärkte“ durch Arbeitszeitverkürzungen, Arbeitszeitflexibilität und Fortbildung	179
10.4.2 Die negative Einkommensteuer	180
10.4.3 Das garantierte Grundeinkommen	181
10.4.4 Fazit	182
10.5 Beschäftigungspolitische Strategien zur Krisenbewältigung in Großbritannien – Wieder mehr für Mehr!	187
10.5.1 Das Basiseinkommen	188
10.5.2 Der gesetzliche Mindestlohn	190
10.5.3 Bildungs- und Qualifikationsangebote	191
10.6 Fazit	192
Verzeichnis der Synoptischen Übersichten, Tabellen und Grafiken	197
Literatur	201

Danksagung

Diese Arbeit habe ich als Mitarbeiterin der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung verfaßt, sie wurde 1995 als Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin angenommen. Für kritische Begleitung und Hilfestellung danke ich insbesondere Professor Dr. Günther Schmid, Professor Dr. Barbara Riedmüller und Dr. Christel Faber, ebenso meinen Kollegen und Kolleginnen am Wissenschaftszentrum und an der Freien Universität. Dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung danke ich dafür, mir bislang unveröffentlichte Daten zur Verfügung gestellt zu haben.

Berlin, im Februar 1997

Traute Meyer

1. Einleitung

Wenn man den Begriff „Dienstleistungsgesellschaft“ im Alltag hört, stellen sich spontan Bilder ein: von Finanzmetropolen, von Banken, Börsen und ihren Beschäftigten; von Maklern und Werbefachleuten, von Fast-Food-Ketten und von Friseursalons; man denkt an Unterhaltungsindustrie und an Tourismus, an Psychotherapie und an Massage. Dagegen weckt der Begriff kaum negative Assoziationen, wie etwa die Vorstellung einer deindustrialisierten Region mit hoher Arbeitslosigkeit. Man würde sich darunter auch keine Gesellschaft vorstellen, in der der Staat den Dienstleistungssektor dominiert. Dafür ist der Begriff zu dynamisch; die Dienstleistungsgesellschaft erscheint als flexible Gesellschaft, in der sich Konsumenten ihre Wünsche durch den Kauf einer Leistung erfüllen. Der Begriff ist verbunden mit Fortschriftlichkeit, mit Zukunftsorientierung: eine moderne Gesellschaft sollte entweder schon eine Dienstleistungsgesellschaft sein oder auf dem Weg dorthin.

In solchen, vor allem medial vermittelten Stereotypen der Dienstleistungsgesellschaft haben ausgerechnet die Tätigkeiten, die den größten Teil aller bezahlten Dienstleistungen ausmachen, keinen Raum: die medizinische Versorgung, die Pflege von Hilfsbedürftigen, die Betreuung von Kindern, das Bildungsangebot, Beratung und soziale Arbeit, kurz, all jene Aktivitäten, die sich unter dem Begriff soziale Dienstleistungen zusammenfassen lassen. Es sind zugleich jene Bereiche und Beschäftigungen, für deren Existenz der Staat wesentliche Verantwortung trägt. Mit der Expansion dieser Tätigkeiten in den letzten Jahrzehnten befaßt sich die vorliegende Untersuchung.

1.1 Die Dienstleistungsgesellschaft als empirisches Phänomen

Empirischer Anlaß für den Begriff der „Dienstleistungsgesellschaft“ war die Tatsache, daß in allen industrialisierten Ländern ein deutlicher Rückgang der Beschäftigung zunächst im Agrarsektor, seit den siebziger Jahren dann auch in der Industrie festzustellen war. Gleichzeitig stieg der Anteil der Beschäftigten in den kommerziellen (Finanzdienstleistungen, Werbung), den konsumbezogenen (Gastronomie, Körperpflege, Unterhaltung, Reparaturdienste) sowie in den kommunalen und sozialen Dienstleistungen (Gesundheits-, Bildungs-, Sozialwesen, Kultur, kommunale Angebote, öffentliche Verwaltung). Diese Trends

gelten für alle entwickelten Industrieländer, aber nicht alle Staaten haben in gleicher Weise darauf reagiert.

Den Ergebnissen einer Studie über die Arbeitsmarktentwicklung in 16 Ländern der OECD zufolge, bildeten sich in den siebziger und achtziger Jahren drei typische Muster heraus. Das erste Muster ist kennzeichnend für die skandinavischen Länder.¹ Hier wurden die Arbeitsplatzreduzierungen im industriellen Sektor durch eine erhebliche Expansion der sozialen und kommunalen Dienstleistungen kompensiert. Diese umfassen inzwischen wesentlich mehr Beschäftigte als die industrielle Produktion. Die Expansion führte zu einer hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die marktorientierten Dienstleistungen weiteten sich ebenfalls aus. Wesentliches Merkmal des zweiten, anglo-amerikanischen Musters² ist, daß der Rückgang der Beschäftigung in der Produktion in erster Linie durch eine starke Zunahme der marktorientierten Dienstleistungen für Personen und Unternehmen aufgefangen wurde; hinzu kam ein Wachstum der kommunalen und sozialen Dienstleistungen. Beide Trends waren mit hohen allgemeinen Beschäftigungsquoten und einer Feminisierung des Arbeitsmarktes verbunden. Das dritte Muster entspricht den Entwicklungen in den kontinentalen Ländern³, zu denen die Bundesrepublik gehört. Während auch hier die industrielle Produktion zurückging, war ein vergleichsweise geringes Wachstum der sozialen Dienste und kaum eine Zunahme der marktorientierten Dienstleistungen zu verzeichnen. Mit diesem relativ schwach ausgeprägten Profil des Dienstleistungssektors ging eine geringe allgemeine Erwerbsbeteiligung und eine geringe Erwerbsquote von Frauen einher. Allein in den kontinentalen Ländern war deshalb keine Feminisierung des Arbeitsmarktes zu beobachten (Cusack/Rein 1987: 9, 15). In bezug auf die untersuchten 16 OECD-Länder stellte sich außerdem heraus, daß sich die Arbeitsmärkte in zwei Bereiche teilen lassen, in denen sich Beschäftigung unabhängig voneinander entwickelt. Den einen Bereich bilden die marktorientierten Sektoren industrielle Produktion, unternehmensorientierte und personenbezogene kommerzielle Dienstleistungen, der zweite Bereich umfaßt die nicht-marktorientierten Dienstleistungen im öffentlichen und nicht-profitorientierten Sektor (Cusack/Rein 1987).

Die Zunahme von Bildungs-, Gesundheits-, Beratungs- und Versorgungsdienstleistungen war also – wenngleich national unterschiedlich ausgeprägt – ein Hauptmerkmal des Strukturwandels auf den Arbeitsmärkten der vergangenen Jahrzehnte. Auf diesen Bereich konzentriert sich das vorliegende Buch. Es ist

1 In dieser Gruppe zusammengefaßt sind Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden.

2 In dieser Gruppe zusammengefaßt sind Australien, Kanada, das Vereinigte Königreich und die USA.

3 In dieser Gruppe zusammengefaßt sind Belgien, die BRD, Frankreich, Holland, Italien, Österreich und die Schweiz.

eine empirische Studie über Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsbedingungen von Frauen in den sozialen Dienstleistungen.

1.2 Ursachen für die Dienstleistungsexpansion

Anfang der fünfziger Jahre war für Jean Fourastié, den ersten Theoretiker der Dienstleistungsgesellschaft, die von ihm erwartete Expansion der Dienstleistungen die „große Hoffnung des Zwanzigsten Jahrhunderts“ (Fourastié 1954). Fourastié vermutete, daß mit wachsender industrieller Produktivität der Arbeitskräftebedarf im Agrarsektor und in der Produktion sinken, durch die wachsenden Haushaltseinkommen jedoch die Nachfrage der Konsumenten nach verbraucherorientierten Dienstleistungen deutlich ansteigen würde. Aufgrund der relativ geringeren Produktivität dieser Dienstleistungen, so die Annahme, sei der Arbeitskräftebedarf im tertiären Sektor sehr hoch, so daß dieser immer weiter wachsen müsse (Fourastié 1954: 133ff.). Das Ergebnis wäre die „Wanderung der Beschäftigten von einem Wirtschaftszweig zu einem anderen“ (Fourastié 1954: 119), vor allem vom primären zum tertiären Sektor (Fourastié 1954: 286ff.). Diesen Faden nahm 1973 der Soziologe Daniel Bell wieder auf. Mit Optimismus sah er der „postindustriellen Gesellschaft“ entgegen, die von persönlichen Beziehungen und akademischem Know-How bestimmt sein würde. Bell ging davon aus, daß auf dem Arbeitsmarkt zukünftig die Dienstleistungen immer mehr dominieren. Ursache dafür seien Veränderungen der Produktionsweise und der Anwendung von Wissen in der Industriegesellschaft. Das theoretische Wissen erhalte eine immer bedeutendere Rolle für die Produktionsweise, und es würden wesentlich mehr Akademiker gebraucht. Außerdem sei damit zu rechnen, daß mit wachsendem Wohlstand die Erwartungen an die Lebensqualität und damit die Nachfrage nach Gesundheits- und Bildungsleistungen steige (Bell 1989: 30ff.).

Manche dieser Prognosen trafen nicht ein. So nutzen private Haushalte das gestiegene Einkommen nicht in dem von Fourastié prognostizierten Maße, um konsumorientierte Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen; statt dessen versuchen sie, durch Selbsthilfe Kosten zu vermeiden (Scharpf 1986: 4f.). Auch die These von der Zunahme persönlicher Beziehungen im Erwerbsleben scheint angesicht realer Arbeitsbedingungen zweifelhaft (z.B. Gross 1983: 27ff.). Die Erklärungen für die Expansion des Dienstleistungssektors – technologische Innovationen, ein Anstieg von Produktivität, privater Kaufkraft und öffentlichen Einnahmen, ein gestiegener Bedarf nach Bildung und Gesundheit – gelten jedoch bis heute.⁴

4 Für eine Übersicht über die Diskussion siehe Cusack/Rein 1987.

Die von den beiden Klassikern der Dienstleistungsgesellschaft herausgearbeiteten Mechanismen erklären, bezogen auf die sozialen Dienste, vor allem die ökonomischen und technologischen Voraussetzungen für deren Wachstum. Wenig erfährt man jedoch darüber, wie dieses Wachstum umgesetzt wurde. Fourastié befaßt sich überhaupt nicht mit den sozialen Diensten – verständlicherweise, da er sein Buch vor der allgemeinen Expansionsphase sozialer Leistungen verfaßte. Bell nennt zwar den Wertewandel und die gestiegene Nachfrage nach Bildung und Gesundheitsleistungen als eine treibende Kraft, sein analytischer Schwerpunkt liegt aber auf der Bedeutung des technologischen Wandels für die Beschäftigungsdynamik. Eine gesonderte Betrachtung des sozialen Bereiches ist jedoch durchaus gerechtfertigt. Die oben zitierte Studie zeigt, daß er eine eigene Dynamik besitzt und weist damit auf die Bedeutung nationaler sozialstaatlicher Institutionen hin.

Die sozialen Dienste sind ein besonderes Beschäftigungssegment. Hier werden Güter wie Gesundheitsversorgung und Bildung produziert, d.h. Güter, nach denen ein allgemeiner Bedarf besteht, der unabhängig von konjunkturellen Schwankungen gedeckt werden muß, wenn nicht gesellschaftliche Stabilität aufs Spiel gesetzt werden soll. Andererseits handelt es sich um Güter, die sich nur eine Minderheit der Bevölkerung leisten könnte, wenn sie ausschließlich unter privatwirtschaftlichen Bedingungen angeboten würden. Als Reaktion auf solche Unzulänglichkeiten des Marktes haben sich sozialstaatliche Institutionen herausgebildet. Sie repräsentieren das kollektive Interesse an einer Balance zwischen volkswirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, an der Reduzierung von Existenzrisiken in der Marktgemeinschaft. Der Staat ist zu diesem Zweck mit machtvollen Funktionen wie Gesetzgebung, Einnahme, Verwaltung und Investition von Steuern ausgestattet. Diese nehmen in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formen an. In der vergleichenden Sozialstaatsforschung gelten als wesentliche Faktoren für die Ausprägung sozialstaatlicher Institutionen und Politiken der historische Einfluß von Absolutismus und Autoritarismus, die Rolle der Religion, die Mobilisierung der Arbeiterklasse, politische Allianzen und Entscheidungen, die ökonomische Entwicklung eines Landes, die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung sowie ihre Mobilität (Deacon 1992: 19ff.).

Form und Politik der Sozialstaaten sind beeinflußt von der jeweiligen politischen, ökonomischen und kulturellen Tradition eines Landes. In welcher Weise sich dies auch auf die Beschäftigungsentwicklung in den sozialen Diensten auswirkt, soll in dieser Arbeit am Beispiel von zwei Ländern untersucht werden.

1.3 Soziale Folgen der Dienstleistungsexpansion

Der Begriff „Dienstleistungsgesellschaft“ suggeriert umfassende Veränderungen, nicht lediglich eine Verschiebung der Akzente auf dem Arbeitsmarkt. Für Bell geht der Wandel der Produktionsformen mit einem Wandel der sozialen Beziehungen einher. Die „soziale Struktur“ einer Gesellschaft gestaltet sich um, indem sich die gesellschaftlichen Institutionen verändern, die den einzelnen Individuen ihre Rollen zuweisen und ihr Handeln aufeinander abstimmen, damit bestimmte Ziele erreicht werden können (Bell 1989: 30). Auf diese Weise kann sich der Status sozialer Gruppen verändern, es kann Aufstiege, es kann Abstiege, es kann eine neue Verteilung von Macht und Privilegien geben (Bell 1989: 9). Diese sozialen Umschichtungen würden Ungleichheit nicht ausräumen, alle Bürgerinnen und Bürger würden jedoch von der Veränderung der sozialen Beziehungen profitieren. In der postindustriellen Gesellschaft nämlich traten persönliche an die Stelle von verschachtelten, für die Industriegesellschaft typischen Beziehungen (Bell 1989: 30ff., 134ff.). Die Industriegesellschaft erscheint Bell als „.... eine koordinierte Welt, in der Menschen, Rohstoffe und Märkte zum Zwecke der Produktion und Güterverteilung genau aufeinander abgestimmt werden“. Sie ist „.... eine hierarchisch und bürokratisch organisierte Welt, in der Menschen wie ‘Sachen’ behandelt werden, da sich Sachen leichter koordinieren lassen“ (Bell 1989: 134). Die postindustrielle Gesellschaft hingegen „.... beruht auf Dienstleistungen, ist also ein Spiel zwischen Personen. In ihr zählt weniger Muskelkraft oder Energie als Information. Die wichtigste Figur ist der Akademiker, der aufgrund seiner Ausbildung und Schulung die zunehmend benötigten Fähigkeiten mitbringt“ (Bell 1989: 134).

An diese Vorstellungen Bells knüpft die vorliegende Studie an; sie untersucht, wie sich die soziale Struktur der Gesellschaft durch die Expansion von Dienstleistungen verändert hat. Dabei geht sie allerdings von anderen Voraussetzungen aus. Die Industriegesellschaft erscheint nicht durchgängig als koordinierte Welt und die postindustrielle nicht nur als Spiel zwischen Personen. Aus der Perspektive, die hier eingenommen wird, lässt sich die Entwicklung auch genau andersherum verstehen.

1960, zu industriegesellschaftlichen Hoch-Zeiten, lag die weibliche Erwerbsbeteiligung in den USA bei 43%, in der Bundesrepublik bei 49%, in Großbritannien bei 46%. Mehr als die Hälfte aller Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren war nicht direkt an Produktion und Güterverteilung beteiligt (Schmidt 1993: 182). Die Mehrheit von ihnen war im Haushalt beschäftigt. Als Verantwortliche für das Wohlergehen ihrer Kinder und Partner werden sie es nicht für zweckmäßig gehalten haben, „Menschen wie Sachen“ zu behandeln, für sie gehörte damals schon das „Spiel zwischen Personen“ zum Alltag. Und sie waren wäh-

renddessen keine postindustriellen Vorläuferinnen; die Trennung von Erwerbs- und Hausarbeit mit ihren jeweils unterschiedlichen Anforderungen war Bestandteil der Industriegesellschaft (Kreckel 1992: 212ff.). Im Gegenteil stellt sich die Frage, ob sich die Arbeit dieser Frauen unter den geänderten Bedingungen – viele von ihnen sind inzwischen im Dienstleistungssektor erwerbstätig – nicht sogar verschärfen mußte. Ihr Status und Situs innerhalb der gesellschaftlichen Sozialstruktur wandelte sich. Sie kamen einerseits zu einem eigenen Einkommen, andererseits hatten sie weniger Zeit, den Haushalt zu versorgen. Bell und Fourastié haben sich mit diesen Veränderungen nicht beschäftigt. Um den Zusammenhang von Produktionsweise und der Struktur sozialer Beziehungen in einer Gesellschaft zu untersuchen, konzentrierten sie sich auf die Arenen Arbeitsmarkt und Politik. Als wesentliche soziale Gruppen treten dort die Berufsgruppen auf, weil Berufszugehörigkeit über den gesellschaftlichen Status entscheidet. Die wesentliche soziale Dynamik entsteht durch die Bedeutungsverschiebung der Berufe untereinander. Gesellschaftliche Mobilität entsteht durch die Mobilität der Beschäftigten innerhalb des Arbeitsmarktes.

Meine Studie unterscheidet sich von dieser Perspektive, indem sie Beschäftigte außerhalb des Marktes, nämlich die im privaten Haushalt, in die Analyse einbezieht. Sie basiert auf der Annahme, daß die Lebens- und Arbeitsbedingungen dort mit der Produktionsweise zusammenhängen und daß auch sie sich ändern können, wenn sich die Produktionsweise wandelt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, wirkt sich die Expansion der Dienstleistungssektoren noch in anderer Weise auf die Sozialstruktur aus. Denn die bezahlten Dienste werden von denen erbracht, die vordem für die unbezahlten zuständig waren. Die Frauen gewinnen Ressourcen. Damit ändert sich die materielle Basis für ihre Beziehungen zu Männern, Selbstbestimmungsmöglichkeiten verbessern sich – und das kann Konsequenzen für die innerfamiliären Machtverhältnisse haben. Es hat den Anschein, als wäre die Umverteilung von Macht und Ressourcen in der postindustriellen Gesellschaft auch zugunsten von Frauen ausgefallen. Dies ist ein optimistisches Szenario für alle, die eine ausgewogenere Verteilung von Erwerbs- und Hausarbeit, einen besseren Zugang von Frauen zu Geld und Macht für erstrebenswert halten. Doch bevor man diesen Optimismus teilt, sollte man genau hinschauen, ob die empirische Basis dafür ausreicht. Das soll im folgenden versucht werden.

Das Buch ist eine empirische Studie, die als Untersuchungsgegenstand eine der hervorstechenden postindustriellen Veränderungen gewählt hat: die Expansion der Beschäftigung in den sozialen Diensten. Beleuchtet werden sollen die Konsequenzen dieser Entwicklung für den Status der dort beschäftigten Frauen. Mein zentrales Erkenntnisinteresse ist darauf gerichtet, herauszuarbeiten, auf welche Weise der Wandel die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen beein-

flußt hat und ob durch ihn eine günstigere Grundlage für ausgewogenere Beziehungen zwischen den Geschlechtern entstanden ist. Diese Frage läßt sich nicht allgemein beantworten; sie muß auf einzelne Länder und deren sozialstaatliche Institutionen bezogen werden. Im Zentrum meiner Untersuchung stehen Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland.

1.4 Konservatives Deutschland – Neoliberales Großbritannien

Eine Expansion der sozialen Dienstleistungen hat in vielen Ländern stattgefunden, ihre Größe und Zusammensetzung ist jedoch national unterschiedlich. Sie hängt von der Geschichte der Sozialstaaten ab, die die existierenden Institutionen geprägt hat; von der Struktur des politischen Systems; von kollektiven Vorstellungen darüber, welche Leistungen der Staat garantieren sollte. Ländervergleiche geben Auskunft darüber, welches Gewicht nationale Institutionen gegenüber internationalen Trends haben. Sie zeigen darüber hinaus, daß außerdem unterschiedliche Lösungswege bei ähnlichen Problemlagen möglich sind. Aus dem Vergleich können sich Anregungen für politisches Handeln ergeben, er kann aber auch zu der Einsicht führen, daß sich bestimmte Politiken, Verfahrensweisen, Einstellungen nicht „verpflanzen“ lassen. In jedem Fall ermöglicht er eine bessere Kenntnis der kulturellen Besonderheiten eines Landes.

Im folgenden rücken zwei Länder in den Mittelpunkt: Großbritannien⁵ und die Bundesrepublik Deutschland⁶. Die Dynamik ihrer sozialen Dienstleistungssektoren und die sich daraus für die Erwerbs situation von Frauen ergebenden Konsequenzen sind für beide bislang wenig zur Kenntnis genommen worden. Wegen ihrer umfangreichen Beschäftigung in diesem Bereich haben Dänemark und Schweden ein größeres Interesse auf sich gezogen. Im Hinblick auf die gerechte Verteilung gesellschaftlichen Reichtums, besonders zwischen Männern

5 Im weiteren werden die Bezeichnungen „Großbritannien“ und „Vereinigtes Königreich“ synonym verwendet. Aus nationalstaatlicher Sicht ist das nicht ganz korrekt, es müßte durchweg „Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland“ heißen, der Begriff Großbritannien umfaßt strenggenommen lediglich England, Schottland und Wales. Mir scheint diese sprachliche Ungenauigkeit gerechtfertigt, weil auch die in den folgenden Kapiteln verarbeiteten amtlichen Daten nicht einheitlich sind. Sie beziehen sich zum Teil auf das Territorium des Nationalstaates (Vereinigtes Königreich), zum Teil auf Großbritannien. Außerdem stellt Nordirland nur einen geringen Anteil der britischen Bevölkerung. Da die Untersuchung nicht nach Regionen differenziert, sondern auf der Basis aggregierter Daten allgemeine Trends analysiert werden, berührt die vorgenommene sprachliche Vereinfachung die inhaltlichen Ergebnisse in keiner Weise.

6 Da der Untersuchungszeitraum sich auf die Entwicklung von den sechziger bis zum Beginn der neunziger Jahre erstreckt, sind die neuen Bundesländer nicht berücksichtigt.

und Frauen, galten die skandinavischen Staaten lange als Musterländer. Mit Großbritanniens Sozialstaat hingegen brachte man in den achtziger und neunziger Jahren in erster Linie den Abbau von Leistungen und die Verschärfung sozialer Unterschiede in Verbindung, die „alte“ Bundesrepublik wiederum galt hinsichtlich der Erwerbssituation von Frauen als Hort konservativer Stabilität.

Beide Länder kommen nicht nur deshalb für einen Vergleich in Betracht, weil sie bisher vernachlässigt wurden. Sie eignen sich vor allem, weil gleiche Trends – etwa die ökonomische Prosperitätsphase in den sechziger Jahren, die zum Ausbau des Sozialstaates führte, oder die Rezession in den siebziger und achtziger Jahren – vor dem Hintergrund unterschiedlicher Traditionen und Institutionen verarbeitet worden sind.

In Deutschland sind die Steuerungsmöglichkeiten der Regierung aufgrund des föderalen Systems und des im deutschen Sozialstaat verankerten Subsidiaritätsprinzips geringer als in Großbritannien. Drastische Veränderungen von Institutionen – wie zum Beispiel die Umstrukturierung des britischen National Health Service – lassen sich so schwerer durchsetzen. Durch die hohen Exportquoten der deutschen Industrie ist der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik stärker von industrieller Beschäftigung geprägt als der britische – verbunden mit größerem volkswirtschaftlichem Reichtum und damit mit höheren Staatseinnahmen.

Auf die Rezession zu Beginn der achtziger Jahre reagierten beide Länder unterschiedlich. In Großbritannien verfolgte die konservative Regierung die Strategie, die Wettbewerbsfähigkeit durch Deregulierung des Arbeitsmarktes und Reduzierung staatlicher Ausgaben zu verbessern. Sozialstaatliche Leistungen wurden vermindert, die Macht der Gewerkschaften erheblich eingeschränkt, Angebote wurden aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert. Von diesen Maßnahmen versprach man sich eine erhöhte Mobilität und Flexibilität der Arbeitskräfte und einen kostengünstigeren öffentlichen Dienst. In der Bundesrepublik gab es in den achtziger Jahren keine ähnlich gravierenden Veränderungen. Sie blieb bis zum Beginn der neunziger Jahre ein Hochlohnland mit soliden Sozialleistungen und einem stabilen System industrieller Beziehungen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde durch die Qualität der Produkte gesichert. Dieser deutsche Weg wird gemeinhin als der konservativ-korporatistische charakterisiert, der britische als der neoliberal. Beide haben unterschiedliche Implikationen für die Beschäftigungsentwicklung in den sozialen Dienstleistungen; hinzu kommt der Einfluß der unterschiedlichen sozialstaatlichen Institutionen: ein zentralisiertes System in Großbritannien und ein dezentralisiertes in Deutschland. Der unter anderem wegen seiner sozialen Härte vielgescholtene britische Weg hat dabei zu mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen geführt als der deutsche – allerdings auf niedrigerem Niveau. Meine Studie quali-

fiziert diese unterschiedlichen Niveaus und stellt auf dieser Basis Überlegungen darüber an, welcher der beiden sich unter dem Gesichtspunkt, die weibliche ökonomische Unabhängigkeit zu stärken, als erfolgreicher erwiesen hat. Der Untersuchungszeitraum reicht dabei von den sechziger Jahren bis zum Beginn der neunziger Jahre. Besonders intensive Aufmerksamkeit gilt den achtziger Jahren.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch die Expansion der sozialen Dienstleistungen hat typische weibliche Existenzrisiken in der Marktgemeinschaft abgeschwächt. Ihr materieller Lebensstandard hängt dadurch nicht mehr in so hohem Maße vom männlichen Einkommen, von der Beständigkeit einer Ehe oder Partnerschaft ab. Dies ist ein emanzipativer Prozeß. Im nächsten Kapitel wird diese These theoretisch begründet.

Sie beruht auf der Auseinandersetzung mit Beiträgen aus der Sozialstaatsforschung. Sie teilt deren Annahme, daß in kapitalistischen Gesellschaften die Bindung des Individuums an den Markt nicht stabil genug ist, um davon allein das individuelle Überleben abhängig zu machen; ein kontinuierliches Einkommen ist nicht gesichert, es kann wegen Entlassung, Krankheit oder Alter ausfallen. Das gleiche gilt auch für die Bindung an eine Person, Ehen können scheitern. Die Zerbrechlichkeit solcher Bindungen stellt ein besonderes Existenzrisiko dar; sozialpolitische Maßnahmen fungieren als Absicherung dagegen. Die Sozialstaatsforschung interessiert sich für Entstehung, Form und Wirkung von Sozialpolitiken, die die *Absicht* verfolgen, solche Risiken abzuschwächen. Sie konzentriert sich infolgedessen auf Sozialversicherungspolitik. Die Beschäftigungssituation in den sozialen Diensten geriet deshalb gar nicht erst in das Blickfeld der Forschung. Meine Studie grenzt sich an diesem Punkt ab. Sie legt den Schwerpunkt auf die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch den Sozialstaat, die faktisch absichernd wirkt, ohne daß diese Wirkung intendiert war. Die Arbeitsmarktintegration gilt in diesem Rahmen als Indikator für die verbesserte soziale Sicherheit von Frauen. Eine solche Annahme ist nicht umstritten.

Der zweite Teil des Kapitels soll diesen Indikator deshalb genauer begründen. Hier wird erörtert, warum im Rahmen dieses Buches der Tatsache, daß die Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Expansion „klassisch weiblicher“ Tätigkeiten wie Krankenpflege, Sozialarbeit und Kinderbetreuung gestiegen ist, ein hoher Stellenwert für ein ausgewogeneres Verhältnis der Geschlechter beigegeben wird. Damit wird der naheliegende Einwand aufgenommen, daß gerade

der Bereich der sozialen Dienste ein Beispiel für die geschlechtsspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes ist und damit kein emanzipatives Potential enthält. Untersucht werden zunächst die Barrieren, die die Gesellschaft hartnäckig in Männer- und Frauenwelten teilen. Drei Dimensionen kommen zur Sprache: Erstens das symbolische Geschlechterverhältnis, d.h. die diskursive Konstitution von Männlichkeit und Weiblichkeit innerhalb einer Kultur; die Geschlechter werden danach dadurch unterscheidbar, daß man sie mit verschiedenen, meist gegensätzlichen Eigenschaften und Tätigkeiten verbindet und in ein hierarchisches Verhältnis zueinander setzt. Dieser kulturellen Zuweisung entspricht zweitens die reale Aufteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen. Frauen sind immer noch für den größten Teil der Hausarbeit verantwortlich, Männer sind stärker auf dem Arbeitsmarkt präsent; innerhalb des Beschäftigungssystems wiederum tun Männer und Frauen selten das gleiche, Berufe und Tätigkeiten sind nach Geschlecht segregiert. Die symbolische und die reale Arbeitsteilung haben drittens eine Platzanweiserfunktion für das Individuum, eine Überschreitung des festgelegten Terrains geht mit Verunsicherung einher. Angesichts dieser Barrieren erhalten schon kleine Fortschritte – dazu zählt etwa ein Zugewinn an materieller Selbständigkeit – eine große Bedeutung. Ein solches Verständnis von Emanzipation orientiert sich zweifellos nicht an einem Idealzustand – es ist minimalistisch.

Aufbauend auf diesem minimalistischen Emanzipationskonzept werden die methodischen Implikationen dargelegt, und es wird ein detaillierter Überblick über das empirische Vorgehen gegeben.

Der Einwand, eine Beschäftigung in den sozialen Dienste habe keinen emanzipativen Charakter, ist noch aus einer anderen Perspektive bedenkenswert. Soziale Dienste sind vom marktwirtschaftlichen Standpunkt aus unprofitabel, die Mehrheit der dort Beschäftigten wird deshalb vergleichsweise schlecht bezahlt. Dieser Nachteil wird durch eine relativ stabile Beschäftigungssituation ausgeglichen, ein Vorteil insbesondere gegenüber sinkenden Beschäftigungszahlen in anderen Sektoren des Arbeitsmarktes. Bildung, Gesundheit und Soziales sind für den gesellschaftlichen Zusammenhalt notwendig. Der Staat sichert deshalb ihre Existenz. In welcher Form und in welchem Umfang dies geschieht, ist von der historisch entstandenen institutionellen Struktur des jeweiligen Sozialstaates beeinflußt. Im dritten Kapitel werden diese strukturellen Rahmenbedingungen für beide untersuchten Länder näher beleuchtet.

Die Kapitel vier bis acht sind der empirischen Analyse gewidmet. Erkenntnisleitend ist die Frage, ob die Integration in die sozialen Dienste den dort beschäftigten Frauen eine unabhängige materielle Existenz ermöglicht. Analysiert wird, welche Bedeutung dieser Wirtschaftszweig für den Zugang von Frauen zu bezahlter Arbeit in der Bundesrepublik und in Großbritannien überhaupt hat.

Anschließend werden die Arbeitsplätze im Wirtschaftszweig soziale Dienste anhand qualitativer Kriterien untersucht. Zuerst wird seine Berufsstruktur aufgefächert, um dann vier vergleichbare Hauptberufe für die Feinanalyse auszuwählen. Deren Ausgangspunkt bildet die Entlohnung. Gefragt wird, ob das Nettoeinkommen von Krankenschwestern, Lehrerinnen, Bürobeschäftigen und Hilfskräften in beiden Ländern oberhalb einer durch die Sozialhilfe definierten Armutsschwelle liegt. Im Anschluß daran wird analysiert, wie stabil die Arbeitsplätze dieser Berufsgruppen in beiden Ländern sind, welche Form der Alterssicherung sie bieten und welche Fortbildungs- und Aufstiegschancen sowie Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung gegeben sind.

Im neunten Kapitel werden die empirischen Ergebnisse zusammengefaßt und auf die Ausgangsfrage bezogen: Wie hat die Beschäftigung unter den beschriebenen spezifischen Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten beider Länder die Position von Frauen gegenüber Männern verändert? Zwei unterschiedliche Sozialstaatskulturen werden sichtbar, die zugleich unterschiedliche Voraussetzungen für das Geschlechterverhältnis in beiden Ländern geschaffen haben: der deutsche „Versorger-Staat“ bietet *viel*, aber nur für *Wenige*, der britische „Selbstversorger-Staat“ bietet *wenig*, dafür aber für *Viele*. Die deutschen Frauen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind, haben teil an den hohen Standards des deutschen Systems. Aus materieller Sicht betrachtet, können sie ein unabhängiges Leben führen. Der Zugang zum Markt ist allerdings schwieriger als in Großbritannien, es gibt weniger Dienstleistungsarbeitsplätze, entsprechend ist auch der Anteil der Frauen größer, die nicht erwerbstätig und auf das Einkommen eines „Brotverdieners“ angewiesen sind. Das deutsche System unterstützt damit eindeutige ökonomische Abhängigkeiten, entweder vom Mann oder vom Staat als Arbeitgeber. In Großbritannien gibt es mehr Arbeitsplätze für Frauen als in der Bundesrepublik, aber aufgrund des niedrigeren Einkommensniveaus setzen sie einer ökonomisch eigenständigen Existenz der britischen Frauen enge Grenzen. Für ihre Einkommenssicherheit können sie sich nicht auf den Staat als Arbeitgeber verlassen. Doch auch für Männer steht hier die Rolle des Brotverdieners angesichts instabilerer Arbeitsplätze und niedrigerer Löhne nicht in gleichem Maß zur Verfügung wie in der Bundesrepublik. Das Ergebnis dieser Verallgemeinerung von materiell unsicheren Verhältnissen sind stärkere gegenseitige Abhängigkeiten.

Gibt es politische Strategien, die im besten Fall zu viel für Viele in beiden Ländern führen könnten? Das letzte Kapitel verneint diese Frage mit dem Hinweis auf die Krise des Sozialstaates, die als Krise der fordristischen Gesellschaft verstanden wird. Es wird dafür plädiert, im Interesse von mehr Gleichheit zwischen Männern und Frauen in der Bundesrepublik Reformen einzuleiten, die die Ausweitung der sozialen Dienstleistungen ermöglichen, und dabei auch die

Subventionierung niedriger Löhne unter gewissen Umständen in Betracht zu ziehen. Großbritannien müßte demgegenüber zu Mindeststandards zurückkehren. Für beide Länder gilt, daß die Mobilitätsmöglichkeiten im sozialen Dienstleistungssektor durch entsprechende Bildungsangebote zu verbessern wären.

2. Die Expansion der sozialen Dienste und die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen

2.1 Perspektiven der Sozialstaatsforschung

Zentraler Gegenstand der Sozialstaatsforschung sind die staatlichen Maßnahmen, die soziale Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger eines gegebenen Territoriums herstellen und die langfristige Lebenschancen verteilen. Beschäftigung im Wohlfahrtssektor hat die Existenzsicherheit der Beschäftigten in der Tat verbessert und wäre so ein Thema, dessen Berücksichtigung man in dieser Disziplin erwartet hätte. Diese Erwartung erfüllt sich jedoch nicht. Abgesehen von vereinzelten empirischen Studien (Kolberg 1991; Rein 1985; Riede et al. 1988; Rose et al. 1985) und auf Skandinavien beschränkten konzeptionellen Arbeiten (Borchorst/Siim 1987: 134f.; Dahlerup 1987: 120f.; Hernes 1987: 53ff.; Siim 1990: 88) wird das Thema allenfalls in Randbemerkungen gewürdigt. Die folgenden Abschnitte werden anhand ausgewählter Beiträge aus der Sozialstaatsforschung begründen, warum das so ist. Dafür wird nach einem kurzen Überblick über verschiedene Facetten der Disziplin die zu Beginn der neunziger Jahre besonders einflußreiche Studie von Gøsta Esping-Andersen „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ exemplarisch hervorgehoben. Dem schließt sich eine Auseinandersetzung mit feministischen Sozialstaatsanalysen aus Großbritannien und der Bundesrepublik an. Diese haben die Ungleichverteilung von Lebenschancen zwischen den Geschlechtern in das Zentrum des akademischen Interesses gestellt, von ihnen wäre deshalb insbesondere zu erwarten gewesen, daß sie sich auch mit der Frauenbeschäftigung im Wohlfahrtssektor befassen. Im Resümee zu beiden Richtungen wird erläutert, warum das Erkenntnisinteresse meiner Studie dennoch wesentlich von den dargestellten Beiträgen beeinflußt ist.

In allen westlichen Industrieländern wurde zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und dem Beginn des ersten Weltkrieges die Armenfürsorge durch soziale Bürgerrechte abgelöst; als zentrale Sicherungssysteme etablierten sich in dieser Zeit Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherungen. Diese Leistungen waren es auch, die für den starken Anstieg der öffentlichen Sozialausgaben seit den fünfziger Jahren gesorgt haben (Flora et al. 1977), und diese Leistungen sind es, die das Verständnis darüber prägen, was die wesentliche Funktion des Sozialstaates ist. Zwei Sichtweisen lassen sich unterscheiden. Nach der engeren Definition gilt der Sozialstaat als Institution, die den Ange-

hörigen eines bestimmten Territoriums Rechte auf staatliche Sozialleistungen als Teil des Bürgerstatus gewährt. Diese haben das Ziel, für soziale Sicherheit und eine gerechtere Verteilung von Lebenschancen innerhalb einer Gesellschaft zu sorgen (z.B. Flora 1986: XIII). Nach einem weitergehenden Verständnis ist der Sozialstaat ein System, das den Prozeß der ökonomischen Reproduktion in kapitalistischen Gesellschaften beeinflußt, um Lebenschancen zu verteilen oder umzuverteilen (z.B. Pierson 1991: 7).

Unabhängig von einer engeren oder weiten Bestimmung des Sozialstaates ist das Verständnis der zentralen sozialstaatlichen Maßnahmen einheitlich. Dazu zählen die Alterssicherung, die Gesundheitsversorgung, Unfallversicherungen und Arbeitsschutz, Arbeitslosenversicherungen und Beschäftigungspolitik, Maßnahmen zur Unterstützung von Familien mit Kindern, Sozialhilfe, das Bildungswesen und Wohnungspolitik (z.B. Flora 1986).

Diese Maßnahmen werden unter unterschiedlichen Fragestellungen analysiert. Einen Bereich der Literatur bilden makro-ökonomische und makro-soziologische Ländervergleiche, die herausarbeiten, warum sich Sozialversicherungssysteme in Europa und Nordamerika entwickelt und ausgeweitet haben (Alber 1982; Flora/Heidenheimer 1981; Jessop 1994; Uusitalo 1984; Wilensky et al. 1985).

Ein zweiter Bereich besteht aus quantitativen Studien, die nach den Gründen für die Unterschiede zwischen Staaten fragen. In Faktorenanalysen wird der Einfluß einer Reihe von Variablen auf die Höhe der Sozialausgaben untersucht. Als relevante Variablen gelten die politische Machtverteilung, die demokratische oder autoritäre Staatstradition, die Rolle der Religion, soziale Mobilität, demographische Aspekte, der Einfluß äußerer Faktoren, die Ideologie der führenden Partei (für einen Überblick über diese Richtung siehe Deacon 1992).

Drittens wären historische Fallstudien zu nennen. Sie untersuchen, welche gesellschaftlichen Akteure sich auf welche Weise für die Herausbildung sozialer Sicherungssysteme in Europa eingesetzt haben und welcher Erfolg ihnen dabei beschieden war (vergleichend: z.B. Baldwin 1990; Swaan 1988; Heidenheimer 1983; Mommsen 1982; als Länderstudien: z.B. Kaufmann 1988; Skocpol 1992). Zu den historischen Studien gehören auch Untersuchungen über die Transformation der Armenhilfe zum Wohlfahrtsstaat (Hentschel 1983; Ritter 1989).

In einer vierten Richtung lassen sich aktuelle Studien einzelner Sozialpolitiken, ihrer institutionellen Einbettung und Entwicklung zusammenfassen, z.B. der vergleichenden Gesundheitspolitik (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1992) oder des Arbeitsschutzes im Vergleich (Windhoff-Héritier 1993).

Um an einem Beispiel nachzuvollziehen, warum die Wirkung von Beschäftigung im Wohlfahrtssektor nicht zu den Untersuchungsgegenständen dieser So-

zialstaatsforschungen gehört, soll im folgenden die Arbeit eines ihrer einflußreichen Vertreter ausführlicher dargestellt werden. Die Rede ist von Gøsta Esping-Andersens Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“. Es stammt aus der Tradition der makro-ökonomischen und makro-soziologischen Studien. Wie schon der Titel des Buches andeutet, arbeitet der Autor mit einem Sozialstaatskonzept, das oben als weit beschrieben wurde; er untersucht, wie der Staat Organisation und Management der Ökonomie beeinflußt und welche Folgen sich daraus für die soziale Struktur einer Gesellschaft ergeben (Esping-Andersen 1990: 2). Dieses Erkenntnisinteresse richtet sich allgemein darauf, wie der Sozialstaat langfristige soziale Ungleichheit herstellt oder beseitigt, und ist deshalb für diesen Zusammenhang besonders interessant. Ausschlaggebend dafür, Esping-Andersens Studie genauer zu beleuchten, war darüber hinaus der große Einfluß, den das Buch auf die vergleichende Sozialstaatsforschung hat. Es ist breit rezipiert worden und kann als einer der gegenwärtig tonangebenden Theorieansätze auf diesem Gebiet bezeichnet werden.⁷

2.1.1 Der Sozialstaat schafft Unabhängigkeit vom Arbeitsmarkt – Esping-Andersens „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“

Esping-Andersen versteht Sozialstaaten als „Stratifikationssysteme“: d.h. das Bündel sozialpolitischer Maßnahmen eines Landes entscheidet mit darüber, wie sich eine Gesellschaft nach Klassen und Status differenziert. Aus diesem Verständnis ergibt sich die Aufgabe der Sozialstaatsforschung. Ihr sollte es darauf ankommen, zu zeigen, wie unterschiedliche Systeme den Menschen ihren Ort in der Gesellschaft zuweisen. Um dies zu tun, muß erstens überprüft werden, durch welche Programme soziale Sicherheit in verschiedenen Ländern gewährleistet werden soll, zweitens, wie hoch die Leistungen sind und drittens, ob sich der Zugang unterschiedlicher Gruppen innerhalb der Bevölkerung zu diesen Programmen unterscheidet, d.h. ob es unterschiedliche Regelungen für verschiedene Gruppen gibt (Esping-Andersen 1990: 55ff.).

Damit setzt sich der Autor kritisch vom oben beschriebenen Vorgehen der makro-ökonomischen und makro-soziologischen Richtung der Sozialstaatsforschung ab. Er kritisiert sie dafür, den Zusammenhang zwischen staatlicher Intervention und sozialer Schichtung einer Gesellschaft vernachlässigt zu haben. Die Untersuchung von Einzelaspekten könne eine solche Verbindung nicht herstellen, es reiche beispielsweise nicht aus, die Höhe von Sozialausgaben zum Indikator für das jeweilige Maß sozialer Sicherheit eines Landes zu bestimmen

7 Siehe zum Beispiel Cnaan (1992); Kohl (1993); Offe (1993); Ostner (1995); Sainsbury (1994).

oder das Augenmerk lediglich auf die Umverteilung von Einkommen zu richten (Esping-Andersen 1990: 19, 56).

Der unterschiedlichen Schichtungswirkung von Sozialstaatsregimes gilt das zentrale Erkenntnisinteresse des Autors. Gleichzeitig gibt es für ihn eine Funktion, die alle Sozialstaaten verbindet. Mit der Entwicklung der westlichen Industriegesellschaften sei das individuelle Überleben ohne marktvermittelte Einkommen für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unmöglich geworden; die Menschen seien in diesem Prozeß „kommodifiziert“ worden. Der Sozialstaat habe als Reaktion auf diesen Zustand soziale Bürgerrechte geschaffen, die diese Abhängigkeit vom Markt abschwächen, die, um Esping-Andersens zentralen terminus technicus zu gebrauchen, die Menschen „de-kommodifizieren“ (Esping-Andersen 1990: 21). Dies ist nicht überall in gleichem Maße gegeben. Der Autor will in Erfahrung bringen, inwieweit Sozialstaaten ihren Bürgerinnen und Bürgern erlauben, ein vom Arbeitsmarkt unabhängiges Leben nach akzeptablen sozialen Standards zu führen; mit anderen Worten, er untersucht, ob die Emanzipation des Individuums von der Dynamik des Marktes möglich ist.

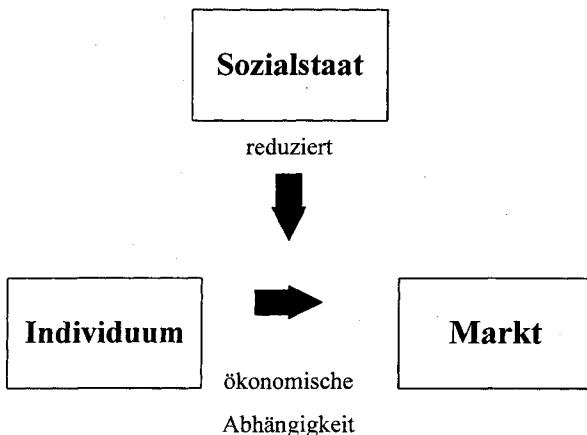
Mit Hilfe dieses Konzeptes von Sozialpolitik analysiert Esping-Andersen verschiedene Sozialstaaten der OECD. Um ihr jeweiliges De-Kommodifikationspotential empirisch festzustellen, wählt er die seiner Ansicht nach wichtigsten sozialpolitischen Programme aus. Dazu gehören das Rentenversicherungssystem, das Krankenversicherungssystem und das Arbeitslosenversicherungssystem. Er analysiert Zugangsvoraussetzungen, Leistungsniveau und Anpassungsfähigkeit dieser Programme an veränderte wirtschaftliche Bedingungen (Esping-Andersen 1990: 147ff.). Die Länder mit ähnlichen Bedingungen werden in Gruppen zusammengefaßt und nach ihrer Schichtungswirkung eingeteilt. Das Ergebnis sind drei Typen. Im liberalen System gibt es ein geringes Niveau universeller sozialer Leistungen, privatwirtschaftliche Sicherungssysteme spielen eine wichtige Rolle. Finanziert werden können sie allerdings nur von den Wohlhabenderen, folglich gibt es in der Bevölkerung eine Spaltung zwischen den auf öffentliche Sozialleistungen angewiesenen „Armen“ und dem zur Selbsthilfe fähigen Rest. Der sozialdemokratische Typ zeichnet sich durch ein hohes Niveau universaler Sozialleistungen, eine hohe Erwerbsbeteiligung, geringe soziale Unterschiede und eine verschwindende Bedeutung privater Wohlfahrtsleistungen aus. Das korporatistische oder konservative Modell gewährt status-abhängige Sozialleistungen, hält also schichtenspezifische Trennungen aufrecht. Private Sicherungssysteme sind unwichtig; das Subsidiaritätsprinzip spielt eine große Rolle, d.h. Familien, Kirchen und Wohlfahrtsverbände sind wesentliche Erbringer sozialer Leistungen (1990: 27ff.).

Obwohl er sich in vieler Hinsicht von ihnen abgrenzt, ist die Verbindung von Esping-Andersens Studie mit den oben genannten vergleichenden empirischen

Arbeiten deutlich. Sie teilen die Prämisse, daß Sozialstaaten die Individuen gegen die durch die Industrialisierung, Verbreiterung von Märkten, Auflösung sozialer Netzwerke etc. verursachten sozialen Risiken schützen (z.B. Flora/Heidenheimer 1981: 8). Sie teilen ebenfalls die Prämisse, daß die Systeme, die gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Armut nach Ausscheiden aus dem Arbeitsleben absichern sollen, für diesen Schutz wesentlich sind.

Mit der Wahl dieser Politikbereiche wird auf theoretischer Ebene impliziert, daß es die Hauptfunktion von Sozialpolitik ist, die Integration in den Arbeitsmarkt zu sichern bzw. vor den Konsequenzen von Erwerbslosigkeit oder Ausscheiden aus dem Markt zu schützen. Der empirische Schwerpunkt liegt auf dem Verhältnis von Sozialpolitik und Arbeitsmarkt.

Grafik 2.1: *Zentrale Prämisse der Sozialstaatsanalyse Esping-Andersens*



Obwohl sich das theoretische Konzept für die Frage nach der Rolle von Sozialpolitik für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt und ein verändertes Verhältnis der Geschlechter in der postindustriellen Gesellschaft zu eignen scheint, gibt seine empirische Umsetzung dafür auf den ersten Blick wenig her. Doch schauen wir weiter.

2.1.2 *Der Sozialstaat schafft Abhängigkeit vom Mann – Feministische Analysen britischer und deutscher Sozialpolitik*

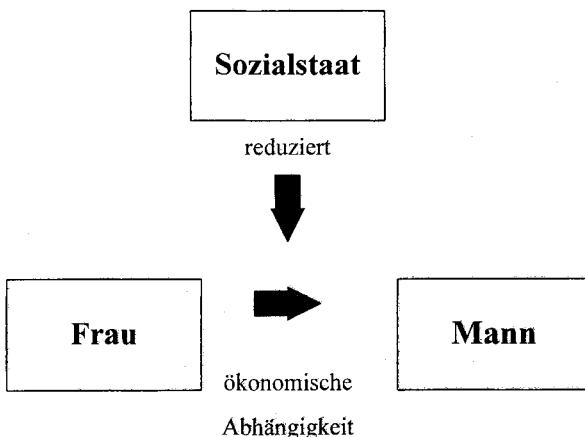
Ganz anders als Esping-Andersen gehen deutsche und britische Arbeiten aus der feministischen Sozialstaatsforschung vor. Die Differenzen beginnen bereits

bei den Forschungsfragen. Zugespitzt formuliert geht es hier nicht um den Zusammenhang von Sozialpolitik und der individuellen Unabhängigkeit vom Markt, sondern dem von Sozialpolitik und der individuellen Unabhängigkeit vom Mann. Dahinter steht ein anderes Verständnis der mit der Entwicklung des Kapitalismus verbundenen gesellschaftlichen Veränderungen. Es basiert auf der Annahme, daß mit der Verallgemeinerung von Lohnarbeit als Mittel zur Existenzsicherung die Versorgungsarbeit dem fortan als „Privatsphäre“ bezeichneten Bereich zugeordnet und dort zur Hauptverantwortung von Frauen wurde. Diese gesellschaftliche Zuordnung stellte für Frauen ein wesentliches Hindernis für eine gegenüber Männern egalitäre Teilnahme am Arbeitsmarkt dar. Sie hatten schlechtere Möglichkeiten, das überlebensnotwendige Einkommen selbstständig zu erwirtschaften. So wurde für sie die Ehe bzw. Beziehungen zu Männern zu einer Institution, auf die sie für ihre soziale Sicherheit angewiesen waren.

Diese Sicht der Dinge erklärt, warum die feministische Sozialstaatsforschung die Frage nach dem Beitrag der Sozialpolitik zur weiblichen ökonomischen Abhängigkeit von Männern zu ihrer zentralen Forschungsfrage erhoben hat. Folgt man einem solchen Verständnis gesellschaftlicher Dynamik, dann zeigt sich auch deutlich, daß es grundlegend unterschiedliche Voraussetzungen für „De-Kommodifikation“ gibt, je nachdem, ob von Männern oder Frauen die Rede ist.

Die Hauptergebnisse dieser Studien werfen ein ungünstiges Licht auf den Sozialstaat hinsichtlich der ökonomischen Situation von Frauen. Die Wirkung von Sozialpolitik besteht demnach darin, die weibliche Verantwortung für Haus-

Grafik 2.2: Zentrale Prämissen feministischer Sozialstaatsanalysen



arbeit und finanzielle Abhängigkeit von Männern zu unterstützen. Um sicherzustellen, daß Frauen weiterhin diese traditionelle Rolle ausfüllen, ist der Erhalt der Brotverdiener-Familie im Interesse des Staates.⁸

Diese These wird auf unterschiedliche Weise entwickelt. Einige Autorinnen konzentrieren sich auf die Frage, welches öffentliche Interesse an diesem System bestehen könne, andere analysieren, wie Sozialpolitik die weibliche Abhängigkeit unterstützt.

Die frühesten Beiträge der ersten Kategorie stehen in der Tradition der marxistischen Sozialstaatskritik (McIntosh 1978; Wilson 1977). Der Staat ist demnach Erfüllungsgehilfe der kapitalistischen Ökonomie. Zur Schaffung günstiger Bedingungen für die Profitmaximierung gehört die Produktion und Reproduktion von Arbeitskraft. Beides ist Aufgabe der Familie, genaugenommen der Frau in der Familie. Um die Erfüllung dieser Aufgaben sicherzustellen, wird sie deshalb mit Hilfe des staatlichen Systems der sozialen Sicherung, in dem eine verheiratete Frau keine partnerunabhängigen Leistungsansprüche anmelden kann, von ihrem Ehemann finanziell abhängig gemacht (Wilson 1977: 9, 40).

Die übrigen Beiträge kommen ohne ein derartig hermetisches Gesellschaftsmodell aus. Für sie röhrt das staatliche Interesse an der unbezahlten Dienstleistungsarbeit von Frauen im Haushalt im wesentlichen daher, daß diese die öffentlichen Haushalte entlaste. Weil Frauen einen überwiegenden Teil des Bedarfs an Reproduktionsarbeit unentgeltlich decken, werde die Finanzierbarkeit dieser Arbeit kein staatliches Problem (H. Rose 1984). Zudem seien die verschiedenen (sozialstaatlichen) Service-Angebote für die individuellen Bedürfnisse von Familien nur durch die flexible Koordinierungsarbeit von Frauen nutzbar. Sie wählen Angebote so aus, daß sie dem Lebensstil der Familie angepaßt sind; dies betrifft Leistungen wie Kinderbetreuung, ärztliche Versorgung etc. Die Flexibilität ist entscheidend für diese „making-ends-meet“-Funktion von Frauen. Schwankende Einkommen sowohl privater als auch öffentlicher Haushalte können damit ausgeglichen werden; in bezug auf den Sozialstaat heißt das, auch bei Kürzung staatlicher Sozialleistungen können familiäre Bedürfnisse weiterhin befriedigt werden (Balbo 1982 und 1987). Darüber hinaus wird die These vertreten, daß sich der Staat die Bewertung der Hausarbeit als Nicht-Arbeit zunutze mache, indem die Dienstleistungsarbeit im öffentlichen Sektor gering bezahlt würde (Kickbusch 1984: 172). Aus fiskalischen Gründen und als „Vertreter patriarchalischer Interessen“ (1984: 175) habe der Sozialstaat ein Interesse an Frauen als „flexibler Reservearmee der Instandhaltungsarbeit“

8 Balbo (1982 und 1987); Dale/Foster (1986); Gerhard et al. (1988); Köppen (1985); Koeppinghoff (1984); Kulawik (1989); Land (1978 und 1985); McIntosh (1978); Neusüß (1985); Ostner/Schmidt-Waldherr (1987); Pascall (1986); Riedmüller (1988); H. Rose (1984); Siim (1990); Wilson (1977).

(Kickbusch 1984: 172), die je nach Umfang der staatlichen Dienstleistungen mehr oder weniger unbezahlt arbeitet.

Die unbezahlte Frauenarbeit entlastet somit den Sozialstaat, sie ist wesentlich für die Verteilung von ökonomischen Ressourcen und für die Reproduktion in Privathaushalten in der Gesellschaft.

Die Beiträge, die sich auf die Frage konzentrieren, wie Sozialpolitik weibliche Abhängigkeit von Männern herstellt, analysieren die jeweiligen Sozialversicherungssysteme, steuerliche Regelungen und das Niveau und die Struktur der sozialen Dienstleistungen.

Arbeiten, die die historische Entwicklung des deutschen Sozialstaates mit einbeziehen, weisen darauf hin, daß Frauen seit Beginn der Sozialgesetzgebung geringere Ansprüche auf staatliche Sozialleistungen haben als Männer. Vorbei an der weiblichen Lebensrealität halte Sozialpolitik seitdem an der Zuständigkeit von Frauen für die Familie und ihrer materiellen Abhängigkeit von einem Ehemann fest. Sie verstärke somit die besonderen Existenzrisiken von Frauen in der Industriegesellschaft, sei mitverantwortlich für ihr hohes Armutsrisko (vgl. Gerhard 1988 a und b; Köppen 1985; Neusüß 1985; Riedmüller 1988).

Analysen des bundesdeutschen und britischen Systems nach 1945 schließen hier nahtlos an. Hauptkritik ist, daß die soziale Sicherheit einer Person vom Arbeitsmarkt, seiner Dynamik und Struktur abhängig sei und denjenigen keine ausreichende soziale Sicherung biete, die eine schwache Stellung auf dem Arbeitsmarkt haben oder unbezahlte Arbeit in der Familie leisten (Riedmüller 1984).

Gezeigt wird, daß die staatliche Einkommenssicherung im Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik auf das Modell des männlichen „Brotverdieners“ mit abhängiger und für die Versorgung der Familie zuständiger Hausfrau zugeschnitten ist. Die Regelungen erschweren es Frauen systematisch, Ansprüche auf eine von Männern unabhängige Einkommenssicherung zu erwerben (Land 1978 und 1985; Pascall 1986). Darüber hinaus werden neben der Sozialversicherung auch andere Programme analysiert, die sich als Hindernisse für die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen auswirken, beispielsweise weil Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt Mütter diskriminieren (Gerhard 1988a), Steuergesetze finanzielle Anreize für Ehefrauen bieten, nicht erwerbstätig zu werden, Kindergeld dem Einkommen des Ehemannes zugefügt wird (Slupik 1988).

Ein weiteres Argument ist, daß Frauen angesichts des niedrigen Niveaus der sozialen Dienstleistungseinrichtungen für Kinder und pflegebedürftige alte Menschen gezwungen sind, die Versorgungsverantwortung im Haushalt zu übernehmen (Pascall 1986: 102; Ostner 1989). Ein Vergleich zeigt, wie die britischen und deutschen Sozialpolitiken sich zu verschiedenen Regimes verdichten, die

die Beziehungen der Geschlechter regulieren und dabei in Großbritannien und der Bundesrepublik die weibliche ökonomische Abhängigkeit von der Familie unterstützen (Langan/Ostner 1991).

Im Effekt stellen diese Sozialstaaten persönliche Abhängigkeit und ökonomische Instabilität von Frauen systematisch her (Kulawik 1989). Dies zeigt sich deutlich an der verbreiteten Altersarmut von Frauen (Koeppinghoff 1984; Kohleiss 1988) und der Situation alleinerziehender, von Sozialhilfe abhängiger Mütter (Schallhöfer 1988; Glenndinning/Millar 1987).

Dem Erkenntnisinteresse der Studie entspricht nach dem ersten Eindruck auch die feministische Sozialstaatsdiskussion wegen ihrer Fixierung auf Hausarbeit nicht. Das Thema wird von beiden Richtungen wenig beachtet. Die folgenden Abschnitte werden die Unterschiede in der Literatur herausarbeiten und zeigen, warum sie sich dennoch an diesem Punkt gleicht.

2.1.3 Warum Beschäftigung in den sozialen Diensten kein Gegenstand der Sozialstaatsforschung ist

Vergleichende und feministische Sozialstaatsforschung betrachten den Sozialstaat durch zwei unterschiedliche Brillen. Während es Studien wie der Esping-Andersens auf das emanzipatorische Potential von Sozialpolitik, bezogen auf den Markt, ankommt, stellen Arbeiten aus der feministischen Diskussion die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik, bezogen auf eine durch die traditionelle geschlechtliche Arbeitsteilung bestimmte Familie, heraus. In ihrer Definition von Sozialpolitik hingegen differieren beide Richtungen nicht, darunter gefaßt werden die eingangs genannten Systeme sozialer Sicherung.

Die Ergebnisse der feministischen Sozialstaatsdiskussion lassen sich als generelles Plädoyer dafür verstehen, daß über das Niveau sozialer Sicherheit erst dann etwas ausgesagt werden kann, wenn der Zugang unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu sozialpolitischen Leistungen berücksichtigt wird. Damit in engem Zusammenhang stehend, sind die Beiträge ein Argument dafür, die Schichtungseffekte der Sozialpolitik zu beachten. D.h. die Existenz sozialer Ungleichheit wird nicht nur reflektiert, sondern darüber hinaus wird danach gefragt, wie politische Maßnahmen soziale Unterschiede aufrechterhalten bzw. verfestigen. Diese Perspektive stimmt mit der Esping-Andersens überein; er betrachtet in seiner empirischen Studie allerdings ausschließlich unterschiedliche Statusgruppen auf dem Arbeitsmarkt (Esping-Andersen 1990: 55ff.).

Die feministischen Beiträge zeigen außerdem, daß auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik Geschlecht eine Kategorie darstellt, die bestimmt, welchen Zugang Individuen zu Ressourcen haben, und daß sich jede politische Maßnahme auf die Geschlechter unterschiedlich auswirkt.

Die Arbeiten sind jedoch einseitig. Sie beschränken sich darauf, die für die geschlechtliche Arbeitsteilung affirmative Wirkung von Sozialpolitik darzustellen. Insgesamt entsteht ein Bild des Sozialstaates als durchgängig patriarchale Einrichtung. Forschungsfragen, die dieses Bild verzerren könnten, werden nicht gestellt. Die Diskussion hat so eine klare Antwort auf die in der Einleitung formulierte Frage, ob der Sozialstaat einen positiven Beitrag zu einem veränderten Geschlechterverhältnis in der postindustriellen Gesellschaft leistet. Sie lautet: nein. Der Sozialstaat zementiert die traditionelle ökonomische Abhängigkeit der Frauen von Männern. Damit steht sie im Gegensatz zu den oben angestellten Vermutungen über das emanzipatorische Potential der Sozialpolitik.

Die feministische Sozialstaatsforschung hat die Einsicht etabliert, daß Frauen durch die Versorgung von Familien- bzw. Haushaltsangehörigen im deutschen und britischen Sozialstaat keine Ansprüche auf Sozialleistungen erwerben, die ihnen einen akzeptablen Lebensstandard ermöglichen würden. Der Zugang zu einem männer-unabhängigen Einkommen ist zu einem zentralen Indikator geworden, der die Qualität von Sozialpolitik mißt. Erstaunlich ist dabei, daß genau der Bereich nicht berücksichtigt wird, in dem Frauen in der Tat unabhängige Einkommen durch den Sozialstaat erhalten haben: die Beschäftigung in den sozialen Diensten. Einige Autorinnen nennen die niedrigen Löhne und die hohe Teilzeitbeschäftigtequote in diesem Sektor als zusätzliches Argument für die diskriminierende Wirkung der Sozialpolitik (z.B. Kickbusch 1984: 172), sie beziehen sich dabei aber nicht auf detaillierte empirische Analysen. Wenn man sich mit der zentralen Schlußfolgerung dieser Literatur nicht zufrieden geben will und wenn man nach einem tragfähigen Konzept sucht, um das Thema empirisch zu untersuchen, muß man diese Beiträge zur Seite legen.

Esping-Andersen billigt zwar der Sozialpolitik ein emanzipatorisches Potential zu. Abgesehen von gelegentlichen Verweisen ohne theoretische oder empirische Konsequenzen ignoriert sein Ansatz jedoch das Geschlechterverhältnis. Konzeptionelle Anregungen zur Frage, ob und wie der Sozialstaat die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern verändert, ob er in seiner Funktion als Arbeitgeber auch die weibliche ökonomische Abhängigkeit von Männern abschwächt, sucht man auch hier vergeblich. Beispielsweise erkennt er durchaus die Bedeutung des Wohlfahrtssektors für weibliche Beschäftigung an (Esping-Andersen 1990: 157ff., 201f.). Sie ist aber kein Indikator für die staatliche Fähigkeit, durch Marktversagen verursachte Armut von Frauen abzuschwächen.

Warum wird die Frage nach dem emanzipativen Potential der Beschäftigung im Wohlfahrtssektor von beiden Richtungen nicht gestellt?

2.1.4 Der Gegenstand der Sozialstaatsforschung

Einleitend wurden zwei Definitionen von Sozialstaat genannt. Nach der engeren Definition ist der Sozialstaat eine Institution, die den Angehörigen eines bestimmten Territoriums Rechte auf Leistungen mit dem Ziel gewährt, für soziale Sicherheit und eine gerechtere Verteilung von Lebenschancen innerhalb einer Gesellschaft zu sorgen. Das wesentliche an Sozialpolitik aus dieser Sicht ist, daß es einen Rechtsanspruch darauf gibt und daß nur solche staatlichen Interventionen zur Sozialpolitik zählen, die ausdrücklich das Ziel verfolgen, Lebenschancen zu beeinflussen. Sie werden dann daraufhin eingeschätzt, ob sie dieses Ziel erreichen. Beschäftigung im Wohlfahrtssektor entspricht beiden Kriterien nicht. Sie ist erstens kein Recht, ihre Existenz ergibt sich lediglich aus anderen sozialen Rechten, wie zum Beispiel dem auf Bildung. Sie ist zweitens nicht mit dem Ziel entstanden, die soziale Sicherheit von Frauen durch Arbeitsplätze in den sozialen Diensten zu verbessern. Wenn es bei der Erweiterung dieses Sektors überhaupt eine auf Frauen bezogene Absicht gegeben hat, dann die, sie als Mütter und Verantwortliche für den Privathaushalt durch Dienstleistungsangebote zu entlasten.

Die Auslassung ist so aus einem engeren Sozialstaatsverständnis heraus schlüssig. Sie ist aber auch dann noch einsichtig, wenn man ein erweitertes Konzept unterlegt und den Sozialstaat als System versteht, das den Prozeß der ökonomischen Produktion und Reproduktion in kapitalistischen Gesellschaften beeinflußt, um Lebenschancen zu verteilen oder umzuverteilen (siehe oben). Diese Definition ist zwar für eine größere Bandbreite von Politiken offen, sie beschränkt sich allerdings auch auf solche Maßnahmen, die das Ziel haben, ausgleichend zu wirken. Allen hier vorgestellten Beiträgen liegt entweder die engere oder die weitere Sozialstaatsdefinition zugrunde.

Das Thema der vorliegenden Untersuchung sind die durch die Expansion der sozialen Dienste erweiterten Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Hinblick auf eine veränderte Position von Frauen in der jeweiligen Gesellschaft eingeschätzt werden sollen. Im Mittelpunkt steht damit die Evaluation einer unbeabsichtigten Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen. Obwohl diese Maßnahmen die Verteilung von Lebenschancen maßgeblich beeinflussen, gehört diese Wirkung nicht mehr zum Erkenntnisinteresse der dargestellten Literatur. Folglich findet das Thema dort kaum Beachtung.

Angesichts der Bedeutung, die die Expansion der sozialen Dienste für die Arbeitsmärkte und die Einkommensmöglichkeiten von Frauen hatte, ist diese Erklärung nicht ausreichend. Es bleibt unklar, warum eine Forschungsrichtung, für die der Staat eine Institution zur Sicherung von Einkommen und Existenzsicherheit ist, ihren Sozialpolitikbegriff auf die zu diesem Zweck entworfenen

Maßnahmen beschränkt. In Esping-Andersens Terminus könnte man beispielsweise von einer indirekten Stratifikationswirkung durch den Sozialstaat als Arbeitgeber sprechen. Daß dies nicht geschehen ist, beruht auch darauf, daß die Autorinnen, die sich mit der sozialen Sicherheit von Frauen beschäftigt haben, den Arbeitsmarkt ignorieren und die Autoren, die sich allgemein mit sozialer Sicherheit beschäftigen, den Privathaushalt. Damit beziehen sie arbeitsteilig entweder lediglich die öffentliche oder lediglich die private Sphäre in ihre Untersuchungen ein.

2.1.5 Hartnäckige Traditionen: die Trennung öffentlicher und privater Welten

Forschung konstruiert soziale Wirklichkeit. Sie gibt den Dingen Namen, ordnet sie zu, stellt Zusammenhänge her. Verstehen und interpretieren gehen Hand in Hand. Welche Kategorien in der Sozialwissenschaft angewendet werden, welche Fragen gestellt, beruht auf Wertentscheidungen. Diese sollten nicht willkürlich oder zufällig getroffen werden. Da es keine Möglichkeit gibt, ihre Relevanz nach absoluten Kriterien festzustellen, müssen sie geformt werden in Auseinandersetzungen über konkurrierende Sichtweisen, sie müssen Ergebnis kritischer Reflexion über den kulturellen Standort der Forscherin oder des Forschers sein (Weber 1917). Forschungskonzepte enthalten beides: Denktraditionen und ihre Überschreitung. Schauen wir unter diesem Aspekt noch einmal die Konstruktion von Wirklichkeit der oben dargestellten Konzepte an.

Arbeitet man mit Esping-Andersens Konzeption, rücken bestimmte Ausschnitte der sozialen Wirklichkeit in den Mittelpunkt des Interesses: der Arbeitsmarkt und der Staat. Die Akteure sind Bürger und Bürgerinnen als Besitzer von Arbeitskraft, die sich auf dem Markt verkaufen läßt. Folgerichtig ist Marktversagen das wesentliche Existenzrisiko. Dennoch reichen Esping-Andersen die Vorgänge in den Sphären Markt und Staat aus, um „Welten“ zu verstehen.

Ein Rückblick auf die Einleitung zeigt, daß ein ganz ähnlicher Ausschnitt von Wirklichkeit auch aus Bells und Fourastiés Perspektive herausgehoben wird, sie analysieren die privatwirtschaftliche und die politische Sphäre, staatliche Institutionen und Unternehmen, „ihre“ wesentlichen Akteure sind Wissenschaftler, Verwaltungsfachleute, Gewerkschaftler, Politiker. Wie Esping-Andersen geht es aber auch ihnen darum, *gesellschaftliche* Ordnungsprinzipien abzuleiten.

Die Autorinnen aus der feministischen Diskussion präsentieren keine vergleichbar umfassenden Gesellschaftsentwürfe. Im Mittelpunkt ihrer Analysen steht der Privathaushalt. Die Akteure sind Frauen als unbezahlte Arbeiterinnen.

Diese Konstruktionen legen folgende Erkenntnis über Realität nahe: Erstens: Die für das Verstehen von Gesellschaft wesentlichen Prozesse spielen sich im Bereich der privatwirtschaftlichen und öffentlichen Institutionen ab. Zweitens:

Wer Frau sagt, sagt Privathaushalt. Die einen machen den Haushalt zur theoriefreien Zone und erklären damit die Vorgänge dort im Hinblick auf gesellschaftliche Entwicklungen für irrelevant. Die anderen nehmen an, daß diese Sphäre für das Verstehen weiblicher Lebensrealität die wesentliche ist. Beide Positionen werden traditionell arbeitsteilig von Männern und Frauen vertreten. Zusammengekommen kommt darin eine Denktradition zum Ausdruck, nach der es die „öffentliche“ und die „private“ Sphäre gibt. In ersterer finden die für das Verständnis von Gesellschaft wesentlichen Prozesse statt, letztere ist der Ort der Frauen. Diese Dichotomie ist oft kritisiert worden. Ein wesentlicher Beitrag herrschaftskritischer Wissenschaftlerinnen der letzten Dekaden bestand darin, den „Privat“haushalt neu zu charakterisieren: als einen durch kulturelle, politische und ökonomische Institutionen gestalteten Bereich; als einen Bereich, der von Demokratietheoretikern ignoriert wurde, so daß die Rechtsungleichheit von Frauen in der Familie keine Konsequenzen für ihre Theorien hatte (Pateman 1983: 212). Trotz alledem sehen wir an der feministischen Sozialstaatsdebatte, daß selbst eine ideologiekritische Sicht des Haushaltes und der dort von Frauen geleisteten Arbeit nicht davor bewahrt, Frauen ausschließlich dort zu suchen. Die „Entdeckung“ der Hausarbeit führte zu einer Fixierung auf sie. Damit unterliegt die feministische Sozialstaatsforschung selbst dem Phänomen, das sie kritisiert: der automatischen und ausschließlichen Verbindung von Frauen und Familie in Forschung und Politik. Es besteht die Gefahr, daß diese Richtung wegen eines kulturell verengten Erkenntnisinteresses nicht in der Lage ist, wesentliche sozialstaatlich unterstützte Veränderungen des Geschlechterverhältnisses wahrzunehmen. Das gleiche gilt für Esping-Andersen. Er erkennt Markt und Staat als wesentliche Verteilungsinstanzen für Lebenschancen an. Verteilung innerhalb der Familie ist kein Thema. Durch diese Fixierung auf die öffentliche Sphäre wird übersehen, daß ein Teil der erwachsenen Bevölkerung für ihr Überleben nicht direkt vom Markt, sondern vom Brotverdiener abhängig ist und daß die Familie als Existenzsicherung auch unabhängig vom Markt versagen kann.

2.1.6 Der Sozialstaat schafft Unabhängigkeit vom Mann durch den Markt? Zentrale Prämissen der Studie

Trotz dieser Einschränkungen haben die dargestellten Beiträge das Konzept meiner Studie maßgeblich beeinflußt. Ihr liegt die Prämissen der feministischen Sozialstaatsdiskussion zugrunde, daß das persönliche Abhängigkeitsverhältnis von Männern für Frauen im Kapitalismus ein sozialer Risikofaktor ist, dessen Bedeutung dem Verhältnis von Individuum und Markt gleichkommt. Sozialstaatsforschung, die sich mit den typischen Existenzrisiken innerhalb der Indu-

striegesellschaft befassen will, muß diesem Verhältnis einen zentralen Stellenwert einräumen. Gleichzeitig soll hier nicht lediglich der Beitrag der Sozialpolitik zur Festigung dieses Abhängigkeitsverhältnisses untersucht werden, da Sozialpolitik dann a priori als ein Bündel von frauendiskriminierenden Maßnahmen begriffen werden müßte. Statt dessen teilt die Studie die Annahme Esping-Andersens, daß Sozialpolitik kapitalismusbedingte ökonomische Existenzrisiken abschwächt, bezieht dabei aber anders als er das Existenzrisiko mit ein, das durch die persönliche Abhängigkeit der Frauen von Männern entsteht. Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch den Sozialstaat, „Kommodifikation“ durch den Staat, spielt aus dieser Sicht eine wichtige Rolle. Auch wenn diese Wirkung nicht beabsichtigt war, ist sie für die Einkommenssicherheit und persönliche Unabhängigkeit von Frauen wichtig. Es ist deshalb überfällig, sie in die Systematik sozialstaatlicher Analysen aufzunehmen.

Beispiele für eine solche Integration gibt es in der vergleichenden Sozialstaatsforschung allein bei den SkandinavierInnen. Sie arbeiten mit einem erweiterten Sozialpolitikbegriff, zu dem neben den Sozialversicherungssystemen und Dienstleistungen auch der Sozialstaat als Arbeitgeber gehört. Sie teilen die Auffassung mit britischen und deutschen WissenschaftlerInnen, daß die weibliche Verantwortung für unbezahlte Versorgungsarbeit der Hauptgrund für die ökonomische Instabilität ihrer Situation ist und einer egalitären Präsenz der Geschlechter in der Öffentlichkeit im Wege steht (z.B. Sorensen 1984: 92). Im Gegensatz zu ihren britischen und deutschen Kolleginnen kommen sie jedoch zu dem Schluß, daß sich in den modernen Sozialstaaten die Unabhängigkeit von Frauen in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt durch staatliche Intervention vergrößert hat. Sie diagnostizieren eine Transformation von privater zu öffentlicher Reproduktion⁹ für die westeuropäischen Länder, die mit einer zunehmenden Professionalisierung und Politisierung traditioneller Frauenarbeit einherging. Im Laufe dieses Prozesses habe sich die ökonomische Abhängigkeit von Ehemännern oder Vätern verwandelt in eine ökonomische Abhängigkeit vom Staat. Dies sei geschehen, indem sie Transferleistungen erhielten, soziale Dienstleistungen in Anspruch nahmen und im öffentlichen Wohlfahrtssektor erwerbstätig wurden (Hernes 1987: 53ff.; siehe auch Dahlerup 1987: 120f.; Borchorst/Siim 1987: 134f.; Siim 1990: 88). Diese Beiträge sind allerdings keine empirischen Studien und bieten daher keine Anregung für die Operationalisierung der zentralen Frage.

Am Anfang des Kapitels wurde die Frage aufgeworfen, warum die Folgen der Beschäftigung im Wohlfahrtssektor für die soziale Lage von Frauen von der

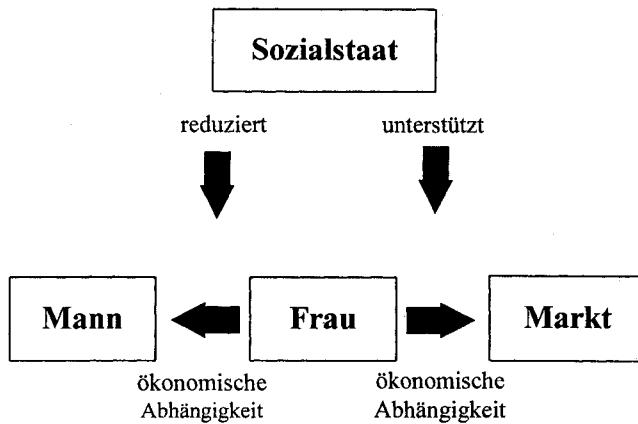
9 Reproduktion faßt Hernes als: „... women's paid and unpaid work on a daily basis, and ... 'repairing and caring' work on all levels, in addition to their maternal role in regard to the biological reproduction of the species“ (Hernes 1987: 55).

Sozialstaatsforschung bislang so stiefmütterlich behandelt worden ist. Um dieser Frage nachzugehen, wurden verschiedene Bereiche der Disziplin untersucht. Herausgekommen ist dabei, daß sich die Sozialstaatsforschung auf Maßnahmen beschränkt, die die Absicht haben, Existenzrisiken zu vermindern und Lebenschancen zu verteilen. Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht jedoch die unbeabsichtigte Wirkung sozialstaatlicher Politik. Dies ist eine, aber nicht die einzige Erklärung dafür, daß das Thema vernachlässigt wurde. Eine andere ist die nach wie vor dominante Annahme, daß sich gesellschaftliche Dynamik aus dem Verhältnis von Markt und Staat ergibt, Frauenrealität dagegen am besten im Privathaushalt zu beobachten ist. Das Erkenntnisinteresse meiner Studie ist dennoch maßgeblich von beiden Richtungen beeinflußt.

Persönliche Abhängigkeit wird hier als zentrales Existenzrisiko kapitalistischer Gesellschaften verstanden, das besonders Frauen betrifft. Der Sozialstaat schwächt dieses Risiko auch durch Erwerbsmöglichkeiten ab. Anders als im „Mainstream“ und der feministischen Forschung werden damit Übergangsmöglichkeiten von Frauen von der Haushalts- in die formelle Wirtschaftssphäre untersucht (Grafik 2.3).

Wie dieses allgemeine Vorhaben detaillierter zu fassen ist, sollen die nächsten beiden Abschnitte zeigen.

Grafik 2.3: Zentrale Prämisse der vorliegenden Studie



2.2 Was heißt hier eigentlich Unabhängigkeit? Begründung eines minimalistischen Emanzipationskonzeptes

Mit der Veränderung der Arbeitsmärkte in den letzten Dekaden, mit der Entwicklung hin zur postindustriellen Gesellschaft also, wurden mit den Produktions- auch die Geschlechterverhältnisse reformiert. Durch eine Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt, durch ihre zunehmende ökonomische Unabhängigkeit, wurde ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen Männern und Frauen ermöglicht. Die Expansion der sozialen Dienste spielt für diese Veränderung eine zentrale Rolle.

Um diese Forschungshypothese empirisch zu überprüfen, muß die weibliche Integration in den Arbeitsmarkt durch Beschäftigung in den sozialen Diensten ins Zentrum der Analyse gerückt werden. Schließlich gilt sie als Motor der diskutierten Veränderungen. Warum aber lassen sich aus dieser Beschäftigungsentwicklung Aussagen über die sozialen Beziehungen von Männern und Frauen ableiten, und vor allem: welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um behaupten zu können, daß sich diese verbessert haben?

In diesem Buch wird ein minimalistisches Emanzipationskonzept vertreten. Sein Dreh- und Angelpunkt ist die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen durch Erwerbseinkommen am Beispiel der sozialen Dienste. Mit anderen Worten, von emanzipatorischen Prozessen wird schon dann die Rede sein, wenn zu erkennen ist, daß die Integration von Frauen in den sozialen Dienstleistungssektor ihnen ein von anderen Menschen unabhängiges Leben ermöglicht.

In einer Gesellschaft, in der der Zugang zu Waren und Gütern fast ausschließlich durch Geld geregelt wird, hängt der Bewegungs- und Entscheidungsspielraum einer Person weitgehend davon ab, ob sie über ein eigenes Einkommen verfügen kann. Das informelle Verteilungssystem Ehe ist in dieser Hinsicht offensichtlich unzulänglich – zum Nachteil der Frauen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß viele Frauen die finanzielle Abhängigkeit von ihren (Ehe-)Männern als Belastung empfinden und daß die haushaltsinterne Verteilung auch keineswegs ausgewogen ist (Dalley 1988: 22; Graham 1987: 221; Hobson 1990: 236). Sie schätzen deshalb ein (ehe-)männerunabhängiges Einkommen hoch ein. Ihnen liegt außerdem viel an den mit Erwerbstätigkeit verbundenen sozialen Kontakten und daran, über den als beengend erlebten Gesichtskreis des Haushaltes hinausschauen zu können (Becker-Schmidt et al. 1985: 82ff.; Watson/Fothergill 1993: 213). Ein eigenes, noch so geringes Einkommen, besonders, wenn es durch Erwerbstätigkeit erworben wird, verbessert ihre Ausgangsposition, um persönliche Interessen gegenüber ihren Partnern zu vertreten; die Teilnahme am Arbeitsmarkt bedeutet Zugang zur Öffentlichkeit. Anders als in Kleinbetrieben existieren für die Beschäftigten öffentlicher Ar-

beitgeber angesichts ihrer Größe auch größere Kontakt- und Solidarisierungsmöglichkeiten. Neben dem sozialen Aspekt und der Tatsache, daß der Wert der Arbeit in Geld ausgedrückt wird, eröffnet ein Arbeitsplatz durch die Möglichkeit, der Gewerkschaft beizutreten, den Weg in das politische System. Unter diesen Voraussetzungen bedeutet jede Form von Beschäftigung, verglichen mit dem Hausfrauenstatus, einen Fortschritt, ein Mehr an finanzieller und sozialer Unabhängigkeit. In soziologischen Termini gesprochen, wird der Beruf im Verlauf der industriegesellschaftlichen Modernisierung zur zentralen Vergesellschaftungsinstanz (Hradil 1990: 365). Das Maß weiblicher und männlicher Erwerbsbeteiligung ist somit ein Anhaltspunkt dafür, welchen Zugang Männer und Frauen zu einer wesentlichen Verteilungsarena für materiellen und sozialen Status innerhalb einer Gesellschaft haben: Je mehr Frauen erwerbstätig sind, desto besser sind ihre Beteiligungschancen. Dennoch: dieses Emanzipationskonzept ist minimalistisch.

Ein systematischer Vergleich der hier untersuchten Frauenberufe mit den Möglichkeiten von Männern, im gleichen Wirtschaftszweig materiellen Wohlstand und sozialen Status zu erreichen, käme vermutlich zu wenig erfreulichen Ergebnissen. Im Hinblick auf Löhne, Teilzeitquoten, Aufstiegsmöglichkeiten etc. würden diese wesentlich besser abschneiden. Mit den sozialen Diensten wurde noch dazu ein Wirtschaftszweig gewählt, der sich aus als „typisch weiblich“ geltenden Tätigkeiten zusammensetzt, die stoffliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern also unangetastet läßt. Man könnte argumentieren, eine reformierte Verteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen fände im gewählten Untersuchungsgebiet nicht statt, im Gegenteil würde die geschlechtspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes gestärkt, und deshalb wäre gerade hier kein Beitrag zu einer Veränderung der Geschlechterverhältnisse in der postindustriellen Gesellschaft zu erwarten. Ich werde dennoch an der Behauptung festhalten, daß die Beschäftigung in den sozialen Diensten eine emanzipative Wirkung hat. Warum, soll im folgenden Teil begründet werden. Er wird zeigen, wie gut gesichert die Spaltung der Gesellschaft nach männlichen und weiblichen Bereichen ist, und daß sich die Grenzen dazwischen nicht schnell verwischen werden. Veränderungen werden nur in kleinen Schritten möglich sein.

Der biologische Unterschied zwischen Männern und Frauen hat weitreichende soziale Folgen. Das Geschlecht teilt die Menschen in zwei Gruppen; wie kaum durch ein anderes Merkmal ist durch Geschlechtszugehörigkeit bestimmt, wie Menschen aussehen, wie und wo sie arbeiten, über welche materiellen Ressourcen sie verfügen, wie sie sich zueinander verhalten und wie sie einander wahrnehmen. Niemand kann sich der Zuordnung zur einen oder anderen Gruppe entziehen. Sie findet auf realer Ebene statt: Man kann täglich sehen, daß

bestimmten Tätigkeiten Männer nachgehen und anderen Frauen. Sie findet auch auf kultureller Ebene statt: Man assoziiert bei bestimmten Tätigkeiten Männer, bei anderen Frauen als Ausführende. Beide Ebenen beeinflussen individuelles Handeln. Sie sollen im folgenden genauer beleuchtet werden.

2.2.1 Das symbolische Geschlechterverhältnis

„Kultur ist ein vom Standpunkt des Menschen aus mit Sinn und Bedeutung bedachter endlicher Ausschnitt aus der sinnlosen Unendlichkeit des Weltgeschehens.“ (Weber 1904: 180)

Mit dem „Menschen“ ist hier nicht eine Monade und ihre etwaige Privatsprache gemeint. Eine Handlung, ein Zeichen werden erst dann zum Teil der Kultur, wenn sie von einer Gruppe, einer Gesellschaft, einer sozialen Einheit verstanden werden können. Jede Gesellschaft verfügt über ein komplexes System solcher Symbole, d.h. über „... aus der Erfahrung abgeleitete, in wahrnehmbare Formen geronnene(n) Abstraktionen, konkrete Verkörperungen von Ideen, Verhaltensweisen, Meinungen, Sehnsüchte(n) und Glaubensanschauungen“ (Geertz 1987: 49). Dieses System wirkt als Verständigungsmittel, das Handeln anregt, ordnet, mit Bedeutung versieht.

„Männlichkeit“ und „Weiblichkeit“ gehören in jeder Gesellschaft zu den zentralen Symbolen. Sie sind aufgeladen mit einer Sammlung von Eigenschaften, Verhaltensvorstellungen, äußerer Merkmalen. Diese Bedeutungen konstituieren erst das eine oder andere Geschlecht, sie zeigen an, was männliche und was weibliche Betätigungsfelder sind. Sie sind darüber hinaus nicht gleichwertig, sondern stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Das männliche Gebiet gilt als gesellschaftlich relevant, als dem weiblichen an Bedeutung überlegen (Krüger 1991: 326). Was dieses „symbolische Geschlechterverhältnis“ (Hagemann-White 1984) ausmacht, lässt sich ablesen an Bildern und Darstellungsformen von Frauen und Männern in der Öffentlichkeit, an Normen und kollektiven Vorstellungen (vgl. Knapp 1988: 10).

In den westeuropäischen Kulturen gehören zum stereotypen Bild von Weiblichkeit Eigenschaften wie Einfühlungsvermögen, Geduld, Fähigkeit zu repetitiver Arbeit, Geschicklichkeit, Bereitschaft zur Unterordnung eigener Interessen unter die anderer Menschen. Demgegenüber werden dem männlichen Stereotyp u.a. Durchsetzungsvermögen, Machtbewußtsein, Aufstiegsorientierung im Beruf, Sachbezogenheit und Technikorientierung zugeordnet (Badinter 1988: 122; Knapp 1989: 281).

Die Stereotypisierung färbt auch das gesellschaftliche Bild von Arbeit. Arbeit und Geschlechtlichkeit sind kaum voneinander zu trennen, es lassen sich nur wenige Berufs-Tätigkeiten denken, ohne automatisch entweder Männer

oder Frauen als Berufs-Tätige zu assoziieren. Welche Tätigkeiten wem zugeordnet werden, ist kultur- und zeitpunktabhängig. Bestimmt wird dies zum Beispiel durch unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen. So war in der UdSSR Arzt ein typischer, schlecht bezahlter Frauenberuf, während er in vielen anderen Ländern als Männerberuf gilt und zu den prestigeträchtigsten gehört. Auch durch Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt, in Form von technologischen Neuerungen beispielsweise, ändern sich Tätigkeiten und müssen Zuschreibungen neu bestimmt werden, der Sekretärinnenberuf ist dafür ein Beispiel (Beck-Gernsheim 1976: 124, 151ff.).

Trotz aller Unterschiede und Veränderungen scheinen Gesellschaften an der symbolischen Zuordnung von Tätigkeiten zu Männern oder Frauen festzuhalten: Der Inhalt dieser Kategorien ist dynamisch, die Kategorien selbst sind es nicht. Manche Inhalte sind allerdings so wandelresistent, daß man sie als Konstanten betrachten möchte, insbesondere die Verbindung von „Männlichkeit“ mit Machtausübung und beruflicher Überlegenheit gegenüber Frauen (Badinter 1988: 116f.; Cockburn 1988: 170ff., 128ff.).

Gemäß hiesiger Kultur paßt das Arbeitsvermögen von Frauen besonders gut zu den Anforderungen des privaten Haushaltes und den Bedürfnissen seiner Mitglieder; es wird angenommen, daß sie auf dem Arbeitsmarkt eher für personenbezogene Tätigkeiten und für all jene Aufgaben in Frage kommen, die Parallelen zur Hausarbeit haben, daß ihre Geduld und Fingerfertigkeit sie außerdem für monotone, kleinteilige industrielle Fertigungsaufgaben prädestinieren, daß es ihnen leichter fällt als Männern, sich in beruflichen Hierarchien unterzuordnen.

2.2.2 Symbolische und reale Arbeitsteilung

Diese kulturellen Stereotype sind nicht identisch mit realer Arbeitsteilung, beides beeinflußt sich jedoch wechselseitig.

Die Symbole von Männlichkeit und Weiblichkeit formen die individuelle Wahrnehmung. Durch ihre Kraft erscheint Verhalten als angemessen oder unpassend, sie sind Filter, durch die nur bestimmte Eigenschaften bei anderen bemerkbar werden (Krais 1993: 211). Sie haben damit eine „Platzanweiser-Funktion“ (Knapp 1989: 292), d.h. sie stecken das Terrain ab, auf dem man sich bewegen kann, ohne aus der Rolle zu fallen, ohne mit Irritationen rechnen zu müssen (Krais 1993: 217; Cockburn 1988: 230f.). Diese Funktion ist vor allem deshalb so wirksam, weil Männer und Frauen durch die unterschiedliche Wertigkeit der Kategorien erfahren, daß „ihre“ Plätze auf verschiedenen Rängen liegen. Ein „Abstieg“ ist für Männer wenig reizvoll, während ein „Aufstieg“ für Frauen von Verunsicherungen begleitet sein muß. Diese Ordnung ist früh bekannt. Schon

Mädchen und Jungen wissen, welches die ihnen „angemessenen“ Tätigkeiten sind (Krüger 1991: 326f.). Wer Grenzen überschreiten will, muß neben den Anforderungen des Berufes mit der Tatsache fertig werden, aufzufallen und besonders kritisch beobachtet zu werden. Jungen und Männer nehmen einen niedrigen sozialen Status in Kauf, wenn sie einen „typischen Frauenberuf“ wählen, von niedrigem Lohn ganz zu schweigen, sie begeben sich in die Gefahr, als „unmännlich“ zu gelten; Mädchen und Frauen, die das Umgekehrte tun, müssen nicht nur eine „untypische“ Qualifikation unter Beweis stellen, sondern betreten ein „männliches“, d.h. überlegenes Territorium. Mindestens implizit stellt sich ihnen damit die Frage, wieso sie sich diesen Schritt zutrauen (vgl. Cockburn 1988: 202).

Die kulturellen Stereotypen haben also eine sozialisierende Wirkung auf die Individuen – während sie gleichzeitig von deren Verhalten, von der realen Arbeitsteilung, bestätigt werden. Diese Wirkung ist nicht gleichzusetzen mit Charaktermerkmalen von Frauen und Männern, d.h. mit psychisch verankerten Eigenschaften. Darüber, wie dieses Wechselverhältnis aussieht, gibt es unterschiedliche Auffassungen.

2.2.3 „Weibliches Arbeitsvermögen“?

Ende der siebziger Jahre brachten Elisabeth Beck-Gernsheim und Ilona Ostner den Begriff des „weiblichen Arbeitsvermögens“ in die Diskussion (Beck-Gernsheim 1976; Ostner 1979 und 1990; Ostner/Beck-Gernsheim 1979). Damit gaben sie eine Antwort auf die Frage, warum die Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt voneinander nach Geschlecht geschieden sind und warum Männer die oberen Ränge der beruflichen Hierarchien besetzen. Erwerbsarbeit und Hausarbeit sind demnach von unterschiedlichen Rationalitäten bestimmt. Während erstere marktvermittelt, fremdbezogen und durch Konkurrenzbeziehungen bestimmt sei, habe letztere einen unmittelbaren Gebrauchswert, sie orientiere sich an den Bedürfnissen von Personen. Die Zuordnung der Frauen zur Haus- und der Männer zur Erwerbsarbeit habe sich auf die Eigenarten der Geschlechter ausgewirkt, es seien unterschiedliche psychische Dispositionen entstanden. Dazu gehören für Männer Konkurrenzverhalten und Aufstiegsorientierung, für Frauen Anpassungsbereitschaft und Fürsorglichkeit. Der Vermittlungsprozeß zwischen Anforderungen der Arbeit und psychischen Eigenschaften geht hier reibungslos vorstatten. Die oben genannten kulturellen Stereotype werden als psychisch verankert angenommen (z.B. Beck-Gernsheim 1976: 8ff.).

Ein solcher, die Unterschiede hervorhebender Ansatz paßt zum Tenor der deutschen geschlechtsspezifischen Sozialisationsforschung der siebziger Jahre. Amerikanische Studien wurden hier häufig falsch, bei Überbetonung der Diffe-

renz zwischen Mädchen und Jungen, dargestellt. Das ganze basiert auf einer „Eigenschaftspsychologie“. Verhalten wird danach von fest verankerten psychischen Dispositionen bestimmt (Hagemann-White 1984: 42ff.). Aber auch in den achtziger und neunziger Jahren halten einige AutorInnen an einem Sozialisationsmodell fest, das Geschlechterunterschiede durch eine wenig gebrochene individuelle Inkorporation äußerer Normen und Praktiken erklärt. Bezug genommen wird hierfür auf Bourdieus Habitus-Konzept. Habitus ist das Ergebnis der Verinnerlichung gesellschaftlicher Normen sowie persönlicher Geschichte, er trägt so zur Reproduktion bestehender Strukturen bei (Krais 1993: 216; Rammert-Faber 1987: 150).

Einer solchen Sicht der Dinge ist jedoch auch deutlich widersprochen worden. In den achtziger Jahren gibt es in der Sozialisationsforschung eine starke Position, die ein etwa identisches Verhaltenspotential von Männern und Frauen annimmt (Hagemann-White 1984). Tatsächliche Verhaltensunterschiede sind demnach primär Ergebnis von Auseinandersetzungen mit unterschiedlichen äußeren Begrenzungen und Möglichkeiten, also situationsbedingt. Verändern sich äußere Umstände, bleibt auch das Verhalten nicht gleich. Für männliche und weibliche „Eigenschaften“ im Sinne unveränderlicher Charaktermerkmale, die im Laufe der kindlichen Sozialisation erworben worden sind, gibt es demnach keine hinreichenden empirischen Belege. Ausnahmen bilden aggressives Verhalten und Dominanzstreben, die bei Jungen und Gehorsam, der bei Mädchen durchschnittlich häufiger zu beobachten waren (Hagemann-White 1984: 20, 45). Erst mit steigendem sozialen Anpassungsdruck während der Adoleszenz bildeten sich Verhaltensunterschiede heraus (Gildemeister 1988: 489).

Das unterschiedliche Verhalten auf dem Arbeitsmarkt, die Konzentration von Männern und Frauen in „typischen Berufen“ lassen sich vor diesem Hintergrund damit erklären, daß symbolisches Geschlechtersystem und reale Arbeitsteilung subjektive Entscheidungen beeinflussen. Beide begrenzen Frauenarbeit auf bestimmte Tätigkeiten und Positionen und haben so, unabhängig von psychischen Dispositionen, eine starke Wirkung: Sie bestimmen den gesellschaftlichen Ort, von dem aus Frauen agieren müssen. Mit dem Wissen um diesen Ort schätzen Frauen die sozialen Konsequenzen ihres Handelns ein (vgl. Hagemann-White 1984: 90; Knapp 1989: 299). Wichtig ist dafür im übrigen nicht nur, welche Tätigkeiten als „weiblich“ gelten und zu was für Ausbildungsgängen Frauen institutionell ermutigt werden. Wichtig ist auch die hohe kulturelle und reale Barriere zu den „männlich“ besetzten Berufen. Real deshalb, weil Männer „ihr“ Territorium verteidigen. Dies ist besonders während der Lebensphase relevant, in der die Lehrstellenwahl getroffen wird. Durch die Adoleszenz sind die Jugendlichen im Hinblick auf ihre Geschlechtsidentität verunsichert. Diese Verunsicherung führt bei der Mehrheit der Männer zu einer aggressiven

Behauptung ihrer (labilen) Männlichkeit. Frauen, die Arbeiten erledigen, mit denen man die Existenz der Maskulinität unter allgemeinen Beweis stellen wollte, erleben sie als Bedrohung (Krüger 1991: 333f.). Frauen, die dennoch diese Grenzen überschreiten und die damit verbundenen Verunsicherungen ertragen wollen, brauchen eine besondere Menge Energie, Frustrationstoleranz und Entschlossenheit. Dieses Übermaß bringt, unabhängig von persönlichen Eigenschaften und Vorlieben, nur eine Minderheit auf (Cockburn 1988: 231).

2.2.4 Plädoyer für die Anerkennung kleiner Fortschritte angesichts großer Hindernisse

Durch das symbolische Geschlechterverhältnis, die reale Arbeitsteilung und die psychische Verarbeitung von beidem entsteht die Trennung von „männlichen“ und „weiblichen“ Arbeitsbereichen in der Gesellschaft, deren individuelle Überschreitung schwierig ist.¹⁰ Ihr Verhältnis zueinander ist durch Differenz und Hierarchie gekennzeichnet: zu beiden gehören unterschiedliche Tätigkeiten, und der männliche Bereich ist dem weiblichen übergeordnet.

Ein Emanzipationsverständnis, das sich mit der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zufrieden gibt, ist damit in der Tat beschränkt. Diese Integration wäre aus obiger Perspektive erst dann emanzipativ, wenn sie dazu beitragen könnte, die Grenze zwischen dem Bereich der Männer und dem der Frauen aufzulösen und die Mechanismen zu verändern, die zur Abwertung der Frauenarbeit gleich welchen Inhalts führen. Beschäftigung müßte demnach daraufhin untersucht werden, ob die Qualität der Arbeit und die hierarchische Position der Arbeitsplätze erstens die kulturellen Stereotypen bestätigen oder ihnen widersprechen und ob sie zweitens zu einer Auflösung der realen Arbeitsteilung beitragen.

Wenn wir uns daraufhin die Frauenberufe in den sozialen Diensten anschauen, fällt vor allem eines auf: Sie passen gut zum Stereotyp von Weiblichkeit. Es sind personenbezogene Tätigkeiten, Büro- und Reinigungsarbeiten; alle Bereiche sind fast reine Frauenbereiche, die wenigen Männer dort steigen schnell in die vorhandenen Führungspositionen auf. Die Lehrerin bildet eine gewisse Ausnahme, aber auch in diesem Beruf konzentrieren sich Frauen in den unteren Positionen der Primarstufe.

Dies verträgt sich nicht mit emanzipatorischen Ansprüchen, wenn damit eine Auflösung der Stereotype gemeint ist. Man muß vielmehr zu dem Schluß kommen, daß der Sozialstaat die Ressource weibliche Arbeitskraft auf eine Weise absorbiert, die alles beim alten läßt, und daß man sich andere Bereiche vorneh-

10 Vergleiche für die analytische Trennung in diese drei Bereiche Harding 1991: 59ff.

men muß, wenn man nach wichtigen Beiträgen zur Auflösung von Stereotypen sucht, etwa technische Berufe oder Führungspositionen.

Warum kann Beschäftigung in den sozialen Diensten für Frauen dennoch als emanzipatorisch eingeschätzt werden? Warum kann sie zu einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis beitragen? Es gibt dafür zwei Gründe.

Erstens ist wegen der tiefgreifenden Wirkung der sozialen Kategorien Männlichkeit und Weiblichkeit auf Verhalten kaum zu erwarten, daß sich diese mittelfristig auflösen und daß einzelne Faktoren dafür verantwortlich sein könnten. Dies zum Gradmesser für Emanzipation zu machen, wäre geradezu naiv; eine chronische Nichts-Bewegt-Sich-Diagnose wäre programmiert. Statt dessen sollte die Solidität der bestehenden Strukturen bei der Einschätzung von Veränderungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Es gibt für Frauen auf dem Arbeitsmarkt ein relativ eng begrenztes Angebot von Tätigkeiten, die als typische „Frauenberufe“ gelten und die nach den Kriterien von Aufstiegsmöglichkeiten und Einkommen weniger zu bieten haben als „Männerberufe“. Diese Arbeitsmarktstrukturen wirken zusammen mit kulturellen Stereotypen und beeinflussen die individuelle Entscheidungsmöglichkeit. Sie stellen Barrieren für Frauen zu höher bewerteten Tätigkeiten dar und sind insofern repressiv. Dieses System können nur langwierige Prozesse verändern. Wir werden realistischerweise noch lange mit einem nach Geschlecht segmentierten Arbeitsmarkt zu tun haben. Deshalb ist es wichtig, Einzelveränderungen wahrzunehmen, die zu einer Aufweichung der Stereotypen beitragen. Frauenbeschäftigung in den sozialen Diensten hat diese Funktion in mindestens einer Hinsicht. Die kulturelle Dicke-tomie Mann: Erwerbsarbeit, Frau: Hausarbeit und Kindererziehung hat heutzutage keinen hegemonialen Charakter mehr. Indem Erwerbstätigkeit von Frauen und vor allem von Müttern selbstverständlicher geworden ist, haben sich Freiräume erweitert, zwar bleibt das (Zeit-)Problem der Vereinbarkeit, doch werden sich Frauen erheblich seltener die Frage vorlegen, ob ihre Erwerbstätigkeit denn „normal“ oder zu egoistisch sei. Diese kulturellen Veränderungen stehen im Zusammenhang mit veränderter realer Arbeitsteilung, der Sozialstaat als Institution mit quantitativ größter Beschäftigungswirkung hat dazu maßgeblich beigetragen.

Zweitens bilden kulturelle Stereotypen und Arbeitsmarktstrukturen lediglich den Rahmen für individuelles Handeln. Entscheiden muß jede selbst. Frauen ist nicht formal untersagt, technische Berufe zu ergreifen oder Führungspositionen anzustreben, sie entscheiden sich häufig dagegen. Umgekehrt werden sie nicht lediglich dazu gedrängt, Krankenschwester oder auch Putzfrau zu werden. Die Wahl drückt individuelle Präferenzen aus, sie läßt darauf schließen, welcher Weg angesichts der Umstände als der den eigenen Lebensvorstellungen angemessenste gilt. Diese Wahl nur als Ergebnis repressiver Strukturen zu betrach-

ten, würde der einzelnen einen eigenen Willen gegenüber den Verhältnissen absprechen. Man muß ihre massenhafte „Entscheidung“ für bestimmte Berufe als Ausdruck davon sehen, was eine große Gruppe von Frauen angesichts des Möglichen subjektiv für machbar hält. Die Überschreitung der „alten Ordnung“, nach der Frauen vom Mann und Männer vom Markt abhängig zu sein haben, scheint vielen Frauen durch Erwerbstätigkeit in den sozialen Diensten am ehesten als machbar vorgekommen zu sein. Insofern macht es Sinn, dies als emanzipativen Prozeß zu betrachten und von dieser Basis aus nach Veränderungsmöglichkeiten innerhalb der einmal gewählten Berufe zu fragen – auch wenn diese aller Voraussicht nach nicht auf direktem Wege zur Aufhebung der geschlechtsspezifischen Segmentation auf dem Arbeitsmarkt führen.

2.3 Zwischenbilanz

Ausgangspunkt dieser Studie ist der internationale Trend zur Ausweitung der Dienstleistungen auf Arbeitsmärkten, insbesondere der sozialen Dienste, aber auch der Finanzdienstleistungen. Eine auffällige Begleiterscheinung dieser Entwicklung ist die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Je nach Land hat diese Integration unterschiedliche Formen angenommen. Diesem Trend wird zugeschrieben, daß er die sozialen Beziehungen innerhalb der betroffenen Gesellschaften verändert. Das Geschlechterverhältnis gehört zu diesen sozialen Beziehungen. Die Expansion der sozialen Dienste hat für eine veränderte Sozialstruktur deshalb eine so große Bedeutung, weil sie die in den Arbeitsmarkt integriert, die vorher im Privathaushalt tätig waren. Indem sich persönliche Abhängigkeiten von Frauen schwächen und ihre Bewegungsspielräume erweitern, muß sich auch ihr Verhältnis zu Männern ändern. Der Sozialstaat als Arbeitgeber wirkt so mäßigend auf soziale Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft. Diese Wirkung entspricht dem, was in der Sozialstaatsforschung als Ziel der Sozialpolitik verstanden wird. Die Studie ordnete sich deshalb im ersten Teil des ersten Kapitels dieser Forschung zu, wendete sich aber gegen die dort übliche Beschränkung des Sozialpolitikbegriffes auf Maßnahmen, die soziale Sicherheit beabsichtigen, und gegen die Spaltung in private Frauen- und öffentliche Männerwelten, die in dieser Literatur wieder einmal zum Ausdruck kommt.

Ob sie zu ökonomischer Unabhängigkeit von Frauen geführt hat, ist der zentrale Maßstab, an dem die Expansion der sozialen Dienste und das emanzipatorische Potential von Sozialpolitik hier empirisch gemessen wird. Er wurde im vorangegangenen Teil dieses Kapitels gerechtfertigt: Angesichts der Bedeutung von Erwerbsarbeit für gesellschaftliche Teilhabe muß der Übergang von per-

söhnlicher Abhängigkeit zur Abhängigkeit vom Markt als Beitrag zu einem ausgewogeneren Geschlechterverhältnis betrachtet werden – trotz Segmentation auf dem Arbeitsmarkt. Im folgenden letzten Teil des Kapitels wird ein Konzept vorgestellt, mit dem „ökonomische Unabhängigkeit“ gemessen werden kann.

2.4 Wie läßt sich ökonomische Unabhängigkeit messen? Operationalisierung des Konzeptes

Will man die Fähigkeit einer Gesellschaft messen, ihrer erwerbsfähigen Bevölkerung auch tatsächlich Arbeitsplätze zu bieten; ist der angemessene Indikator die Beschäftigungsquote. Wenn man diese nach Wirtschaftszweigen differenziert, zeigt sich, welche Bereiche besonders bedeutend sind. Unterscheidet man zwischen Männern und Frauen, wird deutlich, wie Beschäftigungsmöglichkeiten zwischen diesen beiden Gruppen aufgeteilt sind.

Der erste Schritt der empirischen Untersuchung ist deshalb eine Analyse der weiblichen und männlichen Beschäftigungsquoten nach Wirtschaftszweigen für die letzten drei Dekaden. Anhand der Entwicklung der weiblichen Beschäftigungsquote läßt sich erkennen, wieviele Frauen, die vorher außerhalb des Arbeitsmarktes standen, im Laufe dieser Zeit erwerbstätig wurden. Die Differenzierung nach Wirtschaftszweigen zeigt, welche Rolle die sozialen Dienste für diese Integration spielten. Der Vergleich mit der Veränderung der männlichen Erwerbsbeteiligung macht darauf aufmerksam, daß langfristig gesehen Frauenerwerbsarbeit zu- und Männererwerbsarbeit abnimmt. Diese gegenläufigen Zugangsmöglichkeiten zu bezahlter Arbeit können „reformierte“ Verhältnisse zwischen Männern und Frauen unterstützen. Das vierte Kapitel wird jedoch auch zeigen, daß weniger Erwerbsarbeit für Männer gegenwärtig das Geschlechterverhältnis nicht in gleichem Maße erschüttert wie mehr Erwerbsarbeit für Frauen.

Beschäftigung ist nicht gleich Beschäftigung. Nicht jede Form der Erwerbstätigkeit ist ertragreich genug, eine eigene Existenz zu garantieren, nicht jede Form der Beschäftigung eröffnet die gleichen Aufstiegsmöglichkeiten oder läßt genügend Freiraum, um Kinder zu haben bzw. ein anspruchsvolles Leben jenseits des Arbeitsplatzes zu führen. Die Analyse der Erwerbsquoten gibt keine Auskunft über diese für ökonomische Unabhängigkeit substantiellen Fragen, dies kann nur eine qualitative Evaluation der Arbeitsbedingungen leisten. Eine solche findet sich in den Kapiteln vier bis neun; zwei Vergleichsmaßstäbe liegen ihr zugrunde.

Der erste beruht auf der idealtypischen Konstruktion eines „guten“ Arbeitsplatzes. Dieser gewährt seiner Inhaberin ökonomische und soziale Eigenstän-

digkeit und Mobilität. Er setzt sich aus den folgenden Bausteinen zusammen (vgl. Schmid 1992: 30):

1. Ob der Arbeitsplatz ein ausreichendes Maß sozialer Sicherheit und damit ökonomischer Unabhängigkeit gewährt, hängt zuallererst vom Einkommen ab. Für einen guten Arbeitsplatz essentiell ist ein Einkommen, das hoch genug ist, um einen eigenen Haushalt zu führen und gegebenenfalls Kinder zu ernähren. Es muß außerdem regelmäßig genug sein, um damit eine stabile Existenz zu planen.
2. Zu einem sozial abgesicherten Arbeitsplatz gehört außerdem, daß er mit einem Schutz gegen typische Arbeitsmarktrisiken verbunden ist, d.h. es müssen Ansprüche auf Einkommensfortzahlung in Perioden der Nicht-Erwerbstätigkeit erworben werden können. Dazu gehören Krankengeld, Arbeitslosengeld und eine angemessene Alterssicherung.
3. Die Anforderungen des Arbeitsplatzes müssen es zulassen, auf wichtige Veränderungen im Nichterwerbsleben wie zum Beispiel Kinder oder Pflegeverantwortung für alte Menschen mit gewisser Flexibilität zu reagieren, ohne Aufstiegsmöglichkeiten oder Einkommenssituation langfristig zu gefährden.
4. Ein guter Arbeitsplatz bietet die Möglichkeit zur Weiterentwicklung. Die Wahl eines Berufes führt nicht bald in bezug auf Einkommen und Berufsinhalte an ein totes Ende. Die Mobilität nach oben wird gefördert, nicht durch Vorgaben der Institution eng begrenzt. Die Tarifstruktur ist durchlässig, so daß Einkommensverbesserungen möglich sind. Es gibt außerdem Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung.

Mit Hilfe dieses Kriterienkataloges habe ich die Daten und Informationen über die weibliche Beschäftigungssituation in den sozialen Diensten zusammengetragen und kategorisiert.

Wenn man das Bestehende mit dem Wünschenswerten vergleicht, besteht die Gefahr, daß man das Erreichbare übersieht. Konkreter: Es war vorhersehbar, daß nach jedem Kapitel eine Kluft zwischen Ideal und Realität festgestellt würde. Möglich erschien dennoch, daß die Arbeitsbedingungen von Frauen in den sozialen Diensten wenn auch nicht ideal, dann aber doch besser als anderswo auf dem Markt wären. Die Ergebnisse könnten also im Kontrast mit dem Wünschenswerten ungünstiger erscheinen als im Kontrast mit dem Erreichbaren. Um die weibliche Beschäftigungssituation in den sozialen Diensten in den Markt einordnen zu können, wurden Bedingungen von Frauen in anderen Bereichen des Arbeitsmarktes zum zweiten Maßstab. Auf diese Weise zeigt sich, ob der soziale Dienstleistungssektor überdurchschnittliche Arbeitsbedin-

gungen zu bieten hat, ob er also für die zur Debatte stehende Entwicklung eine Vorreiterrolle spielt.

Die Ergebnisse der qualitativen Evaluation entlang dieser Kriterien finden sich in den Kapiteln fünf bis zehn. Gemäß dem Stellenwert, den der Faktor Einkommen für die vorliegende Studie hat, wird die Lohnentwicklung am Anfang der qualitativen Evaluierung in einem Einzelkapitel untersucht. Dem folgt die Analyse der übrigen Arbeitsbedingungen.

Die dargestellten Maßstäbe dienten als Orientierungshilfe beim Sammeln und Auswerten von Daten und Informationen. Leider gab es nicht zu allen Einzelkriterien Material, so daß die dargestellten Ergebnisse nicht glatt in das Konzept passen.

Eine Bestandsaufnahme der Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten hätte zu einer Informationsflut führen können. Immerhin wären drei Jahrzehnte, mindestens zehn Berufe und zwei Länder „abzudecken“ gewesen. Zwei Einschränkungen schienen mir sinnvoll, um dem aus dem Weg zu gehen. Erstens wird im vierten Kapitel herausgearbeitet, welches die bedeutungsvollsten Berufe des Wirtschaftszweiges sind, aus diesen werden vergleichbare Berufe ausgewählt. Zweitens wird der Zeitraum der detaillierten Untersuchung auf die achtziger Jahre beschränkt, der Zeitspanne, in der der Druck, öffentliche Ausgaben zu reduzieren, besonders stark war, und in der sich deshalb zeigen kann, wie beständig die weibliche Integration in den Arbeitsmarkt auch unter ökonomisch schlechten Bedingungen ist.

Die Studie begibt sich empirisch auf die Makro-Ebene, sie konzentriert sich auf die ökonomischen Rahmenbedingungen; sie geht dabei von der Prämisse aus, daß die materielle Grundlage Voraussetzung für verändertes Handeln ist. Damit ist kein Automatismus gemeint. Aus den Daten über Art der Berufe, Einkommen, Aufstiegschancen werden lediglich Schlußfolgerungen über die Handlungsmöglichkeiten der Individuen gezogen. Wer wissen will, wie diese ökonomischen Anreize in den Beziehungen, in den Privathaushalten tatsächlich umgesetzt werden, ob Berufstätigkeit zu verändertem Verhalten führt, wird vom vorliegenden Text enttäuscht werden.¹¹

Erwerbsbeteiligungsquoten und Arbeitsbedingungen entwickelten sich nicht in einem Vakuum. Sie unterliegen nationalen wie internationalen Einflüssen, und zwar anderen als andere Segmente des Arbeitsmarktes, darauf wurde bereits in der Einleitung eingegangen. Diese Einflüsse werden vor Beginn der Untersuchung charakterisiert. Dafür wird theoretische Literatur über die besondere Rolle sozialer Dienste auf dem Arbeitsmarkt im nächsten Kapitel herangezogen. Geklärt werden soll, warum sich der Wirtschaftszweig soziale Dienste

11 Einen Überblick über den Forschungsstand zur Haushaltsökonomie geben Vogler/Pahl (1993).

von anderen Wirtschaftszweigen abhebt und welche Funktion er für die jeweilige Gesellschaft hat. Diese Charakterisierung zeigt, warum diese Tätigkeiten nicht privatwirtschaftlich zu vermarkten sind und warum der Staat ein Interesse an ihrer Existenz hat. Neben diese länderübergreifenden Faktoren, der eine arbeitsmarkt-, der andere sozialstaatstheoretischer Natur, wird als länderspezifischer dritter die Polity gestellt. Damit gemeint ist die institutionelle Struktur des jeweiligen Sozialstaates, die geprägt ist durch sein historisches Erbe und die das Wachstum sozialer Dienste begünstigt bzw. erschwert.

3. Soziale Dienste zwischen Markt und Staat

Die bislang verwendete Definition des Wirtschaftszweiges soziale Dienste ist konventionell, d.h. sie befindet sich im Einklang mit der einschlägigen Literatur (z.B. Gross/Badura 1977: 362; Rein 1985). Dazu werden alle Tätigkeiten gezählt, die den Bestand des Gesundheits-, des Bildungs- und des Sozialwesens sichern, personenbezogene und sachbezogene. Erstere machen den wesentlichen Anteil des Wirtschaftszweiges aus; es sind qualifizierte Berufe wie KrankenpflegerIn, ÄrztIn, SozialarbeiterIn; aber auch unqualifizierte wie Hilfstatigkeiten im Haushalt. Im Bereich der sachbezogenen Tätigkeiten gibt es ebenfalls qualifizierte Beschäftigungen, z.B. in der Verwaltung, und gering oder unqualifizierte, z.B. Reinigungstätigkeiten.

Die personenbezogenen Tätigkeiten bilden den Kern des Wirtschaftszweiges, Verwaltungs-, Reinigungs- und andere Infrastrukturarbeiten sind zu ihrer Unterstützung da. Im folgenden soll erläutert werden, warum diese personenbezogenen Tätigkeiten in Großbritannien und der Bundesrepublik nur in sehr geringem Umfang von rein privatwirtschaftlichen Unternehmen angeboten werden, warum der Sozialstaat ihren Bestand sichert und durch welche Institutionen dies in beiden Ländern geschieht.

3.1 Die Besonderheit personenbezogener Tätigkeiten im Kapitalismus

Für das Individuum sichern soziale Dienste die Befriedigung „... elementarer immaterieller oder somatischer Bedürfnisse nach Behandlung, Pflege, Beratung und Bildung, wo entweder Selbstversorgung aus der unmittelbaren sozialen Umwelt oder die finanziellen Voraussetzungen zum Kauf solcher Dienstleistungen nicht gegeben sind oder wo das Markt-Preis-System bestimmte, als gesellschaftlich notwendig erachtete Dienste nicht bereitstellt“ (Gross/Badura 1977: 362).

Aus dieser Charakterisierung ergibt sich ein zentrales Merkmal personenbezogener sozialer Dienste: für ihre Produktion ist die gleichzeitige Anwesenheit von Produzent und Konsument sowie die aktive Beteiligung des Konsumenten notwendig. Anders als in der industriellen Produktion wird das „Gut“ Beratung, Bildung, Behandlung oder Versorgung in dem Moment verbraucht, in dem es hergestellt wird. Die Dienstleistung ist personalintensiv und lässt sich schwer zentralisieren, standardisieren oder mechanisieren. Da die Hilfsbedürf-

tigkeit von Personen schwankt, ihre Belehrbarkeit nicht exakt vorhersehbar ist und da die Produktivität der Dienstleistung auch von der aktiven Beteiligung des Konsumenten abhängt, ist es unmöglich, den Bedarf und den nötigen Aufwand zu seiner Deckung exakt vorherzubestimmen. Das Angebot muß also flexibel kalkuliert werden (Berger/Offe 1980: 49; Gross 1983: 14f.; Gross/Badura 1977: 363ff.; Scharpf 1986: 15).

Wegen dieser besonderen Eigenschaften ist bei den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen eines sehr schwierig: sie so zu organisieren, daß bei gleichem Arbeitskräfteeinsatz immer mehr Leistung herauskommt. Mit anderen Worten: Sie sperren sich gegen Rationalisierungen. Und das ist wegen der Entwicklung anderer Tätigkeiten auf dem Markt ein Dilemma.

Der Wirtschaftswissenschaftler William J. Baumol wies 1967 darauf hin, daß sich ökonomische Aktivitäten in zwei Gruppen einteilen lassen. Zur ersten gehören solche, deren Produktivität aufgrund technologischer Weiterentwicklung und Massenproduktion stetig wächst. Zur zweiten zählen die, bei denen nur geringe und sporadische Produktivitätszunahmen stattfinden. Ob eine ökonomische Aktivität der ersten oder der zweiten Kategorie zugeordnet werden kann, hängt entscheidend davon ab, welche Rolle die menschliche Arbeitskraft in dem Prozeß spielt. Ist sie ein Mittel zum Zweck, nämlich der Herstellung eines bestimmten Produktes, oder fallen Arbeitsergebnis und Arbeitsprozeß zusammen, wie beispielsweise bei der Betreuung kleiner Kinder? Im ersten Fall bestehen durch technologische Erneuerungen wesentlich größere Rationalisierungsmöglichkeiten als im zweiten (Baumol 1967: 416f.).

Wenn man zusätzlich annimmt, daß sich die Löhne in beiden Kategorien in etwa gemeinsam nach oben entwickeln, ergibt sich ein Dilemma für die weniger rationalisierungsfähigen Aktivitäten: Im ersten Bereich sind durch Rationalisierungen Produktivitätssteigerungen zu erzielen, es sind höhere Profite möglich, und es gibt einen Spielraum für höhere Löhne. Da der zweite Bereich nicht in gleichem Maße rationalisierungsfähig ist, nimmt der Produktivitätsvorsprung des ersten kontinuierlich zu. Bei ähnlicher Lohnentwicklung der Bereiche heißt das, für die wenig rationalisierungsfähigen Tätigkeiten müssen immer relativ höhere Löhne gezahlt werden. Damit es sich für den Unternehmer dennoch rentiert, sie anzubieten, müssen die Preise dafür steigen. In der Konsequenz sind die Leistungen nur für relativ wenige Menschen erschwinglich, sie müssen von Wohlfahrtseinrichtungen übernommen oder im informellen Sektor erbracht werden (Baumol 1967: 422; Badura/Gross 1976: 81f.; Scharpf 1986: 16). Sehen wir uns ein Beispiel an:

In der Bundesrepublik Deutschland stieg zwischen 1974 und 1987 die Produktion von Automobilen um 54%, die Zahl der Beschäftigten in der Automobilindustrie aber nur um 15% (Auer/Charpentier 1993: 41). Die Unterneh-

men bringen also bei leicht gestiegenem Personaleinsatz heute wesentlich mehr Autos auf den Markt, ihre Produktion kostet damit weniger. Der Arbeitgeber kann auf die Forderungen der Gewerkschaften nach Lohnerhöhungen eingehen und trotzdem Profite erzielen. Der Bruttolohn des männlichen Arbeiters in der Industrie stieg in dieser Zeit von 1648 DM (1975) auf 3012 DM (1987) im Monat, also um 183% (Statistische Jahrbücher). Eine Erzieherin hingegen betreut heute aufgrund gewandelter gesellschaftlicher Vorstellungen von Pädagogik weniger Kinder als 1974. Die Zahl der beitragszahlenden Eltern nahm somit ebenfalls ab, während die Löhne der Erzieherinnen in dieser Zeit ebenfalls stiegen, von durchschnittlich 1600 DM monatlich im Jahre 1974 auf 2600 DM 1987 (BAT VII, Statistische Jahrbücher); das sind 62%. Von einem betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen bleiben angesichts dieser Entwicklung für die Betreiberin des Kindergartens zwei Wege offen: Sie erhöht die Beiträge, oder sie schließt den Kindergarten.

Die im Zentrum dieser Studie stehenden sozialen Dienste gehören zweifellos zu den Tätigkeiten der zweiten Kategorie Baumols. Zwar ist auch ihre Arbeit rationalisierbar, ohne die Qualität der Leistung zu beeinträchtigen: die der Kindergärtnerin z.B. durch Gruppenspiele und gemeinsame Mahlzeiten, die der Lehrerin durch Mittel, die ihr helfen, mit gleichem Aufwand ein größeres Publikum zu erreichen, wie größere Klassenräume bzw. Hörsäle, Sprachkurse auf Tonband etc. (Scharpf 1986: 16f.), die der Pflegerin durch eine verbesserte Infrastruktur, die die Selbsthilfe unterstützt (Schmid 1984: 22ff.). Kontinuierliche Produktivitätsfortschritte sind jedoch für das Gros der beziehungsorientierten Tätigkeiten unwahrscheinlich, wenn man die konventionelle betriebswirtschaftliche Produktivitätsdefinition anwendet und lediglich das Verhältnis von Output und Input in Unternehmen betrachtet. Es lässt sich eben schwerlich nach Stundenplan trösten, zuhören, Pflaster aufkleben usw. Die unvermeidlichen Kosten einer solchen Massenversorgung wären ein weiterer Qualitätsverlust dieser Arbeit. Dieser ist zwar in Grenzen machbar – kontrolliert wird er aber von gesellschaftlichen Wertvorstellungen, z.B. über Ganzheitlichkeit von Gesundheitsversorgung oder über die Notwendigkeit zur Förderung der kindlichen Individualität.

Auch wenn die Lohnsteigerungsrate der Kindergärtnerin deutlich unter der des Automobilarbeiters liegt, werden ihre Lohnerhöhungen nicht durch steigende Produktivität gedeckt. Sie kommen zustande, weil hohe Lohnabschlüsse im industriellen Sektor im System der industriellen Beziehungen automatisch eine Orientierung für die übrigen Sektoren sind. Die sozialen Dienste sind somit ein Gut, mit dem sich keine privatwirtschaftlichen Profite machen lassen. Deshalb kann es nicht der Dynamik des Marktes überlassen werden, ein ausreichendes Angebot an Bildung, Gesundheitsversorgung, Beratung und Pflege be-

reitzustellen. Die Leistungen wären in diesem Fall ein Privileg von Gutverdienenden. Es müssen sich statt dessen solche Institutionen dieses Bedarfes annehmen, deren Handlungsspielraum nicht primär durch ökonomische Rentabilität bestimmt ist. Und damit sind wir bei der besonderen Rolle des Sozialstaates.

3.1.1 Politische versus marktwirtschaftliche Rationalität – Was den Sozialstaat vom Markt unterscheidet

Die Logik des Marktes ist für den Staat als Arbeitgeber teilweise außer Kraft gesetzt. Kommerzielle Überlegungen können zugunsten sozialer, politischer und makro-ökonomischer Erwägungen zurückgestellt werden. Der Etat eines Landes setzt keine objektiven wirtschaftlichen Grenzen für Investitionen in soziale Dienstleistungen; interne Umschichtungen sowie Erhöhung der Einnahmen durch höhere Steuern sind theoretisch jederzeit möglich (Fredman/Morris 1989: 7f.; Blossfeld/Becker 1989: 235; Berger/Offe 1980: 56). Außerdem kann der Staat den marktwirtschaftlichen Nachteil der personenbezogenen sozialen Dienste ausgleichen, indem Anreize für private Träger geschaffen werden. Dies kann über Subventionen oder Steuererleichterungen geschehen, die nur gewährt werden, wenn die Dienstleistung einem festgelegten Standard entspricht (Badura/Gross 1976: 31; Mosley/Schmid 1991: 205ff.; Schulte 1992: 417).

Da er nicht im gleichen Maße wie private Unternehmer von Marktmechanismen abhängig ist und weitreichende regulative Kompetenzen hat, erscheint der Staat als die einzige gesellschaftliche Institution, die für ein ausreichendes Angebot dieser Leistungen Sorge tragen kann. Ausgedehnte öffentliche Aktivitäten im Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik haben bisher im Bereich Bildung und Gesundheit stattgefunden. Die für die Erwerbstätigkeit von Frauen so wichtigen Kinderbetreuungsangebote und Unterstützungsleistungen zur Versorgung alter Menschen hingegen sind sehr begrenzt. Obwohl in besserer Ausgangsposition, scheint der Staat in dieser Hinsicht ähnlich untätig zu sein wie der Markt. Setzen wir einen Moment voraus, dies läge nicht am fehlenden guten Willen der politischen Entscheidungsträger. Die strukturellen Hindernisse sind dessenungeachtet erheblich.

Die öffentliche Hand hat zum einen ein ganz ähnliches Finanzierungsproblem wie ein Privatunternehmen. Der oben beschriebene Mechanismus gilt nämlich auch für den öffentlichen Sektor, d.h. die personengebundenen Dienstleistungen werden bei wirtschaftlichem Produktivitätswachstum und gekoppelter Lohnentwicklung von öffentlichem und privatem Sektor immer unrentabler. Darüber hinaus haben die KlientInnen bei den im öffentlichen Sektor organisierten Dienstleistungen nicht die vollen Kosten zu tragen. Dadurch wird sich die Nachfrage tendenziell in einem nur schwer zu finanzierenden Maße auswei-

ten, wenn der Zugang zu Leistungen nicht mittels staatlicher Kontrollmechanismen reguliert wird (Scharpf 1986: 10; Berger/Offe 1980: 71). Dafür sind klare sozialpolitische Normen nötig, die den Kreis derer definieren, die staatliche Leistungen beanspruchen dürfen (Gross 1983: 99). Dies gilt nicht nur für die Klientel, sondern auch für Institutionen, die Subventionen empfangen.

Insgesamt müssen auch die öffentlichen Haushalte bestrebt sein, das Angebot an personenbezogenen Dienstleistungen einzudämmen. Der Staat hat starke fiskalische Motive, solche Wege politisch zu unterstützen, die zu Versorgungsangeboten außerhalb des öffentlichen Sektors führen, sei es im privatwirtschaftlichen Bereich, im nicht-staatlichen Wohlfahrtssektor oder in der Familie (Berger/Offe 1980: 69ff.; Scharpf 1986: 16). Inwieweit das Kostenargument allerdings politikbestimmend wird, hängt von der Struktur des Sozialstaates und den darin eingelassenen politischen Wertentscheidungen ab.¹² Bevor die Unterschiede beider Länder in dieser Hinsicht benannt werden, soll der Frage nachgegangen werden, warum der Staat überhaupt in soziale Dienstleistungen investiert.

3.1.2 Der Staat als Garant für Stabilität

In der Sozialstaatsforschung ist umstritten, daß sich die westeuropäischen Sozialstaaten herausgebildet haben, um typische Existenzrisiken abzumildern, die durch die Industrialisierung und die Entwicklung der Marktkräfte für die Menschen entstanden waren (vgl. Kapitel 2). Sozialversicherungssysteme, Transferzahlungen, öffentliche Güter und Dienstleistungen sind heute ein wesentlicher Garant für die Stabilität der Gesellschaft (Kaufmann 1988: 72; Offe 1984: 153). Diese aufrechtzuerhalten ist außerdem ein Eigeninteresse staatlicher Institutionen, die damit ihre Stabilität sichern (Skocpol 1979: 196f.). Ein Versagen dieser Leistungen für einen substantiellen Teil der Bevölkerung könnte sowohl die gesamtgesellschaftliche als auch die Stabilität der Institutionen gefährden. Maßnahmen, die für diese Sicherheit sorgen, kann der Staat deshalb nicht lediglich aufgrund ökonomischer Effizienzerwägungen streichen. Personenbezogene Dienstleistungen gehören in beiden Ländern zu diesen Maßnahmen. Überließ man die allgemeine Schul- und Berufsbildung dem privaten Markt, ergäbe sich ein volkswirtschaftliches Fiasko. Das teure Gut Bildung wäre nur für wenige bezahlbar, qualifizierte Arbeitskräfte somit Mangelware, die Unternehmen

12 Beispielsweise waren bisher in Schweden Vollbeschäftigung und relativ geringe Lohndifferenzen auf dem Arbeitsmarkt zentrale politische Ziele, unabhängig von der Produktivität des jeweiligen Arbeitsplatzes. Dementsprechend wurde durch hohe Steuern und Abgaben ein umfangreiches Angebot öffentlicher sozialer Dienstleistungen geschaffen (Schmid 1992: 8f.).

müßten selber in die Ausbildung ihres Personals investieren – angesichts der Mobilität von Arbeitskräften ein betriebswirtschaftlich hohes Risiko. Allgemeinwissen zu vermitteln wäre für sie geradezu kontraproduktiv, die Vermittlung ausschließlich fachspezifischer Qualifikationen jedoch würde zu fehlender Flexibilität der Arbeitskräfte insgesamt führen. Die Folgen einer privatwirtschaftlich organisierten Gesundheitsversorgung lassen sich am Beispiel der Vereinigten Staaten studieren: Vereidendungstendenzen in den unteren Bevölkerungsschichten, hohe Belastung der Unternehmen durch private Gesundheitsversorgungsprogramme, insgesamt höhere Gesundheitsausgaben als in Ländern mit staatlichem Gesundheitswesen oder gesetzlicher Krankenversicherung (Culyer 1993: 153; OECD 1987: 55).

Im Gegensatz zu Bildung und Gesundheit nehmen weniger Menschen die Leistungen des Sozialwesens in Anspruch. Dennoch haben auch sie eine wichtige stabilisierende Funktion. Systemisch betrachtet, befassen sich SozialarbeiterInnen, BeraterInnen und BetreuerInnen mit Personen, deren Anpassung in ihr soziales Umfeld gefährdet ist, und unterstützen sie bei der Integration. Diese Unterstützungsangebote für die Betroffenen zu finanzieren ist günstiger, als mit den Folgen des gesellschaftlichen „Drop-Outs“ wie Armut, Depression, Gewalttätigkeit, Drogenabhängigkeit, Kriminalität etc. konfrontiert zu sein.

Neben diesen allgemeinen Stabilitätsinteressen des Staates kann es auch auf der Ebene der Regierungspolitik machtpolitische Gründe für einen Ausbau der personenbezogenen Dienstleistungen geben. Im Gegensatz zu privaten Arbeitgebern ist der Staat in demokratischen Systemen kontrolliert durch Regierung und Parlament. Politische Handlungen sind so in letzter Instanz auf die Zustimmung der WählerInnen angewiesen. Eine Regierung, die wiedergewählt werden will, muß sich an den politischen Vorstellungen ihrer WählerInnen orientieren, sie muß Rücksicht nehmen auf die organisierten Interessengruppen, die diese Vorstellungen artikulieren und beeinflussen (Fredman/Morris 1989: 7f.; R. Rose 1984: 142ff.). Ein starkes Interesse der Bevölkerung, z.B. am Erhalt oder Ausbau sozialstaatlicher Einrichtungen, beeinflußt staatliche Politik.¹³ Ein allgemeiner Wertewandel schlägt sich in Wahlen nieder. Beispielsweise haben sich die gesellschaftlichen Vorstellungen darüber gewandelt, welche Position Frauen in der Gesellschaft einnehmen sollten und ob ihnen die Hauptverantwortung für die Versorgung ihrer Kinder und anderer Angehöriger, ob ihnen erhebliche finanzielle und soziale Einschränkungen durch unterbrochene Erwerbs-

13 Zum Beispiel setzte die Popularität des kostenlosen National Health Service in Großbritannien den Privatisierungswünschen der Regierung Thatcher Grenzen (Maynard/Williams 1984: 96ff.); siehe zu einer Übersicht über Umfragen in europäischen Ländern, nach denen die Bevölkerung mehrheitlich bereit wäre, für eine gute Gesundheitsversorgung und ein leistungsstarkes Bildungswesen auch höhere Steuern zu zahlen (Pierson 1991: 168ff.).

karrieren zuzumuten sind. Die in den fünfziger und sechziger Jahren dominante Ideologie, eine Mutter habe für ihr Kind da zu sein, da es sonst Schaden nehme, und sie gehöre deshalb in den Haushalt, hat ihre gesellschaftliche Hegemonie verloren. Auch ist inzwischen in das öffentliche Bewußtsein gedrungen, daß Frauen als Zuständige für die Versorgung von Abhängigen wegen fehlender sozialer Absicherung ein systematisches Armutsrisko eingehen. Die Politik muß auf solche Veränderungen reagieren.

Es ist das charakteristische Merkmal einer sozialen Dienstleistung, auf Personen bezogen zu sein. Ihre Effektivität ist deshalb nur in Grenzen zu erhöhen. Das macht sie teuer, für den privatwirtschaftlichen Unternehmungsgeist unattraktiv. Der Sozialstaat jedoch hat andere Motive. Im Interesse gesellschaftlicher Stabilität, begünstigt durch eine gegenüber privaten Arbeitgebern andere ökonomische Rolle und kontrolliert durch die WählerInnen, ist der Sozialstaat die Instanz, die ein soziales Dienstleistungsangebot sichern muß. Doch befinden sich – gleiche Absichten vorausgesetzt – nicht alle Sozialstaaten in der gleichen Ausgangsposition, um für ein Angebot sozialer Dienste zu sorgen. Ihr Handlungsradius wird beeinflußt durch die historisch entstandenen sozialstaatlichen Institutionen, durch die Polity.

3.2 Die institutionelle Struktur des deutschen Sozialstaates

Der deutsche gilt als typisches Beispiel für einen konservativen oder auch staats-korporatistischen Sozialstaat. Dies geht vor allem auf seine Verwurzelung im Bismarckschen Obrigkeitsstaat und auf den Einfluß des Katholizismus zurück, aber auch auf die Stärke und organisatorische Homogenität der deutschen Arbeiterbewegung (z.B. Windhoff-Héritier 1993).

Bis heute bilden die unter Bismarck installierten Sozialversicherungssysteme das Fundament des deutschen Sozialstaates. Der individuelle Zugang zu dieser Sozialversicherung ist mit einer kontinuierlichen Teilnahme am Arbeitsmarkt verknüpft; die Leistungen sind einkommensgebunden, und sie unterscheiden sich nach beruflichen Statusgruppen, d.h. nach Arbeitern, Angestellten und Beamten. Mit diesem Stratifikationssystem sollte der Solidarisierung aller Beschäftigten vorgebeugt werden, d.h. es war als ein Mittel gedacht, um die Arbeiterbewegung zu schwächen und die Loyalität der Erwerbstätigen gegenüber dem Staat zu sichern (Esping-Andersen 1990: 25f., 53, 110; Hentschel 1983: 9ff.; Kaufmann 1988: 85).

Der deutsche Sozialstaat ist zweitens nach dem Prinzip der Subsidiarität strukturiert, verantwortlich dafür sind die katholische Kirche und die Arbeiterbewegung. In der Weimarer Republik bestimmte das katholische Zentrum die

sozialen Reformen maßgeblich mit. Als Gegner zentralstaatlicher Angebote setzte es sich damals erfolgreich für den Schutz der freien Wohlfahrtspflege ein (Kaufmann 1988: 85ff.). Die deutsche Arbeiterbewegung war im Vergleich zu ihrem britischen Gegenstück schon früh so gut organisiert, daß sie in den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherung ein Mitspracherecht erlangen konnte, besonders einflußreich waren die Gewerkschaften im Bereich der Krankenversicherung (Döhler 1990: 65; Heidenheimer 1983: 21). Die von Kirche und Arbeiterbewegung begründete Tradition hat sich bis heute fortgesetzt, sie prägt auch den bundesdeutschen Sozialstaat. Zentralstaatlich erbrachte Sozialleistungen nehmen in Deutschland nur einen kleinen Raum ein; nicht-staatliche Institutionen, d.h. vor allem Wohlfahrtsverbände und Kirchen, erbringen einen wesentlichen Teil sozialer Dienstleistungen (van Kersbergen 1992: 20).

Für den Bereich der sozialen Dienste im engeren Sinne, d.h. für Sozialarbeit, Pflege, Kinderbetreuung, Beratungsdienste, Sozialverwaltung bedeutet das, sie werden zum Teil von den Kommunen und Ländern, zum Teil durch Wohlfahrtsverbände, zum Teil kirchlich und zu einem kleinen Teil privat organisiert. Im aktuellen Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes liest sich das zum Beispiel so: „Die Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielzahl von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen ...“ (KJHG, § 3, Absatz 1). Die Gesundheitsversorgung wird fast vollständig aus Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung finanziert, die nicht-staatliche Krankenkassen verwalten. Deren Leitungsgremien sind korporatistisch besetzt, die Gewerkschaften sind dort bis heute maßgeblich vertreten (Döhler 1990: 154). Die große Mehrheit der Krankenhäuser und Heime ist Eigentum der Kommunen, der Sozialversicherungseinrichtungen und gemeinnütziger Wohlfahrtsorganisationen, d.h. vor allem Kirchen. Außerhalb dieser Einrichtungen wird die Bevölkerung in privaten Arztpraxen medizinisch versorgt. Die staatliche Zuständigkeit für die Gesundheitsdienste liegt in erster Linie bei den Kommunen (Schmidt/Rose 1985: 135, 141). Nahezu alle Schulen sind öffentlich, Bildungspolitik wird aber von den Ländern gemacht.

Die Verbände und Kirchen sind jedoch keine eigenständigen Träger sozialer Dienste, sondern sie sind wesentlich von staatlicher Ordnungspolitik und Subventionen abhängig. Nehmen wir die Kinderbetreuung als Beispiel.

1992 befanden sich in den alten Bundesländern zwei Drittel aller Tageseinrichtungen für Kinder in freier Trägerschaft (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 1992). 1986 arbeiteten in der Bundesrepublik 60% der Kindergartenrinnen und -pflegerinnen in gemeinnützigen Institutionen, gegenüber 35% in staatlichen und 4% in privatwirtschaftlichen Einrichtungen (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1988). Der größte Teil dieser Einrichtungen

wurde von den beiden großen Kirchen betrieben. 1980 unterhielten sie 94% der gemeinnützigen Kindergärten (Jaeckel I 1987: 42f.; vgl. Alber 1987: 279).

Hinter dem starken Gewicht der Kirchen verbergen sich umfangreiche staatliche Interventionen. Erstens hat der Bund als Gesetzgeber durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz allgemeine Leitlinien über die Zusammenarbeit der Institutionen und über Grundsätze der Sozialarbeit in diesem Bereich verabschiedet. Ihre genauere Ausgestaltung liegt im Verantwortungsbereich der Länder, die das Niveau der öffentlichen Kinderbetreuung bestimmen (KJHG, § 24). Sie legen fest, wie die Einrichtungen der freien Wohlfahrt bezuschußt werden und welche Bedingungen die Träger dafür erfüllen müssen. Dadurch daß die freien Träger von diesen Subventionen abhängig sind, können die Länder Einfluß auf Öffnungszeiten der Einrichtungen, Gruppenstärke und auch pädagogische Prinzipien nehmen (z.B. Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder, NRW). Die Höhe der Subventionen richtet sich nach den Ländergesetzen, in Berlin beträgt sie gegenwärtig 67,5%, in Nordrhein-Westfalen werden seit Oktober 1991 mindestens 73% der Personalkosten und ein Teil der Sachkosten erstattet (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder, § 18).

Obwohl sich also ein großer Teil der Einrichtungen nicht direkt in der öffentlichen Hand befindet, würde das Angebot ohne ihr Zutun zusammenbrechen. Die Leistungen der freien Träger können somit vom Finanzierungsstandpunkt und auch in bezug auf qualitative Aspekte als quasi öffentlich betrachtet werden – mit der Einschränkung, daß es für die Länder kostengünstiger ist, die freien Träger zu subventionieren, als eigene Einrichtungen zu unterhalten.

Das Subsidiaritätsprinzip des deutschen Sozialstaates hat noch eine andere Seite, die ebenso wichtig ist, will man die Struktur des sozialen Dienstleistungssektors der Bundesrepublik verstehen: staatliche Leistungen sind gegenüber familiären Leistungen nachrangig. Hier setzte sich die kirchliche Vorstellung von Familie durch, wonach sie die primäre Verantwortung für die materielle Sicherheit und das Wohlbefinden ihrer Mitglieder zu tragen habe. Erst bei Versagen dieses Systems ist staatliche Intervention vorgesehen. Dieser Aspekt des Subsidiaritätsprinzips trägt bis heute zur Zementierung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung bei; die Sozialisierung von privater Versorgungsarbeit als öffentliche Dienstleistung wird dadurch verhindert, die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt wird erschwert. Folglich ist in konservativen Sozialstaaten die weibliche Erwerbsbeteiligung niedrig und die ökonomische Abhängigkeit der Frauen von Männern hoch (van Kersbergen 1992: 17ff.; Esping-Andersen 1990: 27; Huber/Stephens 1992: 15).

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem oben Gesagten für Größe und Struktur des sozialen Dienstleistungssektors? Typisch für Länder mit konservativen Sozialstaaten ist dieser Sektor in der Bundesrepublik nur schwach entwic-

kelt. Dies wird einerseits auf die Sozialversicherungsorientierung des deutschen Systems zurückgeführt. Die Sozialausgaben sind dadurch hoch, es bleibt weniger Spielraum für die Finanzierung anderer Leistungen. Doch da die Gestaltung des öffentlichen Sektors letztlich auf politischen Entscheidungen beruht, reicht das fiskalische Argument nicht aus. Das konservative Familien- und Frauenbild in der Sozialpolitik, nach dem Kinderkrippen und -gärten nur in Ausnahmefällen erforderlich sind, ist ein weiterer Faktor (van Kersbergen 1992: 17ff.; Esping-Andersen 1990: 27; Huber/Stephens 1992: 15).

Schauen wir uns die Struktur der einzelnen Bereiche genauer an, zeigen sich weitere Anhaltspunkte. Zum geringen Angebot öffentlicher Kinderbetreuung hinzu kommt ein Halbtagschulsystem, offensichtlich weniger personalintensiv als ein Ganztagschulsystem. Auch über den Zusammenhang zwischen der Organisationsform des Gesundheitswesens und seinem Beschäftigungsniveau lassen sich Vermutungen anstellen. Durch die bis 1993 gültige Niederlassungsfreiheit der ÄrztlInnen, kombiniert mit hohen Einkommensmöglichkeiten, gab es einen Anreiz für eine im europäischen Vergleich hohe Ärztedichte. Diese verursacht wiederum den Krankenkassen hohe Kosten, die die Beschäftigungsentwicklung in der Pflege bremsen könnte (vgl. Kapitel 5; Alber 1988). Außerdem haben die als Kleinunternehmer wirtschaftenden ÄrztlInnen ein ökonomisches Motiv, möglichst wenig Sprechstundenhilfen zu beschäftigen.

Neben diesen Beschäftigung bremsenden Faktoren läßt sich auch ein Trend zur Expansion des sozialen Dienstleistungssektors der Bundesrepublik beobachten, der auf einen allgemeinen Wertewandel zurückgeht. Seit den sechziger Jahren setzte sich in der praktischen Sozialpolitik die Einsicht durch, daß gewisse soziale Risiken nicht allein durch finanzielle Zuwendungen aufgefangen werden können, sondern daß es einen steigenden Bedarf nach immateriellen Leistungen wie Pflege, Versorgung, Therapie etc. gäbe (Gross 1983: 113). So kam ein Ausbau der sozialen Dienste in Gang. Der Anteil der Dienstleistungen an den Sozialausgaben nahm ab Mitte der sechziger Jahre bis 1990 von ca. 15% auf ca. 21% zu, während sich der Anteil der finanziellen Zuwendungen entsprechend verringerte (Tabelle 3.1).¹⁴

14 Die Aufschlüsselung nach Leistungsarten im Sozialbudget läßt keine genaue Differenzierung darüber zu, wieviel Geld für soziale Dienste und wieviel für finanzielle Zuwendungen ausgegeben worden ist. Da jedoch in die Kategorie „Sachleistungen“ ab 1981 zu einem großen Teil Dienstleistungen fallen, wird in der Literatur das Verhältnis von Sach- und Einkommensleistungen als Indikator dafür verwendet. Gross (1983) erörtert die methodischen Schwierigkeiten, die Zunahme der sozialen Dienste zu messen, ausführlich. Vgl. auch Gross/Badura 1977: 364.

Tabelle 3.1: Anteil der Sachleistungen an den Sozialleistungen

	Sozialleistungen (in Millionen)	Sachleistungen (in Millionen)	Sachleistungen von Sozialleistungen (in Prozent)
1950	16.754	2.361	14,1
1960	53.033	7.910	14,9
1965	85.459	14.288	16,8
1970	134.790	24.845	18,4
1975	205.136	41.718	20,4
1980	449.473	99.722	22,2
1984	552.963	110.102	19,9
1990	709.995	150.238	21,2

1983 wurde die Rubrik „Sachleistungen“ durch „Waren und Dienstleistungen“ ersetzt.

Quellen: bis 1975: Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (1974); ab 1980: Statistische Jahrbücher.

3.3 Die institutionelle Struktur des britischen Sozialstaates

Der britische Sozialstaat sperrt sich gegen einfache Klassifizierungen. Er gilt als System, das von sozialdemokratischer zu liberaler Prägung übergegangen ist (Taylor-Gooby 1992: 9; Esping-Andersen 1990: 27ff.).

Die Gründung des vom Beveridge-Report geprägten Sozialstaates nach dem Krieg wird als Manifestation sozialdemokratischer Politik verstanden. Er war der international erste auf dem Universalismus-Prinzip basierende Sozialstaat. Die Sozialleistungen waren nicht nach Lohn gestaffelt und wurden von Steuern finanziert (Esping-Andersen 1990: 53f.), auf gleichem Wege wurde auch die Gesundheitsversorgung gesichert, die allen BürgerInnen ohne individuelle Beitragszahlung offen stand.

Wie in der Bundesrepublik gehörte auch im britischen Sozialstaat das Prinzip der Subsidiarität von Anfang an zu den Grundfesten. Das Angebot sozialer Dienstleistungen war rudimentär. Öffentliche Kinderbetreuung vor dem Schulalter beispielsweise war nur für Kinder aus verhaltensauffälligen „Problemfamilien“ vorgesehen (Ruggie 1984: 204). Daß solche Angebote wünschenswert wären, um Frauen die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, kam erst gar nicht in Betracht. Das im Beveridge-Report festgelegte System der Sozialversicherung basierte auf der Annahme, daß verheiratete Frauen während ihrer Ehe aufgrund von Haushaltsverpflichtungen kein nennenswertes Einkommen haben würden (Finer Committee 1974: 138). Die sozialpolitisch Verantwortlichen verfolgten eine Politik, nach der die Verantwortung für Versorgungsbedürftige in erster Linie innerhalb ihrer Familien läge (Ruggie 1984: 199ff.). Dies hatte zur Folge, daß die Möglichkeiten verheirateter Frauen, männerunabhängige Sozialversicherungsansprüche zu erwerben, erheblich eingeschränkt

wurden (Land 1986: 18f.; Pascall 1986: 207f.). Als Abhängige sollten sie vor Einkommensverlust durch die Versicherungsbeiträge ihrer Männer geschützt werden (Finer Committee 1974: 138). Der „Universalismus“ war also schon zu Beginn ziemlich genau halb so universell, wie der Begriff andeutet, vielmehr trug er deutliche Merkmale eines geschlechtsspezifischen Dualismus.

Dem sozialdemokratischen Typus eines starken interventionistischen Staates folgend, befand sich im Vereinigten Königreich das soziale Dienstleistungsangebot bis zu Beginn der achtziger Jahre fast ausschließlich im öffentlichen Sektor, d.h. Leistungen wurden hier erbracht, finanziert und reguliert. Dies galt für den Nationalen Gesundheitsdienst (NHS), der von der Zentralregierung finanziert und verwaltet wurde, für Bildung und die persönlichen sozialen Dienstleistungen, die sich im Zuständigkeitsbereich der Lokalregierungen befanden (Döhler 1990: 105ff.; Fredman/Morris 1989: 26ff.). Mitte der achtziger Jahre wurden 95% der sozialen Dienstleistungen direkt im öffentlichen Sektor erbracht (Rein 1985: 44).

Die nach dem Krieg gelegte universalistische Grundstruktur wurde den sich im Laufe der Zeit verändernden sozio-ökonomischen Bedingungen nicht angepaßt. Die Leistungen stiegen nicht, wie z.B. in der Bundesrepublik, mit dem wachsenden Wohlstand und entsprachen nicht den Erwartungen einer sich herausbildenden Mittelschicht (Ritter 1989: 22). So expandierten private Versicherungen, die Gewerkschaften setzten Lohnnebenleistungen durch (Esping-Andersen 1990: 25). An dieser Tendenz wird der Übergang des Vereinigten Königreiches von einem universalistischen zu einem durch einen Dualismus zwischen Staat und Markt gekennzeichneten liberalen Sozialstaat festgemacht. Charakteristisch dafür ist ebenfalls, daß öffentliche Sozialleistungen nunmehr vorwiegend von denen in Anspruch genommen werden, die aufgrund labiler oder fehlender Bindungen zum Arbeitsmarkt bzw. wegen mangelnder Absicherung über den (Ehe-)Mann keinen Zugang zu anderen Leistungen haben (Taylor-Gooby 1992: 9). Der Abbau von Leistungen fällt in diesem residualen System leichter, da es von der Loyalität gesellschaftlich einflußloser Teile der Bevölkerung abhängt (Esping-Andersen 1990: 33).

Da schon vor dem Übergang vom sozialdemokratischen zum liberalen Sozialstaat das Niveau von Pflege- und Betreuungsangeboten niedrig war, war währenddessen keine sozialpolitische Kehrtwende in dieser Hinsicht nötig. Mit dem endgültigen Ende des Nachkriegskonsenses in der britischen Politik und dem Beginn der Ära Thatcher veränderte sich jedoch das politische Klima. Die sogenannte „Community-Care“-Politik ist dafür exemplarisch.

Mit Community Care war in den sechziger Jahren die Versorgung von pflegebedürftigen alten Menschen in ihren ursprünglichen Lebensbereichen und damit eine Abkehr von den großen, unpersönlichen Institutionen gemeint. Wäh-

rend diese Politik kaum durch Dezentralisierung der Versorgungsangebote und entsprechende Verlagerung der Ressourcen auf die kommunale Ebene unterstützt wurde, verschob sich auf der rhetorischen Ebene in den siebziger Jahren der Akzent. Statt eine Versorgung in der Gemeinschaft zu postulieren, stellte man nun die Versorgung unter Beteiligung der Gemeinschaft als Lösung vor (Finch/Groves 1985: 220f.; Walker 1982: 14ff.). Dieses Konzept wurde in den achtziger Jahren neu akzentuiert. Streng nach dem Motto „Reduzierung der Verantwortlichkeit des Staates gegenüber dem Individuum“ bedeutete Community Care nunmehr in erster Linie Versorgung durch die Gemeinschaft (Department of Health and Social Security 1981: 3). Dazu passend wurde die Familie als Ort gegenseitiger Verantwortung und Fürsorge gegenüber einem Staat glorifiziert, der dieses System zu lange bevormundet habe und sich nun nicht länger einmischen solle (Gamble 1986: 47). Sozialisierung von Versorgungsarbeit durch den Staat galt somit als nahezu unmoralisch.

Ein anderes Phänomen, das die Transformation des britischen Sozialstaates zu einem liberalen Sozialstaat ausdrückt, ist die Auslagerung von Leistungen aus dem öffentlichen Sektor. Unter dem Schlagwort „value for money“ trat die konservative Partei zu Beginn der achtziger Jahre an, den öffentlichen Sektor zu modernisieren, mehr ökonomische Effizienz durch marktorientierten Wettbewerb zu erreichen. Die Privatisierungspolitik begann, indem die Zentralregierung die öffentlichen Arbeitgeber verbindlich anwies, private Anbieter vertraglich mit der Erledigung von bis dato im öffentlichen Dienst erbrachten Hilfsleistungen wie Reinigungstätigkeiten zu betrauen. So wurde Beschäftigung formal vom öffentlichen in den privaten Sektor verlagert; da allerdings weiterhin öffentlich finanziert, ist sie zutreffender als privat gemanagte und völlig von öffentlicher Nachfrage abhängige Beschäftigung zu klassifizieren.

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre betreffen die Versuche, mehr Wettbewerb zu installieren, auch andere Bereiche. Die Umstrukturierungen geschehen nach dem gleichen Muster: Die Zentralregierung weist der jeweiligen Institution ein Budget zu, das dann selbstständig verwaltet wird. Die Institutionen können darüber nicht unabhängig verfügen, sondern sind an staatliche Richtlinien gebunden. Der Bereich der höheren Bildung ist inzwischen vollständig auf diese Weise organisiert. Auch die Oberschulen, bisher unter der Kontrolle der Lokalregierungen, haben seit 1988 die Möglichkeit, auf dieses Modell umzusteigen. Diese Entwicklung bedeutet erheblichen Einflußverlust für die lokalen Bildungsbehörden – die Rolle der Zentralregierung in bezug auf Quantität und Qualität der Bildung wird komplementär dazu erheblich stärker. Nach dem gleichen Modell sind im Nationalen Gesundheitsdienst (NHS) alle Kliniken und damit verbundene Dienste zu Stiftungen (Trusts) umgewandelt worden, d.h. sie stehen nicht länger unter der direkten Kontrolle der regionalen und bezirklichen

Gesundheitsbehörden (Hogwood 1993). Statt dessen bieten die einzelnen Stiftungen ihre Leistungen den Gesundheitsbehörden der Bezirke an. Diese wählen aus konkurrierenden Angeboten die günstigsten aus, wobei sie die Verantwortung für eine ausreichende Gesundheitsversorgung in der jeweiligen Region tragen (Labour Research 1990).

Diese Umstrukturierungen der achtziger und neunziger Jahre entmachteten die lokalen Regierungen zugunsten von Whitehall; der Aufbau vieler selbstverwalteter Einheiten hat tiefgreifende Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen, ArbeitnehmerInnenrechte und für das gewerkschaftliche Engagement (Fredman/Morris 1989: 435ff.). Beispielhaft dafür sind Erfahrungen, die mit den Stiftungen im NHS gemacht worden sind. Das Management hat das Recht, Lohn- und Arbeitsbedingungen neuer Angestellter selbst festzusetzen. Um den regionalen Gesundheitsbehörden möglichst günstige Angebote machen zu können, richten sich in dem personalintensiven Wirtschaftszweig Gesundheitsversorgung Rationalisierungsversuche primär auf die Lohnkosten. Mögliche Maßnahmen sind die Verlängerung von Arbeits- und Verkürzung von Urlaubszeiten bzw. die Senkung des Lohnes. Versuche in diese Richtung sind bisher teilweise durchgesetzt und teilweise von den Gewerkschaften abgewehrt worden (Labour Research 1991a). Ein weiterer Rationalisierungsversuch verbindet sich mit dem Stichwort „grade mix“. Theoretisch geht es darum, Effizienz zu erhöhen, indem Arbeitsanforderungen neu eingeschätzt werden und die Mischung von qualifiziertem und Hilfspersonal darauf abgestimmt wird. De facto zeichnet sich ab, daß auf diese Weise der Anteil an ungelerntem Personal erhöht werden wird (Labour Research 1993a). Einigen der Trusts droht es, in dieser Form des Wettbewerbes auf der Strecke zu bleiben. Angesichts hoher Defizite werden Betten in Krankenhäusern abgebaut, nicht lukrative Abteilungen geschlossen und Personal entlassen (Labour Research 1991a). Trotz dieser grundlegenden Reformen ist die Existenz der sozialen Dienste weiterhin ausschließlich von öffentlicher Finanzierung abhängig, und ihre Gestalt wird durch staatliche Regulierung bestimmt.

Aus dieser Charakterisierung des britischen Sozialstaates ergeben sich in Hinblick auf Größe und Struktur des sozialen Dienstleistungssektors folgende Schlußfolgerungen:

Die Struktur des Gesundheitswesens fördert die Beschäftigung von Pflegepersonal. Da der NHS bis weit in die achtziger Jahre hinein zentral verwaltet wurde, konnten Personalstand und Lohnhöhe auch zentral bestimmt werden. Gedämpfte Arztlöhne, eine relativ niedrige Arztdichte und ein dafür höherer Anteil des billigeren Pflege- und Hilfspersonals sind aus der Perspektive des Gesundheitsministeriums ein rationaler Weg, um die der Bevölkerung garantierte universelle Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten (vgl. Alber 1988; Swaan 1988: 239; Döhler 1990: 163ff.). Ebenfalls beschäftigungsfördernd sind

die Ganztagsschulen, sowohl im Hinblick auf Lehrpersonal als auch auf für Betreuung und Infrastruktur Zuständige. Öffentliche Betreuungsangebote hingegen sind spärlich. Ein möglicher und personalintensiver Bereich der sozialen Dienste fällt dadurch weg. Reduziert wird die Beschäftigung außerdem durch die in den achtziger Jahren begonnenen Umstrukturierungen des gesamten öffentlichen Sektors.

3.4 Rahmenbedingungen der Dienstleistungsentwicklung im Vergleich

Die Finanzierungsprobleme personenbezogener Dienstleistungen in einem auf Produktivitätswachstum und Gewinnmaximierung ausgerichteten Wirtschaftssystem, die Sozialintegrationsfunktion des Wohlfahrtsstaates sowie seine unterschiedliche institutionelle Struktur in beiden Ländern beeinflussen die Dynamik und den Umfang der Beschäftigung in den sozialen Diensten.

Für beide Länder gilt, daß diese Beschäftigungsentwicklung vom Spannungsverhältnis zwischen marktwirtschaftlicher Rationalität und sozialstaatlichen Stabilitätsmotiven geprägt ist. Die „Stabilitätsseite“ wird im folgenden daran zu erkennen sein, daß die personenbezogene Beschäftigung in der Pflege und in der medizinischen Betreuung sowie in der schulischen Ausbildung nicht abnimmt. Der Bedarf alter Menschen an Versorgung wächst, ebenso die Sorge der jetzt Erwerbstätigen um ihre Zukunft. Sozialpolitik muß mit Lösungsangeboten auf diese gesellschaftliche „Unruhe“ reagieren. Auf dem Arbeitsmarkt steigt die Nachfrage nach qualifizierten Beschäftigten ständig; parallel dazu das Bildungsangebot abzubauen, wäre vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet widersinnig. Solange es wegen der Rationalisierungsträgheit in den personenbezogenen Diensten unwahrscheinlich ist, daß dieselbe Zahl Beschäftigter eine wachsende Nachfrage befriedigt, sind Pflege- und Lehrberufe somit stabile, wenn nicht expansive Bereiche, in denen qualifizierte Frauen Beschäftigung finden können.

Die „Marktwirtschaftsseite“ dieser Beschäftigung, die relativ hohen Kosten, wird sich an einem chronisch knapp kalkulierten Angebot zeigen und daran, daß die Löhne unter besonderem Druck stehen. Die Begleiterscheinung der stabilen Arbeitsplätze ist also eine hohe Arbeitsbelastung in den personenbezogenen Berufen. Angesichts der expansiven Tendenz dieser Tätigkeiten verschiebt sich ihr quantitatives Verhältnis zu den Verwaltungs- und Reinigungstätigkeiten, diese entwickeln sich nicht im gleichen Tempo mit. Bei diesen personenbezogenen Aktivitäten läßt sich erstens die Produktivität steigern, z.B. durch die Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen mittels elektronischer Datenverarbeitung. Zweitens sind Unterstützungsleistungen wie Putzen leichter zu reduzieren, da

hier ein niedrigeres Niveau weniger ins Gewicht fällt als im Bereich der personenbezogenen Dienste.

Neben dem Spannungsverhältnis von marktwirtschaftlicher und sozialstaatlicher Rationalität gilt außerdem für beide Länder, daß konservative Parteien während der achtziger und neunziger Jahre in der Regierungsverantwortung waren und so Zeit für Reformen, auch im Hinblick auf die „Wiederherstellung“ der Familie, hatten. Dieser politische Faktor spricht vor allem gegen einen Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung. Kontrolliert wird diese Tendenz allerdings durch den Wertewandel in der Gesellschaft; die politisch Verantwortlichen müssen auf die Vorstellungen von Frauen als potentielle Wählerinnen Rücksicht nehmen.

Die Politik beider Konservativen Parteien konnte in bezug auf Familienpolitik an eine ähnliche Tradition anknüpfen. Die dem Universalismus anhängenden britischen Sozialdemokraten und die deutschen Kirchen-, Staats- und Arbeitermänner teilten die Ansicht, daß die Versorgung Abhängiger, Kinder, Alter, schwacher Menschen in der Familie stattzufinden habe. Angebote in diesem Bereich sind in beiden Ländern rudimentär; die männerunabhängige soziale Absicherung typischer Lebensverläufe von Frauen ist defizitär; die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, gehörte weder in Großbritannien, noch in Deutschland zum sozialpolitischen Programm. In den Typologien, nach denen wir es im Vereinigten Königreich mit einem ehemals sozialdemokratischen, heute liberalen und in der Bundesrepublik mit einem konservativ-korporatistischen Sozialstaat zu tun haben, werden diese Ähnlichkeiten zu wenig berücksichtigt. Der geringere Umfang dieser Dienstleistungen in konservativen gegenüber sozialdemokratischen Staaten wird regelmäßig mit der Familienorientierung des konservativen Staates erklärt (Esping-Andersen 1990: 27f.; Huber/Stephens 1992: 4; van Kersbergen 1992: 21). Diese existiert jedoch in beiden Ländern. Bei genauerem Hinschen können die Größenunterschiede der sozialen Dienstleistungssektoren besser durch die unterschiedlichen Dynamiken von großen, zentral regulierten, staatlichen und kleineren, privat oder halb-öffentlichen gemanagten, aber staatlich finanzierten Institutionen erklärt, sowie auf die Ursachen für die Herausbildung des deutschen Halbtags- und des britischen Ganztagschulsystems zurückgeführt werden.

In der Bundesrepublik sind die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungssysteme nach Statusgruppen organisiert, beitragsgebunden und in ihren Leistungen steigenden Löhnen angepaßt; sie werden von verschiedenen, relativ autonomen Trägern verwaltet. Das britische System ist in dieser Hinsicht wesentlich zentralisierter (Kaufmann 1988: 86). Das Gesundheitssystem wird durch Steuern finanziert und zentral verwaltet. Gleches gilt für die Einheitsätze der Renten und Arbeitslosenversicherung. Im deutschen System hat sich

durch die Anpassung der Leistungen neben den gesetzlichen Versicherungen kein nennenswerter privater Markt entwickelt, anders als in Großbritannien, wo durch die Privatisierung in den achtziger Jahren der Anteil der privaten Renten zugenommen hat (Esping-Andersen 1990: 82 ff.).

Die Organisation der sozialen Dienste beider Länder unterscheidet sich in ähnlicher Weise wie die der Sozialversicherungssysteme. In Großbritannien ist das System (noch) fast ausschließlich staatlich. Der größte Teil der Leistungen wird, geregelt durch Gesetze und durch Ausführungsbestimmungen der entsprechenden Verwaltungen, von im öffentlichen Sektor Beschäftigten erbracht. Für das bundesrepublikanische System hingegen ist das Prinzip der Selbstverwaltung charakteristisch. Ein großer Teil der sozialen Dienste wird von Verbänden und freien Trägern erbracht, der Bund und die Länder sorgen für den ordnungspolitischen Rahmen und für die Finanzierung, auf direktem Wege durch Subventionen oder auf indirektem Wege, beispielsweise durch die gesetzliche Krankenversicherung (Döhler 1990: 150ff.). In dieser unterschiedlichen Organisationsform spiegelt sich das konservative deutsche und das sozialdemokratische britische Erbe. Wenn auch indirekter, spielt der Staat aber auch in der Bundesrepublik die tragende Rolle. Dennoch nimmt hier ein größeres Spektrum organisierter gesellschaftlicher Interessengruppen Einfluß auf die policy-Prozesse, die die sozialen Dienste prägen. An der Formulierung der Gesundheitspolitik sind beispielsweise neben dem Staat u.a. die Verbände der Krankenkassen, der Ärzte, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen beteiligt – in Großbritannien sind dafür lediglich das Department for Health and Social Services und die zugeordneten Verwaltungen zuständig (Döhler 1990: 105ff.).

Die Konzentration politischer Macht in Großbritannien wird zusätzlich durch das Mehrheitswahlrecht unterstützt, das bisher die Beteiligung anderer als der beiden großen Parteien an der Regierung wirksam verhindert hat. In der Konsequenz ist das britische System offener für regierungspolitische Reforminitiativen, bzw. negativ ausgedrückt, dem Einfluß verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen weniger zugänglich.

Diese Unterschiede in der Organisationsform haben die Beschäftigungsstruktur im Gesundheitswesen beeinflußt. In britischen zentral geplanten und verwalteten System ließ sich das Verhältnis von Pflegepersonal und ÄrztInnen besser steuern als im dezentralen deutschen System, in dem es bis vor einiger Zeit Niederlassungsfreiheit für ÄrztInnen gab. Außerdem konnten in den achtziger Jahren von der regierenden Konservativen Partei umfassende Reforminitiativen ausgeführt werden. Durch diese Umstrukturierungen im britischen System hat der Staat einen Teil seines gesundheitspolitischen Einflusses abgegeben. Die öffentlich-private Mischform wird so künftig auch im Vereinigten Königreich

das dominante Modell sein, eine Annäherung beider Systeme ist dadurch aber nicht gegeben. In Großbritannien zeichnet sich ein System kleiner, privat gemanagter Einheiten ab, die kein politisches Gegengewicht zur Zentralregierung bilden können und nach wie vor stark von staatlicher Ordnungs- und Finanzpolitik abhängen. Die Beschäftigungssituation dort ist vor allem von dem Versuch gekennzeichnet, Kosten durch Beschäftigungsabbau oder Reduzierung der Qualität von Leistungen zu senken. Gleiches gilt auch für die Schulen, im britischen Ganztagschulsystem gibt es einen größeren Anteil nicht-essentieller Dienstleistungen wie Kantinenessen, Personalreduzierungen in diesem Bereich waren naheliegend.

In der Bundesrepublik bildet der politische Einfluß der Verbände und Länder ein Gegengewicht zur Macht der Regierung. Jedes grundlegende Reformvorhaben wird durch die Vielfalt der an Entscheidungsprozessen beteiligten Kräfte modifiziert und kontrolliert. Aufgrund dieser Trägheit des Systems werden langsame Veränderungen begünstigt. Ein gravierender Wandel durch Auslagerung von Leistungen aus dem öffentlichen Sektor – typischer Bestandteil konservativer Programmatik – mußte in der Bundesrepublik der achtziger Jahre gar nicht stattfinden. Das Subsidiaritätsprinzip hatte dazu geführt, daß das Gesundheits- und Sozialwesen sowieso zu einem großen Teil von privaten und gemeinnützigen Anbietern bestritten wurde. Außerdem bot der deutsche soziale Dienstleistungssektor mit relativ niedrigem Beschäftigungsniveau weniger Anhaltspunkte für Kürzungen.

Dieses Kapitel hatte zum Ziel, Faktoren zu nennen, die Struktur und Umfang Sozialer Dienstleistungsbeschäftigung in der Bundesrepublik und Großbritannien beeinflussen. Diese Charakterisierung der Rahmenbedingungen wird im fünften Kapitel noch einmal aufgenommen und in Bezug auf die achtziger und frühen neunziger Jahre vertieft. Vor der detaillierten Analyse dieses Zeitraumes soll jedoch zunächst der Stellenwert des Wirtschaftszweiges soziale Dienste im Kontext der Gesamtbeschäftigung in beiden Ländern seit den sechziger Jahren gezeigt werden.

*Synoptische Übersicht 3:
Maßgebliche Faktoren für die Quantität und Struktur sozialer Dienste
Bundesrepublik – Großbritannien*

	Bundesrepublik	Großbritannien
1. Historisches Erbe	Katholizismus	sozialdemokratische Tradition (Beveridge)
	=> Subsidiarität	=> Universalismus
	=> Sozialer Dienstleistungssektor: staatlich und gemeinnützig relativ klein wegen: Halbtagschulen; dezentral reguliertes Gesundheitswesen führt zu weniger Pflegepersonal, mehr ÄrztlInnen	=> Sozialer Dienstleistungssektor: staatlich größer wegen: Ganztagschulen; zentral reguliertes Gesundheitswesen führt zu mehr Pflegepersonal, weniger ÄrztlInnen
	keine öffentlichen Betreuungsangebote für Kleinkinder	keine öffentlichen Betreuungsangebote für Kleinkinder
2. Struktur des politischen Systems	Dezentralisierte sozialpolitische Macht	Zentralisierte sozialpolitische Macht
– Politik gestaltende Akteure		
– auf nicht-staatlicher Seite	Verbände, Krankenkassen, Arbeitgeber-/Arbeitnehmerorganisationen	Private Manager kleiner Einheiten ohne politisches Gewicht
– auf staatlicher Seite	Bundesregierung, Länderregierungen	Zentralregierung
– Parlamentarische Kontrolle	alle Parteien, nach Stimmanteil (Verhältniswahlsystem)	eine Partei (Mehrheitswahlsystem)
– Reformierbarkeit sozialer Dienste	durch Aufteilung der Macht begrenzt	durch Zentralisierung der Macht großer Spielraum für eine Partei
3. Regeln der privaten und öffentlichen Ökonomie	Fehlende marktwirtschaftliche Profitabilität sozialer Dienste Politik des Staates als Arbeitgeber zielt auf gesellschaftliche Stabilität, muß sich demokratisch legitimieren, ist um Kostenreduzierung bemüht.	

4. Die Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern nach Wirtschaftszweigen von den sechziger bis zu den neunziger Jahren

In der Einleitung wurde die Behauptung aufgestellt, daß sich der Zusammenhang zwischen „postindustrieller Produktionsweise“ und „postindustrieller Gesellschaft“ anhand des Zusammenhangs von weiblicher Beschäftigung im sozialen Dienstleistungssektor und Geschlechterverhältnis studieren ließe. Im zweiten Kapitel wurde diese Perspektive auf die Frage reduziert, welche Rolle der Sozialstaat als Arbeitgeber für die sozio-ökonomische Unabhängigkeit von Frauen gespielt hat. Es findet sich dort auch ein Forschungsraster, mit dem diese Frage empirisch handhabbar gemacht werden soll. Diesem entsprechend ist zuallererst zu klären, welchen Beitrag der Sozialstaat zur Beschäftigungsquote von Frauen geleistet hat. Dahinter steht die Überlegung, daß jegliche Erwerbstätigkeit die weibliche soziale Bindung an den Haushalt und materielle Abhängigkeit von (Ehe-)Männern reduziert und damit größere Unabhängigkeit mit sich bringt. Eine Analyse dieser Entwicklungen ist im folgenden zu lesen. Um besser beurteilen zu können, wie sich die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung verändert hat, wird komplementär dazu die Entwicklung der männlichen Erwerbsquoten beschrieben.

4.1 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Die empirische Grundlage des Kapitels sind primär OECD-Arbeitsmarktstatistiken. Diese beruhen auf Angaben der jeweiligen statistischen Bundesämter und des britischen Arbeitsministeriums. Die Angaben der OECD stehen an zentraler Stelle, weil sie die schwierige Aufgabe übernommen hat, die nach verschiedenen nationalen Klassifikationen geordneten Daten in einer einheitlichen Struktur darzustellen. Ein größtmögliches Maß an Vergleichbarkeit ist deshalb gewährleistet. Ein weiterer Vorteil dieser Statistiken ist, daß die Bereiche, auf die es hier ankommt, nämlich Gesundheit, Soziales und Bildung, in einer Kategorie zusammengefaßt sind. Ein Nachteil ist jedoch, daß diese Kategorie auch einige andere Dienstleistungen enthält. In der folgenden Darstellung ist der Versuch unternommen worden, diese Kategorie mit Hilfe der von den statistischen Bundesämtern und des britischen Arbeitsministeriums veröffentlichten nationalen Daten zu korrigieren. Der Mangel an vergleichbaren und detaillierten

Informationen zwang dabei zu einer gehörigen Portion kombinatorischer Phantasie. Dafür habe ich die den OECD-Daten zugrundeliegende International Standard Industrial Classification (ISIC) mit den nationalen Klassifikationen der Wirtschaftszweige verglichen und festgestellt, aus welchen nationalen Kategorien sich die ISIC-Kategorie „kommunale, soziale und personenbezogene Dienstleistungen“ zusammensetzt. So konnte ich die nicht-wohlfahrtsbezogenen Tätigkeiten ermitteln und mittels nationaler Statistiken quantifizieren; diese wurden dann von der OECD-Kategorie „kommunale, soziale und personenbezogene Tätigkeiten“ abgezogen. Dies betrifft vor allem die Beschäftigten der Justiz und Polizei, der Feuerwehr, sanitärer Einrichtungen, aus Forschungsinstituten, dem Freizeit- und Kulturbereich und der personenbezogenen Dienste wie Reparaturbetriebe, Frisörgeschäfte etc.

Der Versuch, die OECD-Daten mit Hilfe nationaler Statistiken zu präzisieren, trifft auf zwei Hauptschwierigkeiten.

Ein zentrales Problem, und im übrigen ein typisches für das Betrachten des Vereinigten Königreiches aus statistischer Perspektive, ist, daß sich Angaben häufig auf unterschiedliche Territorien beziehen. Sie können deshalb nur mit Einschränkung miteinander verglichen werden. Im vorliegenden Fall ergab sich deshalb die Schwierigkeit, daß die Arbeitsmarktstatistiken der OECD das Vereinigte Königreich erfassen, die detaillierten Daten des britischen Department of Employment über Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen sich hingegen auf Großbritannien beziehen. Da die Bevölkerung Nordirlands jedoch nur einen geringen Prozentsatz der Gesamtbevölkerung ausmacht, lassen sich die Datensätze der verschiedenen Territorien durchaus zueinander in Beziehung setzen, zumal wenn es, wie hier, darauf ankommt, breite Entwicklungslinien nachzuvollziehen. Nichtsdestotrotz muß bei der Analyse der Daten berücksichtigt werden, daß Ungenauigkeiten vorliegen.

Exakten Kalkulationen steht noch ein zweites Hindernis im Weg. Nationale und internationale Klassifikationen der Wirtschaftszweige sind nicht identisch, außerdem verändern sie sich über die Zeit. Einige Angaben waren deshalb nicht erhältlich, sie mußten offen bleiben.

Eine Quelle für Ungenauigkeiten ist hier insbesondere die Tatsache, daß die Zeitreihen über die Zusammensetzung des Wirtschaftszweiges soziale Dienste in der Bundesrepublik lediglich den Zeitraum von 1961 bis 1982 abdecken. Die Korrekturen für die weibliche Beschäftigung für die zweite Hälfte der achtziger Jahre basieren daher auf einer anderen Grundlage. Statt die nicht-wohlfahrtsbezogenen Tätigkeiten zu berechnen, habe ich die wohlfahrtsbezogenen zusammengefaßt. Da der Untersuchungsschwerpunkt die weibliche Erwerbsbeteiligung ist, habe ich das aufwendige Korrekturverfahren für die achtziger Jahre für die Männer nicht vorgenommen. Weil es hier lediglich auf Tendenzen an-

kommt, reichen die für die sechziger und siebziger Jahre existierenden Kalkulationen aus, um die Entwicklung der achtziger Jahre einschätzen zu können. Die so ermittelten Daten sind nicht immer so exakt, wie man es sich wünschen würde, ihre Qualität ist aber gut genug, um Einschätzungen vorzunehmen.

Zu bedenken ist ebenfalls, daß sich alle folgenden Angaben auf die tatsächlich Beschäftigten beziehen. Konjunkturbedingte Schwankungen machen sich hier sofort bemerkbar. Ein Rückgang der Beschäftigung heißt nicht, daß die entsprechenden Personen dem Markt nicht länger zur Verfügung stehen, sondern könnte ebensogut von einem Anstieg der Erwerbslosigkeit und damit der Transferabhängigkeit begleitet sein. Da in der vorliegenden Studie Unabhängigkeit jedoch auch am Zugang zur Öffentlichkeit gemessen werden soll, werden nur solche Personen einbezogen, die gleichzeitig ein eigenes Einkommen und einen Arbeitsplatz haben.

4.2 Großbritannien

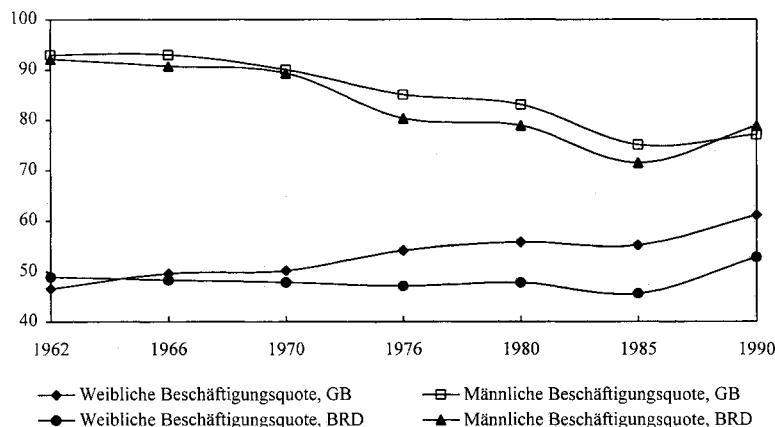
Im Vereinigten Königreich stieg die weibliche Erwerbsbeteiligung in den letzten 30 Jahren insgesamt deutlich an. 1962 waren mit 47% nur knapp die Hälfte aller Frauen zwischen 15 und 64 Jahren beschäftigt, 1990 waren es schon 61%. Dieses Wachstum ging in Schüben vor sich und nicht unbedingt konjunkturmäßig. So änderten die vom allgemeinen Wirtschaftswachstum gekennzeichneten sechziger Jahre an der Erwerbs situation der Frauen zunächst fast nichts. Bis 1970 hatte lediglich die Hälfte von ihnen einen Arbeitsplatz. Danach gab es bis 1975 eine Beschleunigung auf 54%, bemerkenswert angesichts der durch den Ölpreisschock 1973 einsetzenden globalen Rezession. Danach machte sich die Rezession durch einen nur sehr leichten Anstieg zwischen 1975 und 1980 bemerkbar. Die Rezessionsphase in der ersten Hälfte der achtziger Jahre führte schließlich auch für die Frauen zu einem Beschäftigungs rückgang, wenn auch nur um einen Prozentpunkt. Nach dem Ende der Rezession, in der Zeit zwischen 1985 bis 1990 gab es ein schnelles Wachstum, die Quote stieg von 55% auf 61%.

Die Entwicklung bei den Männern verlief derweil entgegengesetzt. 1962 waren nahezu alle erwerbsfähigen Männer auch tatsächlich erwerbstätig. Von da an reduzierte sich die Quote kontinuierlich. 30 Jahre später waren von den ehemals 93% noch 77% (1990) geblieben. Auch hier zeigen sich Phasen, die zu denen der weiblichen Erwerbsbeteiligung komplementär sind.

In den sechziger Jahren war die Rückentwicklung noch sehr langsam, die Beschäftigungsquote sank bis 1970 um 3 Prozentpunkte. Unter den weniger günstigen makro-ökonomischen Bedingungen der siebziger Jahre dann fiel die

Quote um insgesamt 7 Prozentpunkte. Der Ölpreisschock wirkte sich auf die industrielle Beschäftigung unmittelbarer aus als auf die sozialen Dienstleistungen: Während die Frauenbeschäftigtequote in der ersten Hälfte der siebziger Jahre deutlich zunahm und dann stagnierte, verringerte sich die der Männer kontinuierlich, um 4 Prozentpunkte in der ersten und 3 Prozentpunkte in der zweiten Hälfte der Dekade. Die Rezession der frühen achtziger Jahre traf die Männer noch härter als die der siebziger. Die Quote verringerte sich zwischen 1980 und 1985 um 8 Prozentpunkte auf nunmehr nur noch 75%. In dieser Phase ging auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen leicht zurück. Nach der Rezession nahm die männliche Erwerbsbeteiligung bis 1990 sogar wieder leicht zu. Bei den Frauen wirkte sich diese Periode noch wesentlich günstiger aus (Grafik 4.1).

Grafik 4.1: BRD und GB: Männer- und Frauenbeschäftigtequoten 1962-1990



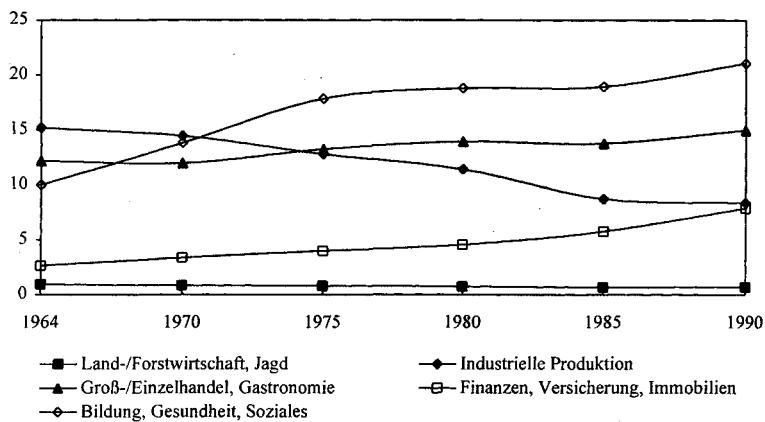
Quelle: OECD (1984 und 1993).

Die männliche Präsenz auf dem Arbeitsmarkt ist also innerhalb der letzten 30 Jahre schwächer, die weibliche stärker geworden. 1964 lag die Erwerbsquote der Männer noch 45 Prozentpunkte über der von Frauen, 1990 waren es nur noch 16 Prozentpunkte. Diese Entwicklung ist besser zu charakterisieren, wenn man die Dynamik der einzelnen Wirtschaftszweige betrachtet.

4.2.1 Frauenerwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen

Zwischen 1964 und 1970 war die industrielle Produktion Haupterwerbszweig für Frauen, gefolgt vom Groß- und Einzelhandel, Restaurants und Hotels an zweiter und den kommunalen, sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen an dritter Stelle. Trotz allgemein günstigem ökonomischen Klima deutete sich aber bereits in dieser Zeit der industrielle Rückgang sowie die Expansion der Dienstleistungen an. Die Beschäftigungsquote in der Industrie nahm um einen Prozentpunkt auf 14% ab, die sozialen, kommunalen und personenbezogenen Dienste nahmen um mehr als 2 Prozentpunkte auf 17% zu.¹⁵ Der Handel blieb in dieser Phase bei 12% konstant. Die Erwerbsbeteiligung in allen übrigen Wirtschaftszweigen lag zwischen einem und maximal 3% und ist damit zu vernachlässigen.

Grafik 4.2: GB – Frauenbeschäftigtequoten nach fünf Wirtschaftszweigen 1964-1990



Quellen: OECD (1984 und 1993); Employment Gazette (November 1989); Department of Employment Gazette (Februar 1971); Employment Gazette (November 1990).

15 Es sind keine klaren Aussagen darüber möglich, wie stark die sozialen Dienste allein, d.h. ohne die personenbezogenen zugenommen haben, denn für 1964 gibt es keine Daten zur Korrektur der OECD-Statistik. Von 1970 bis 1990 habe ich jedesmal ca. 3,5 Prozentpunkte von der Kategorie „,kommunale, soziale und personenbezogene Dienstleistungen“ abgezogen. Wenn ich soviel auch für 1964 veranschlage, liegt der Wirtschaftszweig soziale Dienste an dritter Stelle und nicht an zweiter, wie von der OECD für 1964 ermittelt.

Tabelle 4.1: GB – Frauenbeschäftigungsquoten nach Wirtschaftszweigen

	1964	1970	1975	1980	1985	1990
Beschäftigte Frauen zivile Beschäftigung	47,7	50,2	54,3	55,8	55,2	61,1
Beschäftigung nach Aktivitäten						
Agrar-/Forst-/Fischwirtschaft/Jagd	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7
Bergbau/Steinbruch	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industrielle Produktion	15,2	14,5	12,8	11,4	8,7	8,4
Elektrizität/Gas/Wasser	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Bauwirtschaft	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9
Groß-/Einzelhandel/Restaurants/Hotels	12,2	12,0	13,3	14,0	13,8	15,0
Transport/Lager/Kommunikation	1,3	1,5	1,5	1,6	1,5	1,8
Finanzierung/Versicherung/Makler/Unternehmensdienstleistungen	2,7	3,4	4,0	4,6	5,8	7,9
kommunale/soziale/personenbezogene Dienstleistungen	14,5	17,1	20,9	22,4	23,2	25,8
davon: Bildung/Gesundheit/Soziales	10,0	13,8	17,8	18,8	18,9	21,1

Beschäftigungsquote = Anteil der weiblichen zivilen Beschäftigten an weiblicher Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren.

Quellen: OECD (1984 und 1993); Employment Gazette (November 1989 und November 1990); Bildung/Gesundheit/Soziales von 1964: Schätzung.

Die erste Hälfte der siebziger Jahre war neben der Zeit nach 1985 die dynamischste und expansivste. Die Rangfolge der drei Hauptbeschäftigungsbereiche kehrte sich dauerhaft um. Die sozialen Dienste nahmen den Spitzensplatz ein; nach einem Wachstum von 4 Prozentpunkten waren in diesem Bereich 1975 18% aller Frauen beschäftigt. Der Groß- und Einzelhandel expandierte ebenfalls, wenn auch nur in geringfügigem Umfang. 1975 nahm er 13% aller Frauen im erwerbsfähigen Alter auf, unerheblich mehr als die industrielle Produktion. Deren Bedeutung für die weibliche Erwerbsquote ging von nun an kontinuierlich zurück. Trotz beginnender Rezession fiel sie in diesen fünf Jahren nur von 14,5% auf 13,8%.

Daß sich Produktionsformen und ökonomische Rahmenbedingungen seit den siebziger Jahren grundlegend veränderten, zeigte sich auch an einem gestiegenen Bedarf nach Finanzdienstleistungen. Diese waren neben den sozialen Diensten der einzige kontinuierlich expandierende Bereich; sie sind deshalb trotz ihres geringen Umfangs erwähnenswert.

Zwischen 1975 und 1980 setzten sich die beschriebenen Trends in langsamem Tempo fort. Es machte sich bemerkbar, daß die Phase weltweit hoher Wachstumsraten zu einem Ende gekommen war. Die sozialen Dienste beschäftigten nun 19% aller Frauen, der Handel 14%; die industrielle Produktion fiel auf 11% zurück.

Durch die Rezessionsphase der frühen achtziger Jahre war die Periode zwischen 1980 und 1985 durch Stagnation und Abbau gekennzeichnet. Die Er-

werbsbeteiligung im Bereich der sozialen Dienste und des Handels nahm nicht weiter zu. Die industrielle Produktion hingegen verlor immer mehr an Bedeutung, 1985 waren hier nur noch 8,7% aller Frauen beschäftigt, das entspricht einer Verminderung um 2,7 Prozentpunkte. Allein die Finanzdienstleistungen entwickelten sich entgegen dem Trend, die weibliche Erwerbsbeteiligung in diesem Sektor expandierte von 4,6% auf 5,8%.

Der ökonomische Boom in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führte lediglich zu mehr Frauenbeschäftigung in den Dienstleistungen. Zwischen 1985 und 1990 stieg die weibliche Erwerbsquote in den sozialen Diensten von 18,9 auf 21%. Einen deutlichen Schub, von 6% auf 8%, gab es auch bei den Finanzdienstleistungen. Handel und industrielle Produktion blieben dagegen konstant (Grafik 4.2; Tabelle 4.1).

Was geschah derweil bei den Männern?

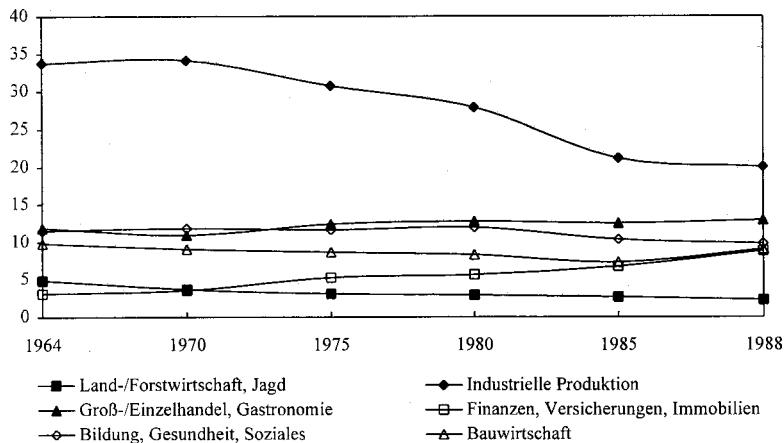
4.2.2 Männererwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen

In der ersten Phase, zwischen 1964 und 1970, waren für Männer dieselben Wirtschaftszweige von führender Bedeutung wie für Frauen. Bei einer Beschäftigungsquote von 33,8% stand 1964 die industrielle Produktion an der Spitze. Mit ca. 12% weit dahinter lagen der Handel und die Gastronomie sowie die sozialen Dienste. Für die Männer ebenfalls bedeutsam waren die Bauwirtschaft mit 9,8% sowie das Transportwesen, Lagerarbeiten und Kommunikation mit 8,4%. Bis 1970 blieben die wesentlichen Sektoren relativ konstant, eine rückläufige Tendenz lässt sich im Transportwesen, der Bauwirtschaft und den anderen kleinen Segmenten wie dem Agrarsektor beobachten.

In der ersten Hälfte der siebziger, bei den Frauen die expansivste Periode, setzte der allmähliche Rückgang der männlichen Beschäftigungsquote in der Industrie ein. Sie ging um 3,4 Prozentpunkte auf 30,7% zurück. Im Handel stieg die Quote um 1,5 Prozentpunkte auf 12,4%; die sozialen Dienste blieben unverändert zwischen 11% und 12%. Die negative Tendenz in Transportwesen und Bauwirtschaft setzte sich weiter fort. Die Finanzdienstleistungen, obwohl für die Gesamtbeschäftigungsquote kaum von Bedeutung, zählen auch für die Männer zu dem neben dem Handel einzigen expandierenden Sektor. Die Quote stieg in dieser Zeit von 3,6% auf 5,2%. Zwischen 1975 und 1980 setzten sich diese Trends fort.

Die Periode zwischen 1980 und 1985 war in erster Linie durch den drastischen Einbruch der Beschäftigung in der Industrie zu charakterisieren. Die Rezession hatte zur Folge, daß die Beschäftigungsquote um 6,6 Prozentpunkte auf 21,2% zurückging. Die Bedeutung von Handel und sozialen Diensten blieb hingegen fast unverändert.

Grafik 4.3: GB – Männerbeschäftigtequoten nach sechs Wirtschaftszweigen 1964-1990



Quellen: OECD (1984 und 1993); Employment Gazette (November 1989 und 1990); Bildung/Gesundheit/Soziales von 1964: Schätzung.

Tabelle 4.2: GB – Männerbeschäftigtequoten nach Wirtschaftszweigen

	1964	1970	1975	1980	1985	1990
Beschäftigte Männer zivile Beschäftigung	92,6	89,6	86,3	82,8	75,1	76,8
Beschäftigung nach Aktivitäten						
Agrar-/Forst-/Fischwirtschaft/Jagd	4,9	3,7	3,1	2,9	2,7	2,3
Bergbau/Steinbruch	3,6	2,3	2,0	1,9	1,4	0,9
Industrielle Produktion	33,8	34,1	30,7	27,8	21,2	20,1
Elektrizität/Gas/Wasser	2,1	1,9	1,6	1,6	1,3	1,1
Bauwirtschaft	9,8	9,0	8,7	8,3	7,3	9,1
Groß-/Einzelhandel/Restaurants/Hotels	11,9	10,9	12,4	12,8	12,5	13,0
Transport/Lager/Kommunikation	8,4	8,0	7,5	7,1	6,2	-6,4
Finanzierung/Versicherung/Makler/Unternehmensdienstleistungen	3,1	3,6	5,2	5,6	6,8	8,9
kommunale/soziale/personenbezogene Dienstleistungen	15,0	16,1	15,0	14,8	15,2	15,0
davon: Bildung/Gesundheit/Soziales	11,5	11,8	11,6	12,0	10,3	9,8

Beschäftigungsquote = Anteil der männlichen zivilen Beschäftigten an männlicher Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren.

Quellen: OECD (1984 und 1993); Employment Gazette (November 1989 und November 1990); Bildung/Gesundheit/Soziales von 1964: Schätzung.

Der einzige expansive Bereich waren wiederum die Finanzdienstleistungen, 1985 befand sich die Quote bei 6,8%, sie überholte damit den weiter schrumpfenden Transport-Sektor.

Auch für die Männer machte sich die ökonomische Boomphase nach 1985 günstig bemerkbar. Für den immer noch quantitativ wichtigsten industriellen Sektor bedeutete dies allerdings lediglich, daß der Verlust mit einem Prozentpunkt im Vergleich zu den vorangegangenen beiden Zeitabschnitten nur sehr gering ausfiel. Der Handel blieb relativ konstant bei 13%; bei den Finanzdienstleistungen setzte sich der Expansionstrend fort, mit 9% waren sie inzwischen fast genauso bedeutsam wie die sich wieder erholende Bauwirtschaft. Der Abwärtstrend der sozialen Dienste allerdings setzte sich in dieser Phase fort, sie sanken um einen halben Prozentpunkt auf 9,8% (Grafik 4.3, Tabelle 4.2).

4.2.3 Zusammenfassung

Betrachtet man die Entwicklung im Ganzen, so zeigen sich trotz konjunktureller Schwankungen klare Trends. Bei den Männern verlieren alle in den sechziger Jahren relevanten Sektoren in den folgenden zwei Dekaden kontinuierlich an Bedeutung, dies gilt insbesondere für die industrielle Produktion, aber auch für Bauwirtschaft, Transportwesen und in milder Form für die sozialen Dienste. Diese Rückentwicklung wird nicht durch entsprechende Aufwärtstrends in anderen Wirtschaftsbereichen aufgefangen. Handel und Gastronomie und auch die sozialen Dienste als relativ konstante Größen haben lediglich einen noch stärkeren Einbruch verhindert. Die Finanzdienstleistungen nahmen zwar als einziger Sektor kontinuierlich und stark zu, die Steigerungen waren aber nicht umfangreich genug, um die Verluste auszugleichen.

Auch bei den Frauen nahm das Gewicht der industriellen Produktion, die in den sechziger Jahren für ihre Erwerbsbeteiligung noch den Hauptanteil hatte, seit Anfang der siebziger Jahre beständig ab. Dadurch wurde die weibliche Erwerbsbeteiligung jedoch nur um 7 Prozentpunkte reduziert, im Gegensatz zu dem Rückgang um 13 Prozentpunkte bei den Männern. Während es bei ihnen keine Kompensation dafür gab, waren bei den Frauen drastische Zunahmen in anderen Sektoren zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die sozialen Dienste, die 1990 ca. 11 Prozentpunkte mehr der Frauen im erwerbsfähigen Alter beschäftigten als 1964 und die damit an die Stelle der Industrie traten. Für die Zunahme der weiblichen Erwerbsbeteiligung an zweiter Stelle verantwortlich waren die Finanzdienstleistungen. Zwar war dieser Bereich verglichen mit anderen klein, expandierte aber mit 5 Prozentpunkten stärker als der Handel.

Betrachtet man die verschiedenen Zeitabschnitte, dann fällt vor allem auf, wie stark sich das ökonomische Klima im Laufe der achtziger Jahre gewandelt

hat. Die Rezession zu Beginn der Dekade führte zum drastischsten Fall der Männerbeschäftigungssquote des ganzen untersuchten Zeitraumes; auch bei den Frauen ging die Quote in dieser Zeit zurück. In der Boomphase nach 1985 wiederum stieg die Erwerbsbeteiligung von Männern sogar wieder an, für Frauen war sie der Zeitraum mit der stärksten Wachstumsrate.

4.3 Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik war 1962, ähnlich wie im Vereinigten Königreich, nur knapp die Hälfte aller Frauen im erwerbsfähigen Alter auch tatsächlich erwerbstätig. Im Gegensatz zum britischen Beispiel änderte sich das Bild in den folgenden 26 Jahren aber nur geringfügig, die Erwerbsquote stieg in dieser Zeit lediglich um 4 Prozentpunkte. Während die britische Quote bis auf die erste Hälfte der achtziger Jahre kontinuierlich stieg, fiel sie in der Bundesrepublik bis 1985 sogar um 3 Prozentpunkte; lediglich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gab es einen leichten Aufwärtstrend. Die Rezession zu Beginn der achtziger Jahre führte auch hier zum stärksten Rückgang im ganzen untersuchten Zeitraum. Es wäre sogar insgesamt ein negativer Trend zu verzeichnen, hätte nicht auch hier der Boom gegen Ende der achtziger Jahre zu einem deutlichen Zuwachs geführt: zusätzlich 7% aller Frauen zwischen 15 und 65 Jahren wurden zwischen 1985 und 1990 erwerbstätig.

Die Erwerbsbeteiligung der Männer ging derweil auch in der Bundesrepublik drastisch zurück, von 92% 1962 auf 74% 1990. Während im Vereinigten Königreich jedoch zwischen 1964 und 1980 ein relativ gleichmäßiger Rückgang von ca. 3 Prozentpunkten in fünf Jahren zu verzeichnen war, verlief der Prozeß im deutschen Rahmen eher ruckartig. Nach moderater Abnahme der Quote um jeweils 1,4 Prozentpunkte zwischen 1962 und 1966 bzw. 1966 und 1970, hatte der Ölpreisschock eine drastische Verminderung zur Folge, zwischen 1970 und 1976 sank die Quote um 9 Prozentpunkte. Die zweite einschneidende Verringerung gab es dann infolge der Rezession in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Die darauffolgenden drei Jahre sind auch hier die einzige Phase, in der die männliche Erwerbsbeteiligung wieder leicht zunahm (Grafik 4.1).

Die Differenz zwischen männlicher und weiblicher Erwerbsquote verringerte sich in der Bundesrepublik weniger als im Vereinigten Königreich. Die wesentliche Dynamik kam durch den Rückgang der Männerbeschäftigung zustande; die Differenz zwischen männlicher und weiblicher Erwerbsbeteiligung sank von 43 Prozentpunkten 1962 auf 21 Prozentpunkte 1990. In Großbritannien nahm der Anteil der erwerbstätigen Frauen deutlich zu, während der Anteil der Männer deutlich abnahm; die Differenz sank dadurch von 45 Prozentpunkten 1964

auf 16 Prozentpunkte 1990 (Grafik 4.1). Doch sehen wir uns die Entwicklung genauer an.

4.3.1 Frauenerwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen

Die Jahre zwischen 1962 und 1970 waren mit Ausnahme des Agrarsektors durch Stabilität gekennzeichnet. Die Hauptbereiche der weiblichen Integration in den Arbeitsmarkt waren an erster Stelle die industrielle Produktion mit 16% und an zweiter der Groß-/Einzelhandel und die Gastronomie mit etwa 11%. Nach 1970 setzte auch hier der Schrumpfungsprozeß ein. Ganz ungewöhnlich für eine moderne Gesellschaft, befand sich die Agrarwirtschaft in der ersten Hälfte der sechziger Jahre in Deutschland noch auf dem dritten Platz, vor den sozialen Diensten. Sie schrumpfte jedoch auch ab 1960 deutlich und kontinuierlich bis zur Bedeutungslosigkeit 1990. Noch 1970 allerdings hatten die Agrarwirtschaft und die sozialen Dienste mit je 7,5% den gleichen Stellenwert für die weibliche Erwerbsbeteiligung.

Der weltweite ökonomische Einbruch zu Beginn der siebziger Jahre führte auch für deutsche Frauen zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie. Anders als in Großbritannien kam für sie noch der agrarwirtschaftliche Schrumpfungsprozeß hinzu. Die Bedeutung beider Sektoren für die weibliche Erwerbstätigkeit reduzierte sich in dieser Zeit um jeweils etwa 3 Prozentpunkte. Daß dieser Rückgang nicht zu einem noch stärkeren Einbruch der weiblichen Erwerbsbeteiligung führte, lag am kontrazyklischen Wachstum der sozialen Dienste. Ihre Expansion begann trotz Krise zu Beginn der siebziger Jahre und setzte sich von da an fort. 1976 nahmen die sozialen Dienste die zweitwichtigste Rolle für die weibliche Erwerbsbeteiligung ein, der Handel nur noch die drittewichtigste. Der einzige andere expansive Bereich waren auch hier wieder die quantitativ weniger bedeutenden Finanzdienstleistungen.

Im Vereinigten Königreich gab es in der gleichen Phase einen stärkeren Aufwärtstrend. Der Ausbau des sozialen Sektors schuf mehr Arbeitsplätze für Frauen als in der Bundesrepublik; hinzu kam, daß die deutschen Frauen vom Arbeitsplatzabbau in der Industrie stärker betroffen waren als die britischen. Im Gegensatz zur Bundesrepublik gab es außerdem einen Aufwärtstrend im britischen Handel, und die britischen Frauen hatten nicht mit einer drastischen Verkleinerung des Agrarsektors zu tun. Der spielte nämlich zu diesem Zeitpunkt in Großbritannien bereits keine Rolle mehr.

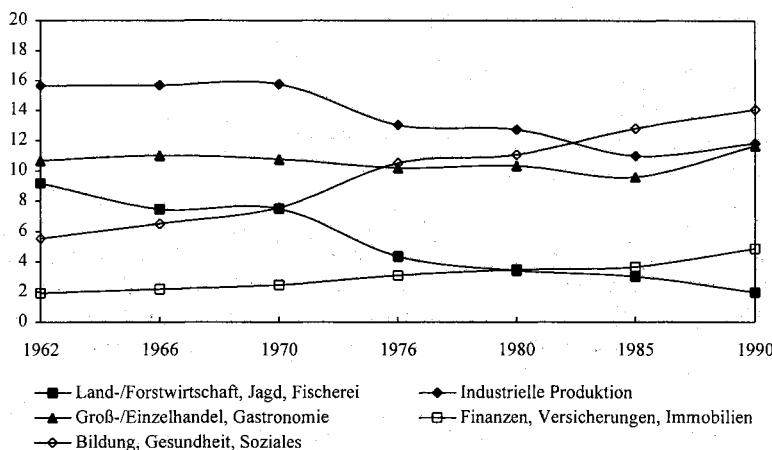
In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre setzte sich die Rückentwicklung von Agrarwirtschaft und Industrie in Deutschland fort, wenn auch langsamer. Daß die Frauenbeschäftigtequote insgesamt dennoch wieder leicht anstieg,

war auf die sozialen und kommerziellen personenbezogenen Dienstleistungen sowie die Finanzdienstleistungen zurückzuführen.

Die achtziger Jahre begannen auch in der Bundesrepublik mit einer Rezession und einer damit verbundenen Reduktion der Frauenbeschäftigung in nahezu allen Bereichen. Die allgemeine Erwerbsquote ging zwischen 1980 und 1985 am stärksten im untersuchten Zeitraum zurück. Zwar hatten die Hauptebenen von Industrie und Agrarsektor zwischen 1970 und 1976 stattgefunden. Im Gegensatz zu den siebziger Jahren war jedoch zu Beginn der achtziger kein so deutlicher kontrazyklischer Ausbau der sozialen Dienste zu beobachten und auch der Finanzsektor expandierte nur schwach. Dennoch besetzten die sozialen Dienste von nun an die Spitzensposition für die Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Zwischen 1985 und 1990 machte sich das Ende der Rezession wieder überall bemerkbar – lediglich die Verringerung des Agrarsektors blieb unbeeinflußt. Die sozialen und Finanzdienstleistungen nahmen in einem ähnlichen Tempo wie in der Ausbauphase zu Beginn der siebziger Jahre weiter zu. Sogar der Abwärtstrend der Industrie kehrte sich um. Der Handel, der bis dahin konstant bei etwa 10% lag, nahm um 2 Prozentpunkte zu. Handel und Industrie hatten 1990 hinter den sozialen Diensten für die weibliche Erwerbsbeteiligung die gleiche Bedeutung (Grafik 4.4; Tabelle 4.3).

Grafik 4.4: BRD – Frauenbeschäftigtequoten nach fünf Wirtschaftszweigen 1962-1990



Quellen: OECD (1984 und 1993); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1981 und 1984 sowie unveröffentlichte Daten); Bildung/Gesundheit/Soziales von 1966: Schätzungen; Bildung/Gesundheit/Soziales 1985er Zahlen sind von 1986.

Tabelle 4.3: BRD – Frauenbeschäftigungsquoten nach Wirtschaftszweigen

	1962	1964	1970	1976	1980	1985	1990
Beschäftigte Frauen zivile Beschäftigung	48,9	48,3	47,8	47,1	47,8	45,6	52,8
Beschäftigung nach Aktivitäten							
Agrar-/Forst-/Fischwirtschaft/Jagd	9,2	7,5	7,5	4,3	3,4	3,0	2,0
Bergbau/Steinbruch	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Industrielle Produktion	15,6	15,7	15,7	13,0	12,7	11,0	11,8
Elektrizität/Gas/Wasser	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
Bauwirtschaft	0,4	0,6	0,6	0,8	0,9	0,8	1,0
Groß-/Einzelhandel/Restaurants/Hotels	10,7	11,0	10,8	10,2	10,3	9,6	11,7
Transport/Lager/Kommunikation	1,2	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5	1,9
Finanzierung/Versicherung/Makler/Unternehmensdienstl.	1,9	2,2	2,5	3,1	3,5	3,7	4,9
kommunale/soziale/personenbezogene Dienstleistungen	9,7	9,9	10,8	13,9	15,1	15,8	19,4
davon: Bildung/Gesundheit/Soziales	5,5	6,5	7,5	10,5	11,0	12,8	14,1

Beschäftigungsquote = Anteil der weiblichen zivilen Beschäftigten an weiblicher Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren. Die Angaben zu Bildung/Gesundheit/Soziales schließen Gebietskörperschaften und Sozialversicherung mit ein.

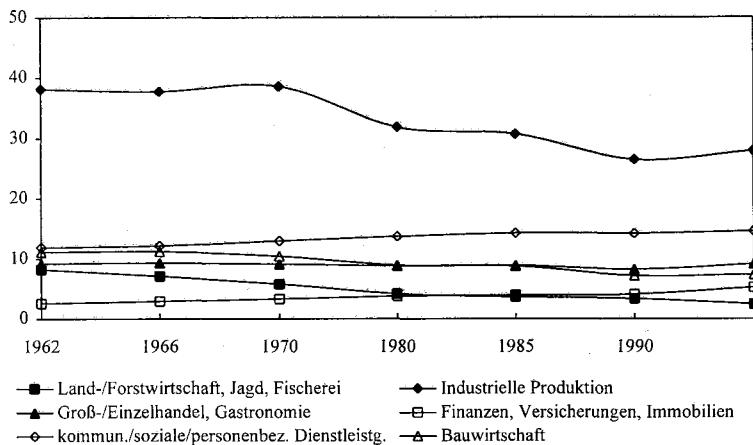
Quellen: OECD (1984 und 1993); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1981 und 1984 sowie unveröffentlichte Daten); Bildung/Gesundheit/Soziales: 1962er Zahlen sind von 1961, 1966: Schätzung, 1985er Zahlen sind von 1986.

4.3.2 Männererwerbsbeteiligung nach Wirtschaftszweigen

In den sechziger Jahren war die Dominanz der Industrie über alle anderen Beschäftigungsformen auf ihrem Höhepunkt. Zwischen 1962 und 1966 waren 38%, d.h. der mit Abstand größte Teil aller Männer im industriellen Sektor beschäftigt. Zwar blieb die Industrie auch in den folgenden Jahrzehnten der wichtigste Beschäftigungszweig für Männer, ihr Umfang reduzierte sich allerdings auch in Deutschland merklich. In deutlichem Abstand zur Industrie waren in den sechziger Jahren die Bauwirtschaft mit etwa 11%, die sozialen Dienste mit 10%, der Handel mit 9% und der Agrarsektor sowie Transport/Kommunikation mit 7 bis 8% von Bedeutung für männliche Beschäftigung. Bis 1970 änderte sich an diesem Bild abgesehen von geringen Reduzierungen wenig. Lediglich der stetige Abbau des Agrarsektors machte sich auch für die Männer bemerkbar.

Die erste Hälfte der siebziger Jahre, die Zeit der Ölkrise, war vor allem durch den Rückgang der Industrie um 7 Prozentpunkte gekennzeichnet. Hinzu kam, daß sich allgemein die Rückentwicklungstrends der sechziger Jahre fortsetzten. Der Agrarsektor schrumpfte um 2 Prozentpunkte, auch Bauwirtschaft, Handel und Transport/Kommunikation gingen weiter leicht zurück. Positiv entwickelten sich in dieser Zeit lediglich die sozialen Dienste (3 Prozentpunkte) und die

Grafik 4.5: BRD – Männerbeschäftigungskoeffizienten nach sechs Wirtschaftszweigen 1964-1990



Quellen: OECD (1984 und 1993).

Tabelle 4.4: BRD – Männerbeschäftigungskoeffizienten nach Wirtschaftszweigen

	1962	1964	1970	1976	1980	1985	1990
Beschäftigte Männer zivile Beschäftigung	92,1	90,7	89,3	80,2	78,9	71,5	74,0
Beschäftigung nach Aktivitäten							
Agrar-/Forst-/Fischwirtschaft/Jagd	8,2	7,1	5,8	4,1	3,6	3,3	2,4
Bergbau/Steinbruch	2,6	2,1	1,7	1,7	1,6	1,4	0,8
Industrielle Produktion	38,1	37,7	38,5	31,9	30,7	26,5	28,0
Elektrizität/Gas/Wasser	1,5	1,2	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
Bauwirtschaft	11,1	11,2	10,4	8,9	8,8	7,2	7,4
Groß-/Einzelhandel/Restaurants/Hotels	9,2	9,3	9,1	8,8	8,9	8,2	9,2
Transport/Lager/Kommunikation	7,0	7,1	6,6	6,4	6,0	5,6	5,5
Finanzierung/Versicherung/Makler/Unternehmensdienstlsg.	2,6	2,9	3,3	3,7	3,9	4,1	5,2
kommunale/soziale/personenbezogene Dienstleistungen	11,9	12,2	13,0	13,7	14,3	14,2	14,7
davon: Bildung/Gesundheit/Soziales	9,8	9,6	9,7	12,4	12,8		

Beschäftigungsquote = Anteil der männlichen zivilen Beschäftigten an männlicher Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren. Die Angaben zu Bildung/Gesundheit/Soziales schließen Gebietskörperschaften und Sozialversicherung mit ein.

Quellen: OECD (1984 und 1993); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1981 und 1984); Bildung/Gesundheit/Soziales: 1962er Zahlen sind von 1961, 1966: Schätzung.

Finanzdienstleistungen (0,4 Prozentpunkte). Dieses Wachstum reichte aber nicht annähernd aus, um den insgesamt drastischen Rückgang der Erwerbsquote aufzufangen. Die sozialen Dienste nahmen mit 12% von nun an den zweitwichtigsten Platz für die männliche Erwerbsbeteiligung ein. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre setzten sich die unterschiedlichen Entwicklungen der Erwerbszweige in vermindertem Tempo fort.

Die rezessive Phase zwischen 1980 und 1985 war dem Anfang der siebziger Jahre sehr ähnlich. Der Beschäftigungsanteil in der Industrie reduzierte sich in dieser Zeit um 4 Prozentpunkte auf 26,5%, die Bauwirtschaft schrumpfte leicht; Handel und Transport/Kommunikation gingen etwas stärker zurück als eine Dekade zuvor. Auch in dieser Zeit gab es keinen Wirtschaftsbereich, der die Verluste kompensieren konnte. Ein Zuwachs fand nur im Bereich der Finanzdienstleistungen statt, verglichen mit anderen Phasen war er jedoch gering. Die sozialen Dienste – bis dahin stetiger Wachstumsbereich – stagnierten. Daß der Rückgang der Erwerbsquote insgesamt nicht stärker ausfiel, lag daran, daß Industrie und Agrarsektor langsamer abnahmen als vor zehn Jahren.

Ab Mitte der achtziger Jahre wirkte sich der konjunkturelle Aufschwung günstig auf die Beschäftigungsentwicklung aus. Ähnlich wie in Großbritannien führte dieser sogar dazu, daß Industrie, Handel und Bauwirtschaft entgegen ihrer bisherigen Dynamik bis 1990 wieder zunahmen. Besonders deutlich boomten die Finanzdienstleistungen. Die sozialen Dienste hingegen entwickelten sich nicht weiter; allein Agrarsektor und Bergbau nahmen trotz allgemein günstigem Klima weiter ab (Grafik 4.5; Tabelle 4.4).

4.3.3 Zusammenfassung

Im ganzen zeigt sich auch in der Bundesrepublik eine unterschiedliche Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen.

Bei den Männern führte der industrielle Strukturwandel zu drastischen Einbußen in ihren Hauptbeschäftigungsbereichen. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden auch für sie in den Dienstleistungen. Die Zunahme war aber bei weitem geringer als die Reduzierungen in der Industrie. Zwischen 1962 und 1990 sank der Anteil der in der Industrie beschäftigten Männer an der männlichen Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren um 10 Prozentpunkte, der im Agrarsektor beschäftigten um 6 Prozentpunkte, der in der Bauwirtschaft um 8 Prozentpunkte. Die sozialen Dienste waren der einzige wesentliche Bereich, dessen Gewicht in dieser Zeit nicht abnahm, sondern sich sogar noch etwas vergrößern und somit eine weitere Reduzierung der Erwerbsquote aufhalten konnte. Diese Funktion kam auch den insgesamt weniger gewichtigen, aber da-

für um so dynamischeren Finanzdienstleistungen zu, deren Anteil an der männlichen Erwerbsbeteiligung sich zwischen 1962 und 1990 auf 5,2% verdoppelte.

Der industrielle Wandel wirkte sich auf die Beschäftigungssituation der Frauen weniger stark aus. Dafür waren sie stärker vom Verschwinden des Agrarsektors betroffen als die Männer. Die Expansion anderer Sektoren, d.h. primär der sozialen Dienste und sekundär der Finanzdienstleistungen, fing diese Abnahmen wieder auf und führte insgesamt zu einer leichten Steigerung der Erwerbsquote.

Die Entwicklung verlief auch in der Bundesrepublik in Phasen, an denen man globale ökonomische Entwicklungen ablesen kann. Entsprechend der Rezessionen in der ersten Hälfte der siebziger und der achtziger Jahre, nahm industrielle Beschäftigung in dieser Zeit besonders stark ab. Zu Beginn der siebziger Jahre fing die Expansion der sozialen Dienste noch einen Teil dieser Verluste wieder auf. Der öffentliche Sektor hatte eine kontrazyklische Funktion, die sich aber insbesondere positiv auf die weibliche Erwerbsbeteiligung auswirkte. Keynesianische Nachfragepolitik machte sich bemerkbar. Durch die Wachstumsphase der sechziger Jahre war zusätzlich die Nachfrage nach Bildung und Gesundheit gestiegen, und der Staat durch den entstandenen Reichtum besser in der Lage, diesen Ausbau zu finanzieren. Anfang der achtziger Jahre hatte er diese Kompensationsfunktion nicht mehr. Der Keynesianismus war in der Krise, und in der Bundesrepublik hatte gerade eine konservative Regierung die sozialdemokratische mit einem „Wende“-Versprechen abgelöst. Erst in der Zeit nach 1985 machte die günstige Konjunkturentwicklung Zuwachsrate in allen Sektoren, auch in den bis dato kontinuierlich schrumpfenden möglich. Lediglich Agrarwirtschaft und Bergbau waren von diesem Trend ausgenommen.

4.4 Hauptunterschiede beider Länder

In der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich sank die männliche Erwerbsquote innerhalb der 30 Jahre gleichermaßen, da wesentliche Sektoren an Bedeutung verloren, allen voran die Industrie. Wegen der größeren internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie war allerdings schon in den sechziger Jahren ein größerer Anteil erwerbstätiger Männer hier beschäftigt als im Vereinigten Königreich. Dieser Anteil nahm im Laufe der Zeit auch weniger stark ab. Dafür dezimierte der schrumpfende deutsche Agrarsektor die männliche Erwerbsbeteiligung spürbar, ein Vorgang, der für Großbritannien schon zu Beginn dieses Jahrhunderts abgeschlossen war.

Die sozialen Dienste waren für beide Länder auch in den sechziger Jahren ein etwa gleich bedeutsamer Beschäftigungszweig für Männer wie für Frauen.

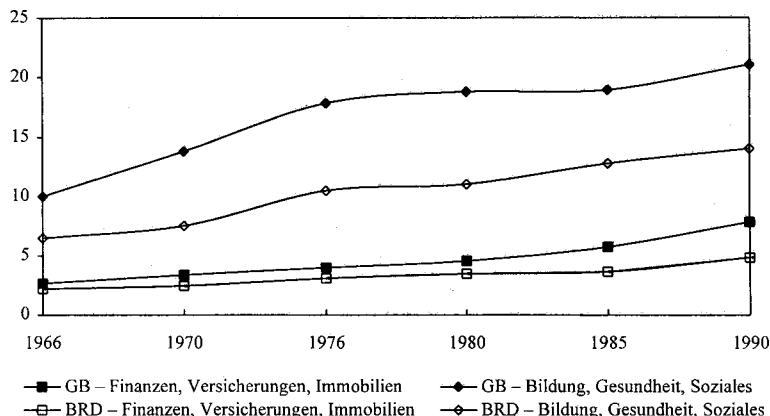
Daraus wird deutlich, daß der gesellschaftliche Bedarf nach Bildung, Gesundheit und Sozialem bereits ein wichtiger Wirtschaftsfaktor war, bevor Bildungsboom und Wertewandel zu einer weiteren Expansion dieser Dienstleistungen führten. Von der Expansion der sozialen Dienste seit den siebziger Jahren profitierten die Männer allerdings fast überhaupt nicht. Mit dem Ende der sechziger Jahre gab es für sie keine nennenswerten Wachstumssektoren auf dem Arbeitsmarkt mehr. Zwar waren auch für sie Dienstleistungen der einzige Bereich, in dem neue Arbeitsplätze entstanden. In Großbritannien befanden sich diese aber ausschließlich im relativ kleinen Finanzsektor, in der Bundesrepublik gab es sowohl in den sozialen als auch in den Finanzdienstleistungen ein leichtes Wachstum. Diese Zunahmen bildeten aber kein Gegengewicht gegen den industriellen Wandel. Die Industrie blieb so in beiden Ländern trotz ihrer Einbußen der Haupterwerbszweig für Männer.

Im Hinblick auf die Beschäftigungssituation der Frauen gab es größere Länderunterschiede. Während im Vereinigten Königreich die Erwerbsquote von Frauen kontinuierlich zunahm, nahm sie in der Bundesrepublik bis Mitte der achtziger Jahre kontinuierlich ab, und konnte erst danach ansteigen. Dies lag nicht an grundlegend unterschiedlichen Trends in den wesentlichen Bereichen der Industrie oder der Dienstleistungen. Ursache war vielmehr das für Industriegesellschaften noch zu Beginn der sechziger Jahre ungewöhnlich hohe Beschäftigungsniveau im Agrarsektor, das dann sehr schnell sank.

Die sozialen Dienste waren in beiden Ländern mit Abstand der Hauptwachstumssektor auf dem gesamten Arbeitsmarkt, eröffneten aber lediglich für Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten. Obwohl Großbritannien einen schwächeren industriellen Sektor hat, war die Bedeutung der sozialen Dienste für die Erwerbsintegration von Frauen sogar noch durchweg größer als in der Bundesrepublik; die Differenz betrug im gesamten Zeitraum mindestens 5 Prozentpunkte. Analog entwickelten sich die sozialen Dienste auch zum Hauptbeschäftigungsbereich für Frauen. Im Vereinigten Königreich hatten sie diese Position schon früher, seit Beginn der siebziger Jahre, weil nicht nur die sozialen Dienste stärker zunahmen, sondern auch die industriellen Einbrüche drastischer waren. In der Bundesrepublik nahmen sie diese ab Mitte der achtziger Jahre ein.

Die charakteristischen Merkmale des Strukturwandels auf Arbeitsmärkten waren also im Vereinigten Königreich stärker ausgeprägt als in der Bundesrepublik. Es gab sowohl eine klarere Ausweitung des Dienstleistungssektors, die fast ausschließlich die Frauen betraf, als auch eine stärkere Reduzierung des industriellen Sektors, der Frauen und Männer betraf. Die Einbußen machten sich aber bei den Männern viel stärker bemerkbar, da ihr Ausgangsniveau höher war als das der Frauen und es für sie keine relevanten neuen Wachstumssektoren gab. Die Bundesrepublik konnte durch einen leistungsfähigeren industriellen

Grafik 4.6: BRD und GB – Frauenbeschäftigtequoten in Prozent nach Wirtschaftszweigen 1966-1990



Quellen: siehe Grafik 4.2 und 4.4; GB: 1966er Zahlen sind von 1964.

Sektor ein höheres Beschäftigungsniveau in diesem Bereich halten, der Ausbau der Dienstleistungen fiel geringer aus (Grafik 4.6).

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Ergebnissen über die soziale und ökonomische Unabhängigkeit von Frauen und über das Verhältnis zwischen den Geschlechtern ziehen?

Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen drei Dekaden schuf Voraussetzungen für eine veränderte geschlechtliche Arbeitsteilung in bezug auf Haushalt und Erwerb. Er begünstigte die Frauen stärker als die Männer, und die sozialen Dienste spielten dafür in beiden Ländern die tragende Rolle. Die Voraussetzungen dafür waren allerdings im Vereinigten Königreich besser als in der Bundesrepublik.

Erstens waren am Ende der achtziger Jahre ein größerer Teil der britischen als der deutschen Frauen erwerbstätig, die Differenz betrug knapp 10 Prozentpunkte. Damit hatten sie einen besseren Zugang zur öffentlichen Sphäre und bessere Chancen auf ein eigenes Einkommen. Dies war das Ergebnis einer zu Beginn der sechziger Jahre einsetzenden Expansionsphase. Zu diesem Zeitpunkt noch hatte die Erwerbsquote in der Bundesrepublik mit 49% knapp über der Großbritanniens gelegen. Knapp dreißig Jahre später waren nicht viel mehr Frauen erwerbstätig.

Zweitens sind die Wachstumssektoren, nämlich die sozialen Dienste an erster und die Finanzdienstleistungen an zweiter Stelle, im Vereinigten König-

reich für Frauenerwerbstätigkeit bedeutungsvoller als in der Bundesrepublik; das Ausgangsniveau in diesen Bereichen war schon in den sechziger Jahren höher und wuchs danach schneller an.

Drittens spielte in den sechziger Jahren der britische Agrarsektor nur noch eine unbedeutende Rolle für Beschäftigung. Während ein mit 9% nicht unbedeutender Anteil deutscher Frauen noch in der Landwirtschaft arbeitete, war dieser Anteil im Vereinigten Königreich vor allem im sozialen Dienstleistungssektor beschäftigt. Die Beschäftigungsstrukturen waren deshalb schon eher „modern“. Die Beschäftigung in landwirtschaftlichen Familienbetrieben erfüllt die Kriterien, die im ersten Kapitel für ökonomische und soziale Eigenständigkeit aufgestellt wurden, bestenfalls unvollständig. Es gibt keine klare Trennung von Haushalt, Familie und Arbeitsplatz. Der Bestand familiärer Beziehungen, insbesondere der Ehe, ist Voraussetzung für Arbeitsplatz und Einkommen. Die ökonomische Unabhängigkeit ist dadurch begrenzt. Da mit dem Arbeitsplatz kein Wechsel des Lebensbereiches verbunden ist, gilt das gleiche für die Möglichkeit zur sozialen Unabhängigkeit.

In der Bundesrepublik hat der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt zwar keinen deutlichen Anstieg der Erwerbsquote von Frauen zur Folge gehabt, aber dennoch zur Modernisierung der weiblichen Beschäftigung geführt. Die quantitativ stärksten Veränderungen gab es im Agrarsektor und im Bereich der sozialen Dienste. Daraus ergibt sich eine qualitative Verschiebung. An die Stelle „familiärer“ Arbeitsverhältnisse treten solche, die größere ökonomische und soziale Unabhängigkeit ermöglichen.

Weitere wesentliche Aspekte des Strukturwandels sind der Rückgang der männlichen Erwerbsquote und der Bedeutungsverlust der für Männer wesentlichsten Beschäftigungsbereiche. Diese Veränderungen sind jedoch für eine veränderte geschlechtliche Arbeitsteilung von geringerer Bedeutung als die gewandelte weibliche Erwerbsbeteiligung. Auf den ersten Blick sieht es zwar so aus, als hätten Männer durch die abnehmende männliche Erwerbsquote mehr Zeit für Nichterwerbs-Tätigkeiten, während Frauen durch ihre steigende Erwerbsbeteiligung weniger haben, so daß günstigere Bedingungen für eine gleichmäßige Verteilung der Hausarbeit zwischen den Geschlechtern bestehen. Eine solche Interpretation greift jedoch zu kurz. Gegenwärtig ist die nachlassende männliche Erwerbsbeteiligung noch im wesentlichen auf längere Ausbildungsphasen vor Eintritt in den Arbeitsmarkt und auf Frühverrentung zurückzuführen (z.B. Kreckel 1992: 228ff.). Das Erwerbsverhalten von Männern in dem Alter, in dem sie am wahrscheinlichsten Väter werden, nämlich zwischen zwanzig und vierzig Jahren, ist hingegen vom strukturellen Wandel kaum beeinflußt worden (z.B. OPCS Monitor 1992: 7). Die Dynamik auf der Seite der Frauen hingegen – zunehmende Erwerbsbeteiligung zusätzlich zu steigendem (Berufs-)Bildungs-

niveau – reduziert ihre Verfügbarkeit für Hausarbeit und Kindererziehung tatsächlich. Von einer komplementären Entwicklung, durch die Erwerbs- und Nichterwerbszeiten von Männern und Frauen einander angeglichen werden, kann also noch nicht die Rede sein. Längerfristig kann der Wandel auf den Arbeitsmärkten jedoch auch die Arbeitsteilung zwischen jüngeren Frauen und Männern verändern. Immerhin wird die Industrie Männern dauerhaft weniger Arbeitsplätze bieten; dies wird sich auch auf die Erwerbsmöglichkeiten jüngerer Männer auswirken. Für sie gibt es anders als für die Frauen zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein expansives Beschäftigungsfeld, und angesichts der Wirksamkeit geschlechtsspezifischer Segmentationsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 2) ist auch nicht zu erwarten, daß die Männer in naher Zukunft mit den Frauen um die bis dato weiblich dominierten Dienstleistungsberufe konkurrieren.

4.5 Fazit

Insgesamt zeigt das Material, daß der Sozialstaat seit den sechziger Jahren eine zentrale Rolle für weibliche Beschäftigung gespielt hat – und daß die Rolle der Industrie für Männerbeschäftigung erheblich schwächer geworden ist. Für einen wesentlichen Teil der im Wohlfahrtssektor beschäftigten Frauen vergrößerte sich so ihr Entscheidungsspielraum, ihre Arbeitsbeziehungen versachlichten sich, sie erhielten Zugang zur Öffentlichkeit. Vergleicht man dies mit dem Zustand der persönlichen ökonomischen Abhängigkeit, läßt sich ein Fortschritt feststellen. Die Veränderung der Produktionsweise hat zu einer Veränderung des gesellschaftlichen Status und Situs von Frauen geführt, die Expansion der Dienstleistungen waren treibende Kraft für diese Veränderung. Der Begriff der postindustriellen Gesellschaft trifft dieses Phänomen, weil er die Verschiebung von Schwerpunkten in der Produktionsweise betont. Das Material zeigt aber auch, daß das Gewicht der Industrie für die Volkswirtschaften, für die Arbeitsmärkte und damit für Gesellschaften weiterhin groß ist. Die postindustrielle Gesellschaft ist keinesfalls postindustriell in dem Sinne, daß der Zustand der Industrie für sie weniger relevant wäre. Es gibt nach wie vor einen Zusammenhang zwischen einer leistungsstarken Industrie, staatlichen Einnahmen und Sozialausgaben.

Die Frage nach den Fortschritten von Frauen in diesem postindustriellen Rahmen ist damit noch nicht ausreichend beantwortet. Der verbesserte Zugang zum Arbeitsmarkt allein bedeutet nicht unbedingt, daß sie von ihrem Einkommen ihre Existenz bestreiten könnten. Die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse muß deshalb genauer betrachtet werden. Dies werden die folgenden Kapitel tun.

Synoptische Übersicht 4:

Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen zwischen 1960 und 1990

	Bundesrepublik	Großbritannien
Männererwerbsbeteiligung	sinkt von 92% (1962) auf 74% (1990) leichte Zunahme bei Sozial- und Finanzdienstleistungen	sinkt von 93% (1964) auf 77% (1990) leichte Zunahme bei Finanzdienstleistungen
Frauenerwerbsbeteiligung	steigt seit 1985 auf 53% (1990)	steigt seit 1960 auf 61% (1990)
Wachstumssektoren	soziale Dienste Finanzdienstleistungen beide kleiner als in GB	soziale Dienste Finanzdienstleistungen beide größer als in der BRD
Hauptbeschäftigungsbereich	soziale Dienste (ab Mitte der 80er Jahre)	soziale Dienste (ab Beginn der 60er Jahre)

5. Die Zusammensetzung des Wirtschaftszweiges soziale Dienste nach Berufen

5.1 Eingrenzung von Untersuchungsgebiet und Untersuchungszeitraum

Die sozialen Dienste als Wirtschaftszweig erfassen eine Vielzahl von Berufen. Diese haben nicht alle die gleiche Bedeutung. Im Gegenteil gibt es eine kleine Zahl von Tätigkeiten, in denen sich die Mehrheit der Beschäftigten konzentriert. Um die Qualität dieser Arbeitsplätze detailliert auszuwerten, ist es sinnvoll, die Untersuchung auf diese wesentlichen Berufe zu verengen. Da ein Ländervergleich Gegenstand der vorliegenden Studie ist, sollten die ausgewählten Berufe miteinander in Beziehung zu setzen sein; unterschiedliche Arbeitsbedingungen können so besser sichtbar werden. Aus diesem Grund wird im nächsten Schritt der Wirtschaftszweig soziale Dienste im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik im Hinblick auf seine Zusammensetzung nach Berufen analysiert. Die für Frauen quantitativ bedeutsamsten und vergleichbaren Tätigkeiten sollen festgestellt und im weiteren nach den Kriterien des „guten“ Arbeitsplatzes ausgewertet werden.

Die achtziger Jahre waren in westlichen Industriestaaten von den Versuchen gekennzeichnet, die seit den sechziger und siebziger Jahren stetig steigenden öffentlichen Sozialausgaben zu begrenzen (OECD 1991: 31; Schmid 1992: 54). Angesichts schärferen internationalen Wettbewerbes lässt der Druck, den öffentlichen Sektor effizienter zu gestalten, auch in den neunziger Jahren nicht nach. Eine politische Reaktion auf diese Entwicklungen waren Initiativen zur Strukturreform in den öffentlichen Diensten. Besonders weit gingen diese in Großbritannien, aber auch in der Bundesrepublik gibt es unter dem Stichwort „schlanker Staat“ Bemühungen zur Reform des öffentlichen Dienstes (Oppen 1993). Diese Entwicklungen schafften ungünstige ökonomische Rahmenbedingungen für die Beschäftigung in den sozialen Diensten. Es ist möglich, daß ihre Expansion zum Stillstand kommt und daß die neuen institutionellen Formen sozialer Dienste die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Mit anderen Worten: Es gibt genug Indizien, um zu vermuten, daß sich seit den achtziger Jahren die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt erschöpft hat, zumindest im Hinblick auf anspruchsvolle Arbeitsplätze. Noch weiter geht die These, daß sich der Staat in dieser Zeit sogar zu einem Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration von Frauen entwickelt hat (Schmid 1992: 2f.).

Würde sie zutreffen, dann wäre in den achtziger Jahren die politische der ökonomischen Logik weitgehend erlegen. Ob diese düstere Diagnose aufrechtzuhalten ist oder ob die Stabilitätsfunktion der Sozialpolitik sich nicht doch positiv auf die Arbeitsbedingungen bestimmter Berufe auswirkt, wird auf den nächsten Seiten zu prüfen sein. In jedem Fall sind die achtziger und frühen neunziger Jahre die Zeitspanne, in der sich widersprüchliche Tendenzen zuspielen und an der sich zeigt, ob Beschäftigung in den sozialen Diensten langfristig als emanzipatorisch gelten kann, auch jenseits konjunktureller Hochs und Ausbauphasen des Sozialstaates. Aus diesem Grund wird diesem Zeitraum im folgenden besonderes Augenmerk gelten.

Im vierten Kapitel wurde auf Unterschiede beider Sozialstaaten eingegangen, die zur unterschiedlichen Größe der sozialen Dienstleistungssektoren beigetragen haben – auf den britischen politischen Zentralismus und auf die deutsche dezentrale Struktur. Die allgemeinen Tendenzen der achtziger und frühen neunziger Jahre mußten schon wegen dieser strukturellen Differenzen für beide Länder unterschiedliche Folgen haben. Hinzu kamen Unterschiede in der Einstellung der Gesellschaft gegenüber dem Sozialstaat in dieser Zeit. Im Vereinigten Königreich zeigte die Wahl Thatchers, die nie einen Hehl aus ihrer Skepsis gegenüber sozialstaatlichen Institutionen machte, daß viele die Zeit für grundlegende Veränderungen des Sozialstaates gekommen hielten. Der allgemeine Kürzungsdruck wurde also verstärkt durch eine Regierung, die 1979 den Willen und ein Mandat zur Reform des öffentlichen Sektors hatte, und zudem durch das zentralisierte System auch über die Macht zur Veränderung verfügte. Demgegenüber kam der Konservativismus Kohlscher Prägung ohne flammende neoliberalen Rhetorik gegen den Staat daher. Bemerkbar gemacht haben mag sich hier, daß die ökonomische Situation und damit die Lage der öffentlichen Haushalte weniger verzweifelt und der öffentliche Sektor sowieso weniger umfangreich war als jenseits des Kanals. In jedem Fall war die allgemeine Unterstützung für tiefgreifende Reformen der sozialen Dienste in der Bundesrepublik geringer. Der Föderalismus und das System der Verbände und freien Träger verhinderten außerdem gravierende Veränderungen in kurzer Zeit.

Diese Faktoren begünstigen eine deutliche Veränderungen in den britischen sozialen Diensten und ruhigere Entwicklungen in der Bundesrepublik.

5.2 Bundesrepublik Deutschland

5.2.1 Methodische Vorbemerkung

Die folgenden Aussagen basieren im wesentlichen auf Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Die verbeamteten Lehrerinnen und die selbständigen bzw. ebenfalls verbeamteten Ärztinnen sind in dieser Gruppe nicht enthalten. Nimmt man Angaben des Statistischen Jahrbuches und der Bundesanstalt für Arbeit vergleichbarer Jahrgänge, ergibt sich, daß die Zahl aller Ärztinnen etwa 300%, die aller Lehrerinnen etwa 400% über der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt. Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor ist somit der Anteil der personenbezogenen Tätigkeiten größer, als die Daten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte suggerieren. Eine Untersuchung der Daten der Bundesanstalt für Arbeit allein käme also zu falschen Schlüssen. In den Tabellen, die Grundlage der folgenden Analyse sind, wurden deshalb die Angaben zu Ärztinnen und Lehrerinnen mit Hilfe der Daten aus dem Statistischen Jahrbuch (Mikrozensus) korrigiert. Diese Kalkulationen sind nicht genau, da sie auf verschiedenen Untersuchungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfanden, basieren. Man kann mit ihnen allerdings Tendenzen sichtbar machen. Angesichts der unvollständigen Datenlage sind solche Kombinationen unumgänglich.

Von den im Wirtschaftszweig soziale Dienste beschäftigten Frauen arbeitete zwischen 1977 und 1990 der größte Teil unmittelbar im öffentlichen Sektor. Mit der Expansion der sozialen Dienste im Laufe der Jahre nahm seine Bedeutung allerdings ab. Die gemeinnützigen und die privaten Träger vergrößerten ihren Anteil um jeweils 4 Prozentpunkte. Dennoch spielt der Staat für diese Form der Beschäftigung die dominante Rolle. Wenn man den gemeinnützigen Bereich als quasi öffentlichen mit den rein öffentlichen Arbeitsplätzen zusammenfaßt, liegt der Anteil zwischen 80% 1977 und 75% 1990 (Grafik 5.1).

Die Zusammensetzung der Berufe in diesem Wirtschaftszweig wird im folgenden nach den drei Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung differenziert dargestellt.

5.2.2 Beschäftigung im Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen, d.h. Arztpraxen, Krankenhäuser und Sanatorien, ist der mit Abstand größte Bereich für Frauenbeschäftigung innerhalb der sozialen Dienste (Tabelle 5.1). Über die Jahre hinweg befanden sich hier etwa die Hälfte der Arbeitsplätze, 1990 wurde jeweils etwa ein Drittel davon von Sprechstundenhilfen und Krankenschwestern eingenommen.

Grafik 5.1: BRD – Beschäftigte Frauen in den sozialen Diensten in Prozent



Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

Wichtig waren auch die sachbezogenen Dienstleistungen, d.h. primär Reinigungstätigkeiten und hauswirtschaftliche Berufe, ihr Anteil war jedoch deutlich geringer, er verkleinerte sich außerdem weiter, von 17% 1977 auf 11% 1990. Die Ärztinnen fielen mit 6% bis 7% nur wenig ins Gewicht. Auch der Anteil der reinen Verwaltungs- und Büroberufe war im Vergleich mit dem Sozial- und Bildungswesen gering. Dies geht auf die Sprechstundenhilfen als Allround-Assistentinnen der Arztpraxis zurück, die eben auch für Formales zuständig sind (Tabelle 5.2). Aber auch die Krankenschwestern erledigen während eines nicht unerheblichen Teils ihres Arbeitstages Verwaltungsaufgaben (Alber 1990: 14). Im Vergleich zum Vereinigten Königreich muß außerdem berücksichtigt werden, daß ein Teil der Verwaltungstätigkeiten unter der Rubrik „Sozialversicherung“ gefaßt ist.

Die Beschäftigung verteilte sich gemäß der Struktur des deutschen Gesundheitssystems; Krankenhäuser und Sanatorien, der Arbeitsplatz der Krankenschwestern, befinden sich zum größten Teil in öffentlicher oder gemeinnütziger Hand; Arztpraxen, das Betätigungsfeld der Sprechstundenhilfen, werden privat betrieben, obwohl die Nachfrage staatlich abgesichert ist, da die Leistungen primär durch die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung finanziert werden (Tabelle 5.3). Weil die ambulante Versorgung durch Arztpraxen den Hauptteil des deutschen Gesundheitssystems ausmacht, hat der größte Anteil der im Gesundheitsdienst tätigen Frauen private Arbeitgeber.

Tabelle 5.1: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte in den sozialen Diensten, selbständige Ärztinnen und verbeamtete Lehrerinnen

	Insgesamt			In Prozent			Veränderungsrate	Hinzugekommene Stellen
	1977	1986	1990	1977	1986	1990		
Gesundheit	752.567	985.882	1.118.726	45,1	45,3	45,7	148,7	366.159
staatlich	266.837	342.321	375.466	35,5	34,7	33,6	140,7	108.629
gemeinnützig	161.854	200.826	223.241	21,5	20,4	20,0	137,9	61.387
privat	323.876	442.735	520.019	43,0	44,9	46,5	160,6	196.143
Soziales	246.373	374.824	457.261	14,8	17,2	18,7	185,6	210.888
staatlich	31.052	41.273	46.404	12,6	11,0	10,1	149,4	15.352
gemeinnützig	196.404	296.433	358.555	79,7	79,1	78,4	182,6	162.151
privat	18.917	37.118	52.302	7,7	9,9	11,4	276,5	33.385
Bildung	579.599	705.359	749.994	34,7	32,4	30,7	129,4	170.395
staatlich	449.249	507.398	517.241	77,5	71,9	69,0	115,1	67.992
gemeinnützig	110.006	165.819	193.425	19,0	23,5	25,8	175,8	83.419
privat	20.314	32.142	39.328	3,5	4,6	5,2	193,6	19.014
Verwaltung	91.702	108.284	120.773	5,5	5,0	4,9	131,7	29.071
Insgesamt	1.670.241	2.174.349	2.446.754	100,0	100,0	100,0	146,5	776.513

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Statistische Jahrbücher. Die IAB-Angaben wurden um die selbständigen ÄrztInnen bzw. verbeamteten LehrerInnen ergänzt. Die dafür verwendeten Daten des Statistischen Jahrbuchs sind von 1976, 1985 und 1989.

Tabelle 5.2: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Gesundheitswesen nach Hauptberufen in Prozent, inklusive selbständiger Ärztinnen

	Ärztin	Krankenschwester	Krankenpflegehelferin/Sanitäterin	Sprechstundenhelferin	Bürofachkraft	Steno-/Datentypistin	Hauswirtschaftliche Berufe	Reinigungsberufe	Insgesamt
1977	6,4	23,2	7,9	24,7	3,7	1,7	6,7	9,0	83,4
1986	6,3	26,5	5,3	28,0	4,0	1,9	4,6	6,6	83,2
1990	6,9	26,8	4,7	28,5	4,1	1,9	3,9	5,8	82,6

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

Tabelle 5.3: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten nach staatlichen, gemeinnützigen und privaten Arbeitgebern in Prozent

	Ärztin	Krankenschwester	Krankenpflegerin/ Sanitäterin	Sprechstunden- helferin	Sozial- arbeiterin/ Heim- leiterin	Kinder- gärtnerin	Lehrerin/ Geistes- wissenschaftlerin	Eurofach- kraft	Steno-/ Datentypistin	Hauswirt- schaftliche Berufe	Reini- gungs- berufe	Insgesamt
staatlich												
1977	15,8	52,7	41,5	3,9	27,8	27,2	94,7	65,5	67,0	34,7	57,6	50,2
1986	20,1	51,6	32,4	3,9	19,5	26,9	91,7	59,4	65,2	31,9	56,0	46,0
1990	21,3	50,4	28,3	3,8	17,6	26,3	89,2	58,0	62,6	30,2	53,7	43,3
gemeinnützig												
1977	6,9	37,4	43,9	2,8	63,9	68,6	3,6	26,5	26,2	46,4	31,1	28,0
1986	9,0	37,7	49,1	2,8	69,7	69,8	5,9	30,4	27,4	49,9	32,4	30,5
1990	9,8	38,0	50,8	2,6	69,9	70,6	7,5	30,6	28,6	51,1	34,3	31,7
privat												
1977	77,4	9,9	14,6	93,3	8,3	4,2	1,7	8,0	6,8	18,8	11,3	21,7
1986	70,9	10,7	18,5	93,3	10,8	3,2	2,4	10,3	7,4	18,2	11,6	23,5
1990	68,9	11,6	20,9	93,6	12,5	3,1	3,4	11,4	8,8	18,7	12,0	25,0

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistisches Jahrbücher.

Das Gesundheitswesen wird im wesentlichen durch die Länder und die Selbstverwaltung der Krankenkassen bestimmt (Döhler 1990: 150ff.). Es gibt eine starke Lobby für die Reduzierung von Gesundheitsausgaben, da in den korporatistischen Gremien der Krankenversicherungen primär die Interessen der Beitragszahler, d.h. der Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten werden; der Ausbau von Leistungen für Menschen, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind, wie zum Beispiel Pflegebedürftige, entspricht diesen Interessen nicht (Alber 1990: 25f.). Dennoch expandierte die Frauenbeschäftigung im Gesundheitswesen seit 1977 kontinuierlich, bis 1990 um 50% (Tabelle 5.1). Diese Entwicklung ist Ausdruck davon, daß sich Kostendämpfungsabsichten angesichts eines gestiegenen Bedarfs und der Eigendynamik von Institutionen nur begrenzt in die Tat umsetzen lassen. Sie geht wesentlich auf die Zunahme von Sprechstundenhilfen zurück und erklärt sich wohl dadurch, daß es bis 1993 kein Problem für die wachsende Zahl der ÄrztInnen war, eine Kassenzulassung zu bekommen, wodurch die Zahl der Arztpraxen und des Personals dort der direkten Steuerung der Gesundheitspolitiker entzogen war (Tabelle 5.4). Daß es 1990 auch wesentlich mehr Krankenschwestern gab als 1977, ist eine Reaktion auf den demographischen, medizinischen und administrativen Wandel, der zu einem Pflegenotstand führte: die Zahl der jährlich ins Krankenhaus überwiesenen Patienten stieg, ihre Aufenthaltsdauer verkürzte sich, die Pflegeintensität pro

Tabelle 5.4: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten

	Insgesamt			Hinzugekommene Stellen	Veränderungsrate	Anteil des Berufes an Frauenbeschäftigung in sozialen Diensten insgesamt		
	1977	1986	1990			1977	1986	1990
Ärztin	49.106	64.276	79.390	30.284	161,7	2,9	3,0	3,2
Krankenschwester/-helferin	293.043	402.016	461.463	168.420	157,5	17,5	18,5	18,9
Sprechstundenhilfe	188.140	279.192	322.951	134.811	171,7	11,3	12,8	13,2
Sozialarbeiterin/-Heimleiterin	58.597	121.743	162.550	103.953	277,4	3,5	5,6	6,6
Kindergärtnerin	107.291	130.540	151.407	44.116	141,1	6,4	6,0	6,2
Lehrerin	295.436	346.734	358.872	63.436	121,5	17,7	15,9	14,7
Bürobeschäftigte	199.895	270.433	306.924	107.029	153,5	12,0	12,4	12,5
Hauswirtschaftliche/-Reinigungsberufe	266.814	277.380	279.435	12.621	104,7	16,0	12,8	11,4
Insgesamt	1.458.322	1.892.314	2.122.992	664.670	145,6	87,3	87,0	86,8
Frauen in sozialen Diensten insgesamt	1.670.241	2.174.349	2.446.754	776.513	146,5			

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Ärztinnen und Lehrerinnen: Statistische Jahrbücher, die Angaben sind von 1976, 1985 und 1989.

Bett nahm damit zu. Gleichzeitig blieb wegen neuer Diagnosegeräte und gestiegenem Verwaltungsaufwand dem Krankenhauspersonal weniger Zeit für die Pflege der PatientInnen. Darüber hinaus verkürzte sich die tarifliche Arbeitszeit (Alber 1990: 13f.).

5.2.3 Beschäftigung im Sozialwesen

Beschäftigung im Sozialwesen liegt gemäß dem Subsidiaritätsprinzip des deutschen Sozialstaates im wesentlichen im gemeinnützigen Sektor, d.h. die Verantwortung tragen die Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Davon betroffen sind Arbeitsplätze in Kinder-, Alters- und Ferienheimen, Jugend- und Stadtteilzentren, in Versorgungseinrichtungen für Obdachlose, für Behinderte, kurzum für solche Gruppen, denen das „normale“ Funktionieren in ihrer Umgebung nicht möglich ist. Das Sozialwesen liegt außerdem im Hoheitsgebiet der Länder. Die Beschäftigung entwickelt sich regional unterschiedlich, abhängig von wirtschaftlicher Prosperität der Region und politischer Richtung der Landesregierung.

1990 bestand mit 25% die größte Gruppe der Beschäftigten in diesem Bereich aus Sozialarbeiterinnen und Heimleiterinnen. Dem folgten mit 20% die Reinigungstätigkeiten und hauswirtschaftliche Berufe, mit 14% die Büroberufe und mit 12% und 9% die Krankenpflegehelferinnen und Krankenschwestern. Das Sozialwesen hat die höchste Wachstumsrate innerhalb der sozialen Dienste. Dies geht auf die Zunahme von Sozialarbeitsstellen zurück. Diese verdreifachten sich seit 1977 beinahe. Auch der Anteil der Gesundheitsberufe nahm leicht zu, allerdings im Bereich der Krankenpflegehilfe, d.h. der weniger qualifizierten Stellen. Die Rolle der hauswirtschaftlichen und Reinigungsberufe verlor auch im Sozialwesen im Laufe der Zeit an Bedeutung. Die Büroberufe blieben konstant. Der Anteil der Kindergärtnerinnen an der Beschäftigung im Sozialwesen ging zurück. Zwar stieg er dafür im Bildungswesen leicht an, die Kindergärtnerinnen

Tabelle 5.5: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen in Prozent

	Krankenschwester	Krankenpflegehelferin/Sanitäterin	Sozialarbeiterin/Heimleiterin	Kindergärtnerin	Bürofachkraft	Steno-/Datentypistin	Hauswirtschaftliche Berufe	Reinigungsberufe	Insgesamt (von allen im Sozialwesen Beschäftigten)
1977	9,3	8,5	14,0	11,3	10,3	2,2	13,4	12,9	81,8
1986	9,6	10,2	21,7	7,7	10,4	1,8	10,6	10,5	82,5
1990	9,4	11,5	24,5	7,1	10,4	1,7	9,3	9,3	83,2

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

Tabelle 5.6: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Bildungswesen nach Hauptberufen in Prozent, inklusive verbeamteter Lehrerinnen

	Kinder-gärtnerin	Lehrerin/ Geisteswissen-schafts-lehrerin	Bürofach-kraft	Steno-/ Daten-typistin	Hauswirt-schaftliche Berufe	Reini-gungs-berufe	Insgesamt (von allen im Bildungswesen Beschäftigten)
1977	12,7	50,0	7,2	3,0	5,1	9,4	87,4
1986	13,7	47,7	8,1	3,0	1,6	9,8	84,0
1990	15,2	46,2	8,3	3,0	1,4	9,0	83,1

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

rin hat dennoch unter den personenbezogenen Berufen den konstant geringsten Stellenwert. Das Subsidiaritätsprinzip der deutschen Sozialpolitik zeigt sich hier daran, daß öffentliche Institutionen die vorrangige Verantwortung von Frauen in der Familie unangetastet lassen (Tabellen 5.5 und 5.6). Die Priorität liegt bei der Finanzierung von Sozialarbeitsstellen; Handeln bei sozialer Devianz hat Vorrang vor der Bereitstellung von Leistungen für den „normalen“ Bedarf. Durch die Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz muß sich dieses Muster allerdings ändern.

5.2.4 Beschäftigung im Bildungswesen

Das Bildungswesen zu regulieren und zu finanzieren, ist im wesentlichen Aufgabe der Länder. Allerdings werden die Standards in gemeinsamen Gremien, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sowie der Kultusministerkonferenz, abgestimmt. Dadurch findet ein Ausgleich verschiedener bildungspolitischer Vorstellungen statt. Tiefgreifende Umstrukturierungen, die die Beschäftigungsstruktur verändern, wie im Vereinigten Königreich, werden so unwahrscheinlich.

Das Bildungswesen ist der Bereich mit dem höchsten Anteil personenbezogener Frauenarbeitsplätze. Es umfaßt neben Beschäftigung an den diversen Bildungseinrichtungen auch Kindergärten und Sportstätten. Dieser Sektor expandierte in den Achtzigern, dies liegt teilweise daran, daß die Kindergärtnerinnen dazu gerechnet werden. Erstaunlicherweise nahm aber auch die Zahl der Lehrerinnen zu, trotz „Pillenknick“ und dadurch gesunkenen SchülerInnenzahlen¹⁶ und trotz Finanzknappheit öffentlicher Haushalte. Die meisten in diesem Sektor

16 Zwischen 1980 und 1989 ging die Zahl der SchülerInnen an allgemeinbildenden Schulen der Bundesrepublik von 9,2 Millionen auf 6,8 Millionen zurück (Statistisches Jahrbuch 1990: 369).

tätigen Frauen übten diesen Beruf aus, 1990 war es knapp die Hälfte. Kinderärztinnen waren die zweitwichtigste Gruppe, allerdings mit wesentlich geringerem Umfang, 1990 betrug er 15%. Sie waren auch die Gruppe, deren Bedeutung sich im Laufe der Zeit am stärksten vergrößert hat, was nicht darüber hinwegtäuschen kann, daß ihr Anteil, gemessen am Bedarf, immer noch niedrig ist (Tabelle 5.6).

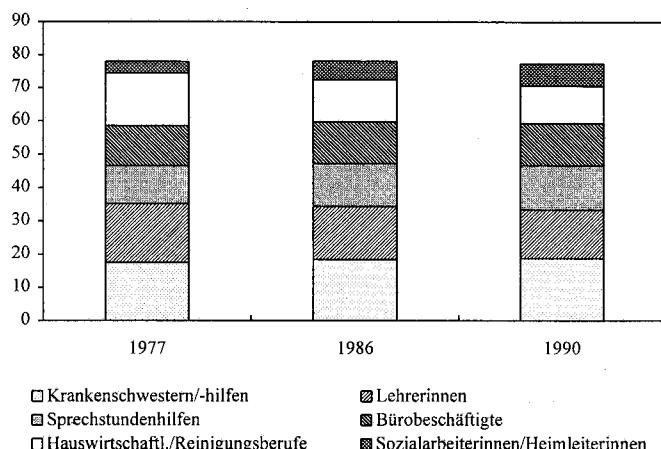
Die Entwicklung der Infrastrukturaufgaben entsprach dem allgemeinen Trend, die Bürotätigkeiten vergrößerten ihren Anteil leicht, die Reinigungsberufe und vor allem die hauswirtschaftlichen Tätigkeiten verloren an Bedeutung (Tabelle 5.6).

5.2.5 Fazit

Insgesamt gesehen, gab es 1990 im Wirtschaftszweig soziale Dienste fünf etwa gleich wichtige Berufsfelder, in denen jeweils zwischen 11% und 19% aller Frauen tätig waren: Krankenschwester, Sprechstundenhilfe, Lehrerin, Verwaltungsassistentin, Putzfrau bzw. hauswirtschaftliche Angestellte; mit sechs und sieben Prozent weit dahinter lagen die Kindergartenleiterinnen und die Sozialarbeiterinnen (Tabelle 5.4, Grafik 5.2).

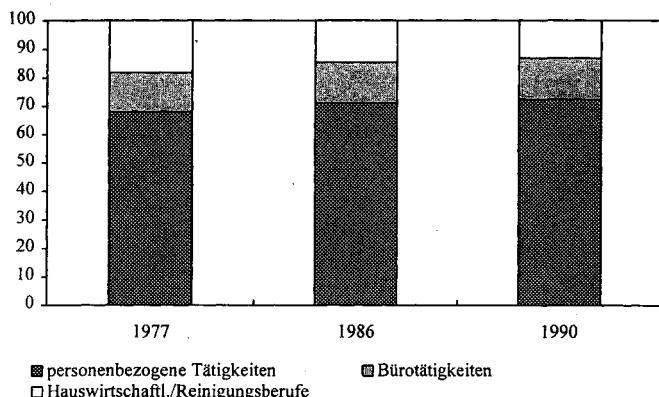
Damit ging der größte Anteil der beschäftigten Frauen personenbezogenen Berufen nach. Im Laufe der Zeit vergrößerte sich dieser Anteil noch, die Zahl der

Grafik 5.2: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten



Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

*Grafik 5.3: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten:
Verhältnis von personenbezogenen und sachbezogenen
Tätigkeiten*



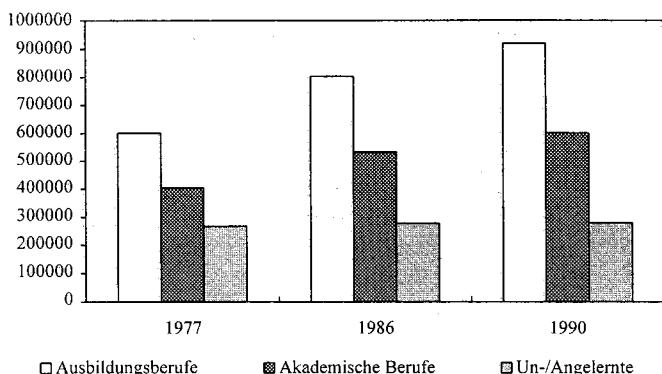
Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

der Beschäftigten in allen anderen Berufen stieg in geringerem Tempo an (Grafik 5.3). Vor allem die Bedeutung von Reinigungs- und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten nahm ab. Sie sind die einzigen, die zwischen 1977 und 1990 fast kein Wachstum zu verzeichnen haben. Es reduzierten sich also die weniger voraussetzungsvollen Tätigkeiten, die Expansion fand in Bereichen statt, in denen eine formale Berufsqualifikation Bedingung ist (Grafik 5.4).

Notwendigerweise liegen die Hauptberufe in verschiedenen Sektoren. Wegen des staatlichen Primats über Schul- und Hochschulbildung waren die Lehrerinnen fast ausschließlich im öffentlichen Sektor zu finden; die Aufteilung der Krankenhäuser zwischen öffentlichem und gemeinnützigem Bereich führt dazu, daß sich die Krankenschwestern und -pflegehelferinnen, mit Schwerpunkt im staatlichen Sektor, auf beide Bereiche verteilen, die privatwirtschaftliche Organisation der Arztpraxen legt die Sprechstundenhilfen auf diesen Bereich fest. Das Subsidiaritätsprinzip findet seinen deutlichsten Niederschlag im Sozialwesen, der Staat delegiert einen großen Teil dieser Dienstleistungen an Verbände und Kirchen, im Ergebnis befanden sich Kindergärtnerinnen und Sozialarbeiterinnen überwiegend im gemeinnützigen Sektor. Putzfrauen und hauswirtschaftliche Angestellte sowie Büroberufe verteilten sich entsprechend ihrer Größe auf die drei Sektoren. Dabei läßt sich insgesamt die Tendenz zur Reduzierung staatlicher Beschäftigung feststellen. Mit Ausnahme der Ärztinnen nahm die Bedeu-

tung des öffentlichen Dienstes für alle Berufe ab. Vor allem der gemeinnützige Bereich erhielt dadurch mehr Gewicht.

Grafik 5.4: *BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten nach Qualifikation*



Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistische Jahrbücher.

5.3 Großbritannien

5.3.1 Methodische Vorbemerkung

Es gibt keine veröffentlichten offiziellen Statistiken, die einen Überblick über die verschiedenen Tätigkeiten in den drei Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales gestatten würden und die zudem nach Geschlecht differenziert wären. Die folgenden Angaben sind aus verschiedenen Quellen zusammengetragen. Notwendigerweise bleiben Informationslücken, bzw. lässt sich aus der Interpretation der Daten lediglich auf Tendenzen schließen. An den entsprechenden Stellen finden sich Hinweise auf solche Unzulänglichkeiten.

5.3.2 Beschäftigung im Gesundheitswesen

In den achtziger Jahren bestand die zweitgrößte Gruppe der in den sozialen Diensten tätigen Frauen aus Beschäftigten des Gesundheitswesens (Tabelle 5.7).¹⁷

17 Die nach Geschlecht differenzierten Angaben des Central Statistical Office über Beschäftigte im öffentlichen Sektor reichen nur bis 1979 zurück.

Tabelle 5.7: GB – Weibliche Beschäftigte in den sozialen Diensten, öffentlicher Sektor

	In Tausend					In Prozent					Veränderungsrate		Hinzugekommene Stellen (in Tausend)	
	1979	1983	1986	1988	1991	1979	1983	1986	1988	1991	1988-91	1979-91	1979-91	
NHS	920	970	950	970	853	80,0	94,2	91,3	88,2	95,1	87,9	92,7	-67	
Bildung	1150	1030	1040	1100	897	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	81,5	78,0	-253	
Gesundheit und Soziales	300	310	340	350	335	26,1	30,1	32,7	31,8	37,3	95,7	111,7	35	
Insgesamt	2370	2310	2330	2420	2085	206,1	224,3	224,0	220,0	232,4	86,2	88,0	-285	

Quelle: Economic Trends (1980ff.).

Sie befanden sich mit wenigen Ausnahmen unter dem Dach des National Health Service. Zu etwa der Hälfte waren sie dort als Krankenschwestern bzw. Hebammen tätig; an zweiter Stelle standen Infrastrukturaufgaben geringerer Qualifikation wie Reinigungstätigkeiten, Nahrungsmittelversorgung etc. Diese verloren jedoch erheblich an Bedeutung. 1977 war etwa ein Drittel aller Beschäftigten hier aktiv, 1990 waren es nur noch 17% (Tabelle 5.8).¹⁸

Dieser Rückgang reflektiert zum einen das stärkere Wachstum der anderen Bereiche, insbesondere der Verwaltung; zum anderen ist der reale Arbeitsplatzabbau, der erst in den achtziger Jahren begann, Ergebnis der Privatisierungs- politik der Tories.

In der dritt wichtigsten Kategorie finden sich Verwaltungs- und Büroberufe, die ihren Umfang kontinuierlich vergrößerten. 1990 arbeiteten 15% der Beschäftigten hier. Es ist anzunehmen, daß der Frauenanteil in diesem Bereich noch höher wäre, könnte man sie von den Männern getrennt betrachten (Tabelle 5.8; Homans 1989: 9f.).

Das Verhältnis von personenbezogenen Dienstleistungen und Verwaltungs- und Infrastrukturaufgaben in den Gesundheitsdiensten verschob sich im Laufe der Zeit mehr und mehr zugunsten der personenbezogenen Beschäftigung. 1990 hatte sie einen Anteil von ca. 60% (Tabelle 5.8).¹⁹

18 Zwar sind die Angaben nicht geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt, es gibt jedoch nur eine verschwindend geringe Zahl von Männern, die als Krankenpfleger, Putzhilfen, hauswirtschaftliche Angestellte oder Bürokräfte arbeiten (vgl. Kapitel 7). Die Zahlen dokumentieren deshalb die Entwicklung der Frauenbeschäftigung.

19 Die Family Practitioner Professionals sind miteinbezogen.

Tabelle 5.8: GB – Beschäftigte im Gesundheitswesen nach Berufen

	In Tausend					In Prozent					Veränderungsrate
	1977	1981	1986	1988	1990	1977	1981	1986	1988	1990	
Arztpraxen	90	104	110	113	116	9,5	9,6	10,3	10,7	10,9	129,4
davon ÄrztlInnen	81	92	100	103	107	8,5	8,5	9,4	9,7	10,1	132,2
Krankenschwestern/ Hebammen	416	493	505	508	505	43,9	45,4	47,3	47,9	47,7	121,5
Technische Angestellte	65	80	93	98	103	6,9	7,4	8,7	9,2	9,7	157,5
Verwaltungs-/ Büroberufe	114	133	137	143	159	12,0	12,3	12,8	13,5	15,0	139,9
Andere	262	276	223	199	176	27,7	25,4	20,8	18,7	16,6	67,2
Hauswirtschaftl./ Reinigungsberufe		220	167	146	128		20,3	15,7	13,8	12,0	58,0
Insgesamt	946	1087	1068	1060	1059	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	111,9

Die ÄrztInnen setzen sich aus allgemeinen und Zahnarztpraxen und (zahn)medizinischen Beschäftigten in Krankenhäusern zusammen. Die Teilzeitbeschäftigung wurde mit Ausnahme der niedergelassenen Arztpraxen zu Vollzeitbeschäftigung zusammengefaßt.

Quelle: Social Trends (1980ff.).

5.3.3 Beschäftigung im Sozialwesen²⁰

Die für weibliche Beschäftigung konstant geringste Bedeutung hatte der Bereich Soziales und Gesundheit, damit gemeint ist primär Sozialarbeit, Beschäftigung in verschiedenen Arten von Heimen, Kindergärten und mobile Hilfen. Dieser Sektor ist andererseits der einzige, dessen Beschäftigungsvolumen sich in den achtziger Jahren vergrößerte. Die Tätigkeiten im Sozialwesen haben für die letzten drei Dekaden die stärkste Wachstumsrate im Rahmen der sozialen Dienste zu verzeichnen (Tabelle 5.7). Ursache dafür ist erstens der gestiegene Pflegebedarf, zweitens aber macht sich bemerkbar, daß die Zuständigkeit für diese Dienstleistung im Zuge der Community Care Politik vom NHS auf die lokalen Behörden übergegangen ist, d.h. eine Verschiebung der Beschäftigung vom Gesundheits- zum Sozialwesen stattfand (vgl. Kapitel 3). Das Pflegepersonal für alte und behinderte Menschen machte jedenfalls über die Hälfte der Beschäftigung im Sozialwesen aus, der größere Anteil davon arbeitete in Heimen und Tagesstätten, der kleinere als mobile Hilfen in Haushalten. Das Personal in Einrichtungen für Kinder, d.h. Heimen, Kindertagesstätten, Kindergärten wurde währenddessen abgebaut, sein Anteil verringerte sich von 16% 1978 auf 11% 1988 (Tabelle 5.9). Damit gab es 1988 mehr Feld-SozialarbeiterInnen als Be-

20 Die Beschäftigung in diesem Bereich ist erst ab 1981 nach verschiedenen Berufsgruppen differenzierbar.

Tabelle 5.9: GB – Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen

	In Tausend					In Prozent					Veränderungsrate
	1978	1983	1986	1988	1990	1978	1983	1986	1988	1990	
Beschäftigte insgesamt	192	210	224	236	240	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	125,0
davon:											
Feldsozialarbeit	22	24	26	28	30	11,5	11,3	11,6	11,8	12,4	135,0
Haushaltshilfen	47	52	57	60	60	24,3	24,6	25,3	25,4	24,9	128,0
Einrichtungen für Alte und Behinderte	61	71	76	80	80	32,0	33,7	33,9	33,9	33,5	131,0
Einrichtungen für Kinder	31	29	26	25	23	16,0	13,8	11,6	10,5	9,5	76,0
Verwaltung/Büro	15	15	15	16	18	7,7	7,0	6,8	6,9	7,3	119,0

Die Teilzeitbeschäftigung wurde zur Vollzeitbeschäftigung zusammengefaßt.

Quelle: Department of Health (1990 und 1993).

treuungspersonal für Kinder, ein deutliches Zeichen dafür, daß die Sozialpolitik darauf ausgerichtet ist, bei auffälligem Verhalten zu intervenieren, und nicht darauf, ein Angebot für den alltäglichen Bedarf zur Verfügung zu stellen (vgl. Ruggie 1984: 204).²¹

Viele von diesen Beschäftigten waren niedrig qualifiziert. In den achtziger Jahren waren über drei Viertel der mit sozialarbeiterischen und pflegerischen Tätigkeiten befaßten Beschäftigten keine ausgebildeten SozialarbeiterInnen, sondern Hilfskräfte (Tabelle 5.10).

Insgesamt war, verglichen mit dem Gesundheitswesen, das Verhältnis personenbezogener und anderer Dienstleistungen stark zu den personenbezogenen Tätigkeiten hin verschoben. Mit einem Anteil von 11% in den achtziger Jahren war die Zahl der für Verwaltung, Management und Infrastruktur Zuständigen relativ gering (Tabelle 5.10). Dies liegt zu einem großen Teil an der klassischen „Mädchen-für-alles“-Funktion der Haushaltshilfen und Hilfskräfte in Heimen, die Infrastrukturaufgaben ebenso übernehmen wie personenbezogene Versorgungstätigkeiten.

Was sagen diese nicht nach Männern und Frauen aufgeschlüsselten Daten über die Beschäftigungssituation von Frauen in den sozialen und Gesundheitsdiensten?

Der Anteil der Männer an den Beschäftigten in den Gesundheits- und Sozialdiensten war insgesamt niedrig; er betrug 1991 19% (Tabelle 5.11).

21 Die detaillierte Aufgliederung nach Berufen bezieht sich ausschließlich auf England. Da die Struktur der Dienste in Schottland, Wales und Nordirland nicht anders ist, sind diese Angaben verallgemeinerbar. Außerdem ist der allergrößte Teil der in diesem Bereich Beschäftigten in England angestellt.

Tabelle 5.10: GB – Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen

	In Tausend						In Prozent					Veränderungsrate
	1977	1981	1986	1988	1990	1992	1981	1986	1988	1990	1992	
SozialarbeiterInnen	28,4	32,2	34,6	36,5	39,6	11,3	11,5	11,8	11,8	12,9	139,4	
Management/Verwaltung/Hauswirtschaftl. und Reinigungsberufe	27,7	30,4	32,9	39,3	42,9	11,0	10,8	11,2	12,7	14,0	154,9	
Andere (Hilfen im Haushalt und Heimen)	194,8	217,7	226,3	234,8	224,3	77,6	77,7	77,0	75,6	73,1	115,1	
Insgesamt	198,6	250,9	280,3	293,8	310,6	306,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	122,3

Die Teilzeitbeschäftigung wurde zur Vollzeitbeschäftigung zusammengefaßt.

Quelle: Social Trends (1980ff.).

Tabelle 5.11: GB – Männeranteil an Beschäftigung in sozialen Diensten

	In Prozent				
	1979	1983	1986	1988	1991
NHS	22,7	22,4	21,5	21,1	21,9
Bildung	27,7	28,5	28,3	26,7	36,7
Gesundheit und Soziales	11,8	13,9	12,8	12,5	19,1
Insgesamt	24,0	24,3	23,6	22,7	28,6

Quelle: Economic Trends (1980ff.).

Das Untersuchungsgebiet ist nicht von der allgemeinen geschlechtsspezifischen Segmentation des Arbeitsmarktes nach Berufen ausgenommen, d.h. Männer und Frauen waren in unterschiedlichen Bereichen konzentriert. Im NHS arbeiteten Männer überwiegend als Ärzte, als Krankenwagenpersonal sowie in technischen Berufen, dem Bereich mit der höchsten Wachstumsrate. Außerdem dominierten sie Management-Positionen (Equal Opportunities Review 1987: 12f.; Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 5f.). Frauen hingegen waren in der Krankenpflege, der formal nicht qualifizierten Sozialarbeit, den Hilfstätigkeiten und der Verwaltung konzentriert (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991).

Das Sozialwesen war der Bereich mit dem höchsten Frauenanteil (Tabelle 5.11). Die Hilfstätigkeiten in Haushalt und Heimen wurden ausschließlich von Frauen erledigt; der Frauenanteil in der Verwaltung war ebenfalls sehr hoch (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 5, 21). Den höchsten Männeranteil gab es in diesem Sektor in der Sozialarbeit. Allerdings zeigt sich eine Tendenz zur weiteren Feminisierung. Waren 1977 noch ein Drittel der

Feld-Sozialarbeiter Männer, ging ihr Anteil bis 1988 auf ein Viertel zurück. Formale Qualifikation ist Voraussetzung für diesen Beruf, sie werden besser bezahlt als Heimbeschäftigte und Haushaltshilfen (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 10ff.).

Personenbezogene Tätigkeiten waren trotz Umstrukturierungen nach wie vor im öffentlichen Sektor angesiedelt, und sie hatten insgesamt ein starkes Übergewicht. Dies gilt besonders für den Bereich der Sozialdienstleistungen. Die Verwaltungs- und Hilfstätigkeiten entwickelten sich demgegenüber nach unterschiedlicher Dynamik. Während erstere relativ und absolut expandierten und im öffentlichen Sektor blieben, reduzierte sich der Umfang letzterer, und sie wurden teilweise in den privatwirtschaftlichen Sektor verschoben.

Es ist also zu vermuten, daß die Männer von der Expansion im Bereich der qualifizierten Tätigkeiten in überproportionalem Maße profitierten. Die Frauenbeschäftigung wird von zwei entgegengesetzten Tendenzen charakterisiert, der Expansion der qualifizierten und weniger qualifizierten personenbezogenen Tätigkeiten einerseits – der Reduzierung und durch Auslagerung aus dem öffentlichen Dienst qualitativen Verschlechterung der nicht-personenbezogenen Hilfstätigkeiten auf der anderen Seite.

5.3.4 Beschäftigung im Bildungswesen

Das Bildungswesen war der bedeutendste Beschäftigungsbereich für Frauen innerhalb der sozialen Dienste (Tabelle 5.7). Die Datenlage entspricht dieser Bedeutung leider nicht, es existieren keine neueren Angaben darüber, welche Berufe hier wie stark vertreten sind. Lediglich für die Verteilung der vollzeitbeschäftigen Lehrerinnen auf die verschiedenen Institutionen liegen aktuelle Zeitreihen vor. In Verbindung mit einem Blick zurück in die siebziger Jahre lassen sich allerdings Vermutungen über das heutige Gesamtbild anstellen.

1971 gab es im Bildungswesen für Frauen zwei typische Arbeitsplätze, die Teilzeitposition als Putzfrau, Sekretärin oder Beschäftigte einer Kantine auf der einen – die Vollzeitstelle als Lehrerin auf der anderen Seite. Der erste Typ war häufiger anzutreffen, das Verhältnis von Verwaltungs- bzw. Putzstellen und Lehrpositionen betrug 59% zu 41%. Nur 27% aller Lehrerinnen waren teilzeitbeschäftigt, allerdings 75% aller anderen Personen (Tabelle 5.12).

Der Bildungssektor bot Frauen also die Möglichkeit, qualifiziert und vollzeit oder weniger qualifiziert und teilzeit zu arbeiten. Diese Differenzierung zwischen hoch qualifiziertem und gering bis unqualifiziertem Personal hat bis 1994 weiter zugenommen.

Zwar ist das Verhältnis von Lehr- und anderem Personal im Bildungswesen seit 1971 konstant geblieben. Alle Schullehrerinnen zusammen machten 1994

Tabelle 5.12: GB – Weibliche Beschäftigte im Bildungswesen, Juni 1971

	In Tausend		
	Vollzeit	Teilzeit	Insgesamt
Lehrerinnen/Dozentinnen	261,6	95,1	356,7
Büro-/Hauswirtschaftl. und Reinigungsberufe	132,8	388,2	520,9
Insgesamt	394,3	483,3	877,6

	In Prozent		
	Vollzeit	Teilzeit	Insgesamt
Lehrerinnen/Dozentinnen	73,3	26,7	100,0
Büro-/Hauswirtschaftl. und Reinigungsberufe	25,5	74,5	100,0
Insgesamt	44,9	55,1	100,0

Verhältnis von Lehr- und anderen Tätigkeiten			
	Vollzeit	Teilzeit	Insgesamt
Lehrerinnen/Dozentinnen	66,3	19,7	40,6
Büro-/Hauswirtschaftl. und Reinigungsberufe	33,7	80,3	59,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: Department of Employment (1973).

Tabelle 5.13: GB – Anteil der Schullehrerinnen an weiblichen Beschäftigten im Bildungswesen

	1971	1980/81	1985/86	1990/91	1992/93	1993/94
In Tausend						
Frauen im Bildungswesen insgesamt	877,6	1110,0	1040,0	897,0	937,0	929,0
Lehrerinnen insgesamt	356,7					354,0
davon Vollzeit-Lehrerinnen	261,6	336,0	318,0	320,0	324,0	325,0
Teilzeit-Lehrerinnen	95,0					29,0
In Prozent						
Lehrerinnen von im Bildungswesen Beschäftigten	40,6					38,1
davon VZ-Lehrerinnen	29,8	30,3	30,6	35,7	34,6	35,0
TZ-Lehrerinnen	10,8					3,1
VZ-Lehrerinnen von Lehrerinnen insgesamt	73,3					91,8
TZ-Lehrerinnen von Lehrerinnen insgesamt	26,6					8,2

Die Angaben von 1971 beziehen sich auf Großbritannien und schließen auch Universitäten und Fachhochschulen mit ein.

Quellen: Department of Employment (1973); Economic Trends (1980ff.).

38% der weiblichen Beschäftigten aus. Verschoben hat sich allerdings das Verhältnis von Voll- und Teilzeitbeschäftigung innerhalb des Lehrpersonals. Die

teilzeitbeschäftigte Schullehrerin wird zunehmend zur Ausnahmeerscheinung, ihr Anteil sank von 27% 1971 auf 8% 1994 (Tabelle 5.13). Der steigende Anteil von weiblichen Teilzeitbeschäftigten im Bildungswesen – 1979 waren es 57%, 1991 67% (Tabelle 8.3) – muß so auf die kürzer werdenden Arbeitszeiten des übrigen Personals zurückzuführen sein. Im Bildungswesen stand also Anfang der neunziger Jahre die vollzeitbeschäftigte Lehrerin der teilzeitbeschäftigten Sekretärin, Katinenbeschäftigten oder Putzfrau gegenüber.

Während die Zahl der Lehrerinnen seit Beginn der siebziger Jahre kaum abgenommen hat und sie vermehrt Vollzeitpositionen eingenommen haben, reduzierte sich die Zahl der Lehrer spürbar. Zwischen 1971 und 1994 sank der Männeranteil von 44% auf 34% (Tabelle 5.15). Die verbesserten Möglichkeiten zur Vollzeitbeschäftigung von Lehrerinnen gingen also mit der Feminisierung des Lehrberufes einher. Der Umfang geschlechtsspezifischer Segregation zeigt sich auch, wenn man die Verteilung der Lehrerinnen innerhalb des Bildungswesens betrachtet. Sie konzentrierten sich auf die am geringsten entlohnnten Bereiche. Sie arbeiteten fast ausschließlich an Schulen der Primar- und Sekundarstufe, insbesondere als Grundschullehrerinnen. In der Erwachsenenbildung stieg ihr Anteil zwischen 1965 und 1993 lediglich von 4 auf 8 Prozent. Im Vergleich mit den Universitäten erscheint selbst dieser bescheidene Zuwachs als enorm. Der Anteil der Lehrerinnen im akademischen Sektor ist zwischen Mitte der siebziger und Mitte der neunziger Jahre konstant bei einem Prozent geblieben (Tabelle 5.14). Obwohl durch die Expansion des Bildungswesens gute Möglichkeiten bestanden hätten, Lehrerinnen verstärkt in andere Bereiche zu integrieren, hat die Segmentation den Wandel unbeschadet überstanden.

Tabelle 5.14: GB – Vollzeitbeschäftigte Lehrerinnen nach Institution

	In Prozent					
	1975/76	1980/81	1985/86	1988/89	1990/91	1992/93
Schulen insgesamt	93,8	93,1	91,6	91,4	90,1	90,8
Primarstufe	53,1	48,2	46,1	48,3	48,2	48,5
Sekundarstufe	31,9	35,2	35,4	32,9	31,6	31,7
andere Schulen	8,8	10,0	10,1	10,6	10,4	10,6
Fort-/Weiterbildung	4,8	5,3	6,9	7,1	7,9	7,8
Universitäten	0,8	1,1	1,2	1,1	1,4	1,4
Alle Bildungseinrichtungen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: Department of Education and Science et al. (1991); Department for Education and Employment (1995).

5.3.5 Fazit

Auf den ersten Blick scheinen die drei Bereiche zu schrumpfen. Bis zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Zahl der Beschäftigten im Gesundheitsdienst und im Bildungssektor erheblich reduziert. 1991 gab es im NHS 67.000 weibliche Beschäftigte weniger als 1979, 253.000 weniger im Bildungssektor. Dies sind Reduzierungen um 7% bzw. 22% (Tabelle 5.7). Demgegenüber ist der Bereich Soziales der einzige, der zwischen 1979 und 1991 einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen hatte. Der Abbau vollzog sich in einem kurzen Zeitraum. Bis zum Ende der achtziger Jahre war die Beschäftigung in Bildung und Gesundheit relativ konstant geblieben, erst danach, zwischen 1988 und 1991, fand der dramatische Einschnitt statt. Die Beschäftigung im NHS reduzierte sich um 12%, die im Bildungswesen um 18% und die im Sozialbereich um 4% (Tabelle 5.7; Fredman/Morris 1989: 440; vgl. Kapitel 4). Durch die Verkleinerung des Bildungssektors verschob sich das quantitative Verhältnis der drei Bereiche zueinander. Bildung und Gesundheit waren 1991 ungefähr gleich groß, beide beschäftigten etwa 40% aller Frauen in den sozialen Diensten (Tabelle 5.7). Diese Arbeitsplätze sind allerdings nicht sämtlich gestrichen worden. Die Zahlen reflektieren vielmehr die grundlegenden Umstrukturierungen im öffentlichen Dienst, vor allem geben sie Auskunft über das Ausmaß der Privatisierung. Daraufhin stehen die Verlagerung von Leistungen vom NHS auf die lokale Ebene, d.h. die sozialen und Gesundheitsdienste, die Übergabe von Krankenhäusern und Schulen an privates Management, vor allem aber die Übernahme von Infrastrukturleistungen durch private Unternehmen. In diesem Prozeß fielen zwar auch Arbeitsplätze weg (Incomes Data Service 1986: 18), die Analyse der Wirtschaftszweige, nach der die weibliche Erwerbsbeteiligung besonders am Ende der achtziger Jahre anstieg (vgl. Kapitel 4), läßt jedoch darauf schließen, daß diese durch andere, wahrscheinlich schlechtere, ersetzt worden sind.

Im Fall Großbritanniens ist es schwerer als für die Bundesrepublik, sich einen Überblick über die Hauptberufe von Frauen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung zu verschaffen. Anders als dort gibt es keine entsprechenden bereichsübergreifenden Daten. Exakte Angaben über die Entwicklung der Frauenberufe sind außerdem unmöglich, weil geschlechtsspezifische Differenzierungen fehlen, die Daten sich teilweise nur auf England beziehen und Teilzeitarbeit zudem in der Regel zu Vollzeitbeschäftigung zusammengefaßt wurde. Unter dem Vorbehalt, daß einzelne Angaben fehlerhaft sein mögen, lassen sich aber Aussagen über die wesentlichsten Berufe von Frauen in diesem Wirtschaftszweig und ihre Entwicklungen machen. Zu Beginn der neunziger Jahre nahmen die Krankenschwestern bzw. Hebammen den ersten Rang ein, nicht viel kleiner war die Gruppe der Lehrerinnen, an dritter Stelle befanden sich

Büro- und Verwaltungsangestellte, eine große Gruppe bildeten ebenfalls die Allround-Kräfte in Haushalt oder Heim sowie Putz- und sonstige Hilfskräfte in Gesundheitswesen und Bildungssektor, deren Zahl in den achtziger Jahren durch Privatisierung eingeschränkt wurde (Tabellen 5.7 bis 5.10).

Alle entsprechend differenzierten Daten zeigen, daß im Laufe der Zeit die qualifizierten Tätigkeiten expandierten, aber auch die weniger qualifizierten, in Privathaushalten und Heimen geleisteten personenbezogenen Dienste nahmen zu. Im Rahmen der Umstrukturierung reduzierten und verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen gleichzeitig für die nicht-personenbezogenen Hilfstätigkeiten. Zwar existieren über den Bildungssektor keine genauen Angaben zu den Hilfstätigkeiten. Weil aber die Auslagerung von Infrastrukturaufgaben wie Putzen und Ernährung von der Zentralregierung für alle Sektoren vorgeschrieben wurde, müssen sich auch hier die Arbeitsbedingungen der Betroffenen verschlechtert haben. Die deutliche Reduzierung der Beschäftigtenzahlen in diesem Sektor sind ein Indiz für das Ausmaß der Umstrukturierung.

Diese Entwicklungen sind Ausdruck der entgegengesetzten Anforderungen, die an den Staat als Arbeitgeber gestellt worden sind: Bildungsangebot und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung aufrechtzuerhalten und gleichzeitig öffentliche Ausgaben zu reduzieren. Der Nachfrage nach qualifizierten Kräften wird da entsprochen, wo es unvermeidlich ist. Gleichzeitig zeigt die Entwicklung im Sozialwesen, daß dem steigenden Bedarf nach Pflege nicht durch qualifiziertes Personal, sondern durch vergleichsweise billigere Arbeitskräfte begegnet wird. Die Sozialpolitik nutzt damit typische, aber nicht formal anerkannte Qualifikationen von Hausfrauen sowie ihre marginale Position auf dem Arbeitsmarkt zur Reduzierung öffentlicher Ausgaben. Privatisierung ist die zweite Form, durch die staatliche Investitionen verringert werden sollen. Die konservative Regierung gab an, 1985 durch die Auslagerung der Hilfstätigkeiten aus dem öffentlichen Sektor 29 Millionen Pfund eingespart zu haben (Incomes Data Service 1986: 18).

5.4 Bundesrepublik und Großbritannien im Vergleich

Die Beschäftigungsentwicklung in den drei Segmenten ist in beiden Ländern gegenläufig. Während sich im Vereinigten Königreich die Beschäftigungssituation verschlechterte, expandierten in der Bundesrepublik zwischen 1977 und 1990 alle drei Bereiche, am stärksten das Sozialwesen. Die meisten neuen Arbeitsplätze wurden allerdings im wesentlich umfangreicherem Gesundheitswesen geschaffen, dem für Frauen konstant wichtigsten Beschäftigungsfeld. Insges-

samt steht also ein sich noch entwickelnder sozialer Dienstleistungssektor einem in der Stagnation befindlichen gegenüber (Tabellen 5.1 und 5.7).

Schauen wir uns die Entwicklung nach Berufen an, zeigt sich, daß es in beiden Ländern sowohl expandierende wie auch schrumpfende Bereiche gibt und daß die Reduzierungen lediglich bestimmte Tätigkeiten betreffen.

In beiden Ländern setzt sich weibliche Beschäftigung in den sozialen Diensten aus ähnlichen Haupttätigkeiten zusammen. Dazu zählt der Beruf der Krankenschwester, der Sprechstundenhelferin, der Lehrerin, sozialpflegerische Berufe, Büro- und Verwaltungstätigkeiten, Reinigungsarbeiten und hauswirtschaftliche Tätigkeiten. In beiden Ländern nahm der Anteil der wenig qualifizierten Reinigungs- und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten an der Gesamtbeschäftigung ab. Diese Tendenz konnte jedoch den britischen öffentlichen Sektor stärker treffen, da sein größerer Umfang auch auf einen größeren Anteil von Infrastrukturleistungen zurückgeht. So waren zwar mehr Frauen beschäftigt, sie hatten allerdings zu einem großen Teil wenig qualifizierte, schlecht bezahlte Arbeitsplätze ohne Aufstiegsmöglichkeiten inne, die im ökonomischen Klima der achtziger Jahre unter Druck gerieten und teilweise verschwanden, teilweise ausgelagert wurden und reduziert unter verschlechterten Arbeitsbedingungen fortbestehen.

Die Beschäftigungsentwicklung in den Kernbereichen der personenbezogenen Dienste verlief hingegen in beiden Ländern positiv. Die Zahl der Krankenschwestern, deutschen Lehrerinnen, sozialpflegerisch tätigen Personen nahm zu, und sie blieben im öffentlichen Sektor. Das gleiche gilt für die Verwaltungstätigkeiten. Damit expandierte die qualifizierte Beschäftigung. Im Vereinigten Königreich wuchs zusätzlich der Bereich personenbezogener Hilfertätigkeiten im öffentlichen Sektor. Die Zahl der britischen Lehrerinnen hat zwar zwischen 1971 und 1993 nicht zugenommen, ihre Möglichkeiten zur Vollzeitbeschäftigung haben sich jedoch verbessert, während gleichzeitig aber auch die Feminisierung des Lehrberufes zunahm. In der Bundesrepublik hingegen haben höhere Verdienstmöglichkeiten und ein höherer Status die Attraktivität dieses Berufes für Männer erhalten (vgl. Kapitel 6); Männer und Frauen arbeiten hier etwa zu gleichen Teilen als LehrerIn (Tabellen 5.15 u. 5.16).

Im britischen Gesundheitswesen waren bis Mitte der achtziger Jahre mehr Frauen beschäftigt als im deutschen, obwohl das Gesundheitswesen während dieser Zeit wichtigster Arbeitgeber für Frauen in den deutschen sozialen Diensten war. Erst für 1990 ist eine Umkehrung der Situation zu beobachten. Das hohe Beschäftigungsniveau in Großbritannien überrascht besonders, wenn man die Gesundheitsausgaben beider Länder vergleicht: 1990 betrugten diese in Deutschland 8,8% der Staatsausgaben, das sich damit im oberen Drittel der OECD-Länder befand; das Vereinigte Königreich nahm mit 6% den drittletzten Platz ein (OECD 1993). Dieses Niveau kann nur bedingt auf einen niedrigeren

Männeranteil im britischen Gesundheitswesen zurückgeführt werden, denn während der Männeranteil im NHS ungefähr 22% betrug, lag er in der Bundesrepublik mit 25% nur geringfügig darüber (Tabellen 5.11 und 5.17).

Tabelle 5.15: GB – Anteil der Schullehrer an SchullehrerInnen

	Vollzeitbeschäftigung		Voll- und Teilzeitbeschäftigung	
	1971	1993/94	1971	1993/94
LehrerInnen (in Tausend)	477,1	498,0	634,8	539,0
davon Lehrer				
in Tausend	215,6	173,0	281,1	185,0
in Prozent	45,2	34,7	44,3	34,3

Die Angaben von 1971 beziehen sich auf Großbritannien und schließen auch Universitäten und Fachhochschulen mit ein.

Quellen: Department of Employment (1973); Department for Education and Employment (1995).

Tabelle 5.16: BRD – Lehrer und Lehrerinnen

	In Tausend			In Prozent		
	1980	1985	1989	1980	1985	1989
Lehrer	369	388	402	51,0	52,0	52,0
Lehrerinnen	352	360	375	49,0	48,0	48,0
Insgesamt	721	748	777	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistische Jahrbücher.

Tabelle 5.17: BRD – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in den sozialen Diensten, inklusive selbständiger ÄrztInnen und verbeamteter LehrerInnen

	Männer und Frauen insgesamt			Männeranteil an Beschäftigung in sozialen Diensten (in Prozent)		
	1977	1986	1990	1977	1986	1990
Gesundheit	1.015.139	1.312.507	1.482.474	25,9	24,9	24,5
Soziales	323.456	498.287	602.336	23,8	24,8	24,1
Bildung	1.020.191	1.221.826	1.285.938	43,2	42,3	41,7
Verwaltung	157.184	174.546	188.857	41,7	38,0	36,1
Insgesamt	2.515.970	3.207.166	3.559.605	33,6	32,2	31,3

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Statistische Jahrbücher. Die IAB-Angaben zu Gesundheit und Bildung wurden um die selbständigen ÄrztInnen bzw. verbeamteten LehrerInnen ergänzt. Die dafür verwendeten Daten des Statistischen Jahrbuches sind von 1976, 1985 und 1989.

Der fehlende Zusammenhang zwischen Ausgaben und Beschäftigung läßt sich mit der unterschiedlichen Arztdichte und der Gehaltshöhe dieser Profession erklären. In OECD-Ländern besteht ein statistischer Zusammenhang erstens zwischen den Einkommen von Ärzten und der Höhe nationaler Gesundheitsausgaben und zweitens der Arztdichte und dem Umfang des Pflegepersonals. Die Bundesrepublik zeichnet sich durch eine im OECD-Vergleich hohe Arztdichte aus, und die Ärzteeinkommen zählen zu den höchsten. In beiderlei Hinsicht befindet sich das Vereinigte Königreich am unteren Ende der Skala; hier kamen 1982 13 Ärzte auf 10.000 EinwohnerInnen, während es in der Bundesrepublik 24 waren (Alber 1988: 124); zehn Jahre später war das Verhältnis in Großbritannien auf 14 zu 10.000, d.h. nur geringfügig angestiegen, in der Bundesrepublik dagegen auf 31 zu 10.000 (Statistisches Bundesamt 1994: 113). Dafür gab es aber in den achtziger Jahren mehr britische Krankenschwestern als deutsche (Tabellen 5.4 und 5.10). Die relativ wenigen britischen ÄrztInnen sind also eine Ursache für den relativ hohen Bestand an Krankenschwestern und Pflegepersonal; schon weil es wenige sind, aber auch weil sie weniger verdienen, machen sie sich nicht durch hohe Gesundheitsausgaben bemerkbar. In der Bundesrepublik gilt genau das Gegenteil (Alber 1988).

Die insgesamt gegenläufige Beschäftigungsentwicklung in beiden Ländern in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre geht also darauf zurück, daß die umfangreichere Beschäftigung im Bereich der Infrastruktur in Großbritannien ein besseres Ziel für Kürzungen war als in der Bundesrepublik, wo die in ihrem Umfang geringeren sozialen Dienste wenig Spielraum für Personalreduzierungen boten. Aufgrund des gesellschaftlichen Bedarfs konnte es hingegen in beiden Ländern keine Kürzungen der personenbezogenen Dienste in den Kernbereichen geben.

Kehren wir wiederum zum Ausgangspunkt des Kapitels zurück. Dort wurde die Absicht formuliert, den Wirtschaftszweig soziale Dienste nach Berufen aufzuschlüsseln, um so einen Überblick über die für Frauen wesentlichen Tätigkeiten zu bekommen. Als weiterer Schritt avisert war, Tätigkeiten auszuwählen, die sich vergleichen lassen. Die Arbeitsbedingungen in diesen Berufen sollten dann detailliert analysiert werden. Dafür schien es angebracht, die achtziger und frühen neunziger Jahre besonders ins Auge zu fassen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Datenanalyse bieten sich vier Berufe für eine vergleichende und vertiefende Untersuchung an, die Krankenschwester bzw. Pflegekraft, die Lehrerin, die Putzfrau oder hauswirtschaftliche Angestellte und die Büroangestellte. Diese Tätigkeiten sind in beiden Ländern quantitativ von Bedeutung; sie stammen aus den drei Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung; es sind sowohl personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Dienstleistungen; einige davon repräsentieren die expansiven, andere

die stagnierenden bzw. rückläufigen Bereiche; nicht zuletzt setzen sie unterschiedliche Qualifikationsniveaus voraus, so ist gewährleistet, daß Frauen mit unterschiedlicher Ausbildung, und damit unterschiedlichem sozialen Hintergrund, in das Blickfeld geraten. In den nächsten Kapiteln sollen diese vier näher untersucht werden.

Synoptische Übersicht 5:

Die Zusammensetzung des Wirtschaftszweiges soziale Dienste nach Berufen

	BRD	GB
Hauptberufe	Krankenschwester	Krankenschwester
	Sprechstundenhilfe	
	Lehrerin	Lehrerin
	Verwaltungsangestellte	Verwaltungsangestellte
	Reinigungs-/hauswirtschaftliche Beschäftigte	Reinigungs-/hauswirtschaftliche Beschäftigte

Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen nach Berufen

	BRD	GB
Reinigungs-/hauswirtschaftliche Beschäftigte	weniger umfangreich (1990: 279.435)	umfangreich (1990: 362.400)**
Lehrerinnen	etwa gleiches Niveau (1989: 375.000)	etwa gleiches Niveau (1993/4: 354.000), niedrigerer Teilzeitanteil
Krankenschwestern	weniger umfangreich (1990: 461.463)	umfangreich (1990: 505.200)

Entwicklungs dynamik

	BRD	GB
Beschäftigung insgesamt	expansiv	stagnierend
Wachstumsbereich	personenbezogene Tätigkeiten	personenbezogene Tätigkeiten
Stagnation	Verwaltungstätigkeiten	(Verwaltungstätigkeiten)*
Reduktion	Hauswirtsch./Reinigungstätigkeiten	Hauswirtsch./Reinigungstätigkeiten

* Wegen schlechter Datenlage ist diese Zuordnung unsicher. Möglich ist, daß der Anteil der Verwaltungstätigkeiten leicht zunahm.

** Ohne Bildung, da Büro- und Reinigungsberufe nicht trennbar.

6. Frauenlöhne in den sozialen Diensten

Der Zusammenhang zwischen ökonomischer Unabhängigkeit und Höhe des Einkommens ist selbstverständlich, ja banal. Gerade deshalb muß „die Lohnfrage“ zuallererst gestellt werden. Wie im zweiten Kapitel erörtert, hat sie verschiedene Dimensionen. Die folgenden Seiten werden sich nur einer davon widmen, nämlich der Frage, wie hoch das monatliche Einkommen einer Krankenschwester, einer Sekretärin, Putzfrau oder Lehrerin, die in ihrem Beruf arbeitete, in den achtziger Jahren war, sei sie teilzeit- oder vollzeitbeschäftigt. Die anderen Dimensionen, d.h. langfristige Einkommenssicherung, Sicherung von Erwerbspausen etc. sollen im Anschluß an dieses Kapitel zur Sprache kommen.

Wie „hoch“ ein Verdienst ist, läßt sich nur beurteilen, wenn er in einen Zusammenhang gestellt wird. Im zweiten Kapitel wurden zwei Wege vorgeschlagen: erstens die vom Kontext des Arbeitsmarktes unabhängige Frage, ob das Einkommen ausreicht, einen annehmbaren Lebensstandard zu haben, d.h. ob es hoch genug ist, einen vom Einkommen anderer unabhängigen Haushalt zu führen und ein Kind zu versorgen. Diese Frage orientiert sich an idealtypisch konstruierten „guten“ Arbeitsbedingungen. Der zweite Weg setzt das Einkommen der untersuchten Berufe und die realen Einkommensmöglichkeiten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ins Verhältnis, d.h. es wird danach gefragt, ob sich in anderen Berufen mehr verdienen ließe.

Wie läßt sich beurteilen, wieviel Geld nötig ist, um in einer gegebenen Gesellschaft zu gegebener Zeit einen „annehbaren“ Lebensstandard zu haben? Ich habe mich fürs Tiefstapeln entschieden und die Frage umgedreht: Welche Grenze darf auf keinen Fall unterschritten werden, weil dies materielle und soziale Not bedeuten würde? Eine operationalisierbare Antwort ist naheliegend: Die Grenze ist der Sozialhilfesatz. Als Minimum zum Lebensunterhalt gilt in diesem Kapitel der Betrag, der einer alleinstehenden Person mit einem Kind im Alter von zehn bis 15 Jahren zusteht. Dieser Betrag stellt ein wirkliches Minimum dar. In beiden Ländern reicht er gerade aus, um ein Leben in Armut, d.h. unter Entbehrung von für das Gros der Bevölkerung Üblichem führen zu können. Der Vorteil dieses Maßstabes ist, daß sich der Betrag an den Preisen lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen orientiert. Er gibt also wieder, wieviel eine Person tatsächlich ausgeben muß, um existieren zu können. Damit ist er realistischer als Verfahren, nach denen der Niedriglohn auf einen Anteil vom

Durchschnittseinkommen aller Beschäftigten festgesetzt wird.²² Durch diese Entkoppelung von Lebenshaltungskosten und Berechnung des Niedriglohnes können Verzerrungen entstehen. Bei niedriger Erwerbsbeteiligung von Frauen wäre dieser beispielsweise höher als bei hoher – ohne daß deshalb auch die Lebenshaltungskosten höher sein müssen. Daß das „Annehmbare“ und erst recht das „Gute“ irgendwo über dieser Armutsgrenze liegen, muß nicht extra betont werden.

Der Sozialhilfesatz wird mit dem monatlichen bzw. wöchentlichen Nettoeinkommen von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigen der verschiedenen Berufe verglichen. Die Gegenüberstellung zeigt, ob das Einkommen zum Leben reicht und wie es sich während der achtziger Jahre entwickelt hat. Danach werden marktinterne Relationen berücksichtigt und die Löhne in den untersuchten Berufen mit denen anderer Frauenberufe verglichen.

Die Lohnberechnungen für das Vereinigte Königreich basieren auf dem New Earnings Survey (NES). Von den NES-Angaben über den durchschnittlichen Wochenverdienst nach Berufen von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten wurden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen sowie Kindergeld für ein Kind hinzugezählt; berücksichtigt wurde außerdem der Steuerfreibetrag. Die Angaben für die Bundesrepublik basieren auf dem jeweiligen, nach Bundesangestelltentarifvertrag festgesetzten Bruttolohn, den eine Person mit einem Kind der jeweiligen Berufsgruppe als Anfangsvergütung mit Ortszuschlag monatlich erhalten würde. Von diesem wurden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Da die Lehrerinnen nicht sozialversicherungspflichtig sind, wurden bei ihnen nur die Steuern abgezogen.

Der jeweilige Sozialhilfesatz wurde dem britischen Statistical Yearbook sowie den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes entnommen.

6.1 Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik liegt das Einkommen von allen im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen der hier untersuchten Berufe in der ersten Hälfte der achtziger Jahren über dem Sozialhilfesatz. Dies gilt auch, wenn sie teilzeit arbeiten. In der zweiten Dekade verringert sich der Abstand zwischen Sozialhilfe und Einkommen, da die Sozialhilfe zwischen 1984 und 1986 stärker stieg als die Löhne. In der Folge liegt das Einkommen der teilzeitbeschäftigten Putzfrauen ab Mitte der achtziger Jahre geringfügig unter dem Sozialhilfesatz. Auch die teilzeitbeschäftigte Krankenschwester in der Anfangslohngruppe und

22 Die Europäische Kommission errechnet beispielsweise den Niedriglohn als 68% vom allgemeinen Durchschnittslohn eines Landes (COHSE 1984: 8).

die teilzeitbeschäftigte Bürohilfskraft stehen ab 1986 nur wenig besser da als eine Sozialhilfeempfängerin mit Kind. In den niedrigen Gehaltsgruppen also könnte die Abhängigkeit von Sozialhilfe vom finanziellen Standpunkt aus betrachtet für eine alleinlebende Frau eine Alternative zur Erwerbstätigkeit bieten.

Davon kann nicht mehr die Rede sein, sobald sie vollzeitbeschäftigt ist. Auch die am schlechtesten bezahlten Reinigungstätigkeiten führen zu einem mit zwischen 70% (1988) und 100% (1982) weit über dem Sozialhilfesatz inklusive Wohngeld liegenden Einkommen. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich die Lehrerinnengehälter, hoch genug, um ein von grundlegenden ökonomischen Sorgen freies Leben zu führen (Tabelle 6.1).

Der Lohn stieg in den achtziger Jahren für alle Berufsgruppen, ob teilzeit- oder vollzeitbeschäftigt, in etwa gleichem Tempo; der der Lehrerinnen am langsamsten, der der Reinigungsfrauen am schnellsten (Tabelle 6.2). Die Lohnentwicklung sowie das Lohngefüge waren damit langfristig stabil.

Ein Vergleich mit der Lohnentwicklung in anderen Bereichen des Arbeitsmarktes ergibt ein gemischtes Bild. Die meisten Berufsgruppen haben in den achtziger Jahren im öffentlichen Dienst eine vorteilhaftere Position als Be-

Tabelle 6.1: BRD – Verhältnis von Sozialhilfesatz und monatlichem Einkommen Voll- und Teilzeitbeschäftigter in den sozialen Diensten

	1980		1982		1984		1986		1988		1990	
	Voll- zeit	Teil- zeit										
Krankenschwester/Altenpflegerin												
2 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIII)	210	116	218	121	210	117	186	102	183	101	191	106
1. Beförderungsstufe (BAT VII)	219	121	227	126	219	122	194	106	192	105	198	110
6 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIa/b)	228	126	237	131	229	127	201	111	200	109	206	115
Leitende Position (BAT III)	292	164	306	170	295	165	257	145	257	143	265	148
Leitende Position (BAT IIa)	315	179	331	186	319	180	278	159	279	157	290	162
Lehrerin (verbeamtet)												
Primarstufe (A 12)	342	191	354	196	349	194	307	172	308	171	318	177
Sekundarstufe (A 13)	371	210	385	215	379	213	333	189	336	189	348	195
Sachbearbeiterin (BAT IVb)	248	137	258	142	250	138	218	120	217	119	223	124
Schreib-/Bürohilfskraft (BAT VII)	219	121	227	126	219	122	194	106	192	105	198	110
Reinigungsfrau (BAT X)	192	107	200	111	193	107	173	95	171	94	177	98
Monatlicher Sozialhilfesatz	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Das monatliche Einkommen ist der Lohn einer/s Beschäftigten mit einem Kind, inklusive Wohngeld und abzüglich Steuern. Der Sozialhilfesatz ist für eine Einzelperson mit einem Kind einschließlich Wohngeld berechnet.

Quellen: Bundesangestelltentarifvertrag; Gesamtabzugstabellen 1980-1990; Statistisches Bundesamt 1980-1991; der 1980er Sozialhilfesatz ist von 1981.

Tabelle 6.2: BRD – Veränderungsrate des monatlichen Einkommens von Frauen in den sozialen Diensten

	1980-85		1985-90		1980-88		1980-90	
	Voll-zeit	Teil-zeit	Voll-zeit	Teil-zeit	Voll-zeit	Teil-zeit	Voll-zeit	Teil-zeit
Krankenschwester/Altenpflegerin								
2 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIII)	112	112	115	114	117	117	128	128
1. Beförderungsstufe (BAT VII)	112	112	114	114	117	116	127	128
6 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIa/b)	112	112	114	114	117	116	127	128
Leitende Position (BAT III)	112	112	114	114	117	117	128	127
Leitende Position (BAT IIa)	112	112	115	113	118	117	129	127
Lehrerin (verbeamtet)								
Primarstufe (A 12)	114	114	140	146	120	120	130	130
Sekundarstufe (A 13)	114	114	142	140	121	120	132	130
Sachbearbeiterin (BAT IVb)	113	113	112	112	117	116	126	127
Schreib-/Bürohilfskraft (BAT VII)	112	112	114	114	117	116	127	128
Reinigungsfrau (BAT X)	112	112	116	115	119	118	130	129
Monatlicher Sozialhilfesatz	117		120		134		140	
Preisindex für Lebenshaltung 1980=100	121				122			

Das monatliche Einkommen ist der Lohn einer/s Beschäftigten mit einem Kind, inklusive Wohngeld und abzüglich Steuern. Der Sozialhilfesatz ist für eine Einzelperson mit einem Kind einschließlich Wohngeld berechnet.

Quellen: Bundesangestelltentarifvertrag; Gesamtabzugstabellen 1980-1990; Statistisches Bundesamt 1980-1991; der 1980er Sozialhilfesatz ist von 1981.

beschäftigte in der Privatwirtschaft. Die Reinigungsfrau verdient wenig mehr als eine durchschnittliche Industriearbeiterin; das Einkommen der Sachbearbeiterin befindet sich über dem der kaufmännischen Angestellten; das Gehalt der Lehrerin übertrifft bei weitem den Lohn weiblicher Angestellter in Industrie und Handel. Darunter liegt lediglich das Einkommen der Krankenschwestern und Altenpflegerinnen, die diese Schwelle nur in leitender Position überschreiten können (Tabelle 6.3).

Im Verlauf der achtziger Jahre verringerte sich der Abstand zwischen den Löhnen des privaten Sektors und denen der sozialen Dienstleistungsberufe. 1990 waren die privaten Löhne zwischen 46 und 51% höher als 1980, die öffentlichen jedoch nur zwischen 30 und 34% (Tabelle 6.3). Da der Vorsprung der Löhne im öffentlichen Sektor jedoch weiterhin besteht, ist Erwerbstätigkeit in den sozialen Diensten für das Gros der Frauen immer noch besser bezahlt als in der Privatwirtschaft. Für die Krankenschwestern jedoch, deren relative Position sich so weiter verschlechterte, wäre bei gleichem Ausbildungsniveau im privaten Sektor wohl wesentlich mehr Geld zu verdienen.

Tabelle 6.3: BRD – Monatliches Bruttoeinkommen Vollzeitbeschäftiger im öffentlichen und privaten Sektor

	Verände- rungsrate		
	1980	1990	1980-90
Soziale Dienste			
Krankenschwester/Altenpflegerin			
2 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIII)	1.959	2.605	133,0
1. Beförderungsstufe (BAT VII)	2.055	2.729	132,8
6 Jahre Berufserfahrg. (BAT VIa/b)	2.156	2.860	132,7
Leitende Position (BAT III)	2.944	3.851	130,8
Leitende Position (BAT IIa)	3.274	4.279	130,7
Lehrerin (verbeamtet)			
Primarstufe (A 12)	2.870	3.722	129,7
Sekundarstufe (A 13)	3.207	4.154	129,5
Sachbearbeiterin (BAT IVb)	2.386	3.126	131,0
Schreib-/Bürohilfskraft (BAT VII)	2.055	2.729	132,8
Reinigungsfrau (BAT X)	1.773	2.375	134,0
Privater Sektor			
Industriearbeiterinnen	1.632	2.376	145,6
Kaufmännische Angestellte	2.185	3.229	147,8
Technische Angestellte	2.459	3.703	150,6

Quellen: Statistische Jahrbücher.

6.2 Großbritannien

Ein ganz anderes Bild zeigt sich auf der anderen Seite des Kanals. Sogar bei den Vollzeitbeschäftigten befindet sich ein nicht unerheblicher Teil der Löhne unter dem Sozialhilfesatz. Dazu zählen die Kantisinenbeschäftigen, die am wenigsten verdienen, Anfang der achtziger Jahre etwa 20% weniger, als sie als Sozialhilfeempfängerinnen bekämen. Kaum darüber liegen die Putzfrauen und Hilfen im Haushalt mit etwa 10% weniger. Bis 1990 war lediglich das Einkommen der Haushaltshilfen bis über das Sozialhilfeneveau gestiegen, der Abstand dazu blieb allerdings minimal.

Ein wenig besser ergeht es den Schwesternhelferinnen und Bürohilfen. Zwar lag ein großer Teil von ihnen 1980 noch unter dem Sozialhilfeneveau, doch stiegen ihre Löhne schneller als die der manuellen Hilfskräfte. 1990 lagen sie zwischen 15% (Schwesternhelferinnen) und 42% (Sekretärinnen) über der Sozialhilfegrenze.

Die Lehrerinnen im Bereich der höheren Bildung, der Fort- und Weiterbildung haben den größten Abstand zu dieser Armutsgrenze. Mit geringem Ab-

stand folgen ihnen alle anderen Lehrerinnen und die Krankenschwestern in leitenden Positionen. Die Löhne in diesen relativ gut verdienenden Berufen überschritten die staatlichen Hilfen bis 1988 jedoch um weniger als 100% und betrugen seitdem nur für Beschäftigte in der Fort- und Weiterbildung und ab 1990 auch für Krankenschwestern in leitenden Positionen mehr als das Doppelte (Tabelle 6.4).

Tabelle 6.4: GB – Verhältnis von Sozialhilfesatz und wöchentlichem Einkommen Voll- und Teilzeitbeschäftiger in den sozialen Diensten

	1980		1982		1984		1986		1988		1990	
	Voll-zeit	Teil-zeit										
Lehrerinnen												
Fort- und Weiterbildung	155		173		184		190		201		207	
Sekundarstufe	137		149		157		170		187		198	
Primarstufe	133		148		155		168		181		189	
andere Lehrerinnen	133		148		152		157		174		185	
Krankenschwestern												
Leitende Position	148		147		149		166		179		203	
ausgebildete Krankenschwester	108	79	109	81	117	87	129	93	133	94	158	105
Krankenpflegehelferin	92	69	94	70	100	76	106	78	104	76	115	80
Verwaltungsbeschäftigte												
Büroangestellte	98	63	99	62	107	66	113	69	117	68	124	71
Sekretärin, Stenotypistin	107	67	110	65	119	72	128	75	134	74	142	78
Andere Schreibkräfte	95	65	97	63	105	70	110	72	115	71	122	75
Reinigungs-/Hauswirtschaftliche Tätigkeit, andere personenbezogene Dienstleistungen	90	55	87	52	94	56	99	59	99	56	103	57
Küchenhilfen	81	55	80	52	88	55	92	60	94	56	96	57
Haushaltshilfen	90	60	87	57	92	61	98	64	98	63	103	66
anderes Reinigungspersonal	87	53	86	50	93	54	97	56	97	53	97	52
Schulhilfen		44		41		46		47		42		43
Wöchentlicher Sozialhilfesatz	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Das wöchentliche Einkommen ist der Lohn einer/s Beschäftigten mit einem Kind, inklusive Kindergeld und abzüglich Steuern. Die Lohnhöhe ist unbeeinflusst von Fehltagen. Der wöchentliche Sozialhilfesatz ist für eine Einzelperson mit einem Kind einschließlich Wohngeld berechnet.

Quellen: Department of Employment (1980-1991); Central Statistical Office (1991).

Insgesamt stieg im Laufe der achtziger Jahre das Einkommen aller Berufe im Verhältnis zur Sozialhilfe: Der Abstand zwischen dem Einkommen von Lehrerinnen oder Krankenschwestern und der Armutsgrenze vergrößerte sich am deutlichsten, die Verwaltungsberufe legten ebenfalls zu, der Abstand zwischen niedrigsten Löhnen und Sozialhilfe hingegen verringerte sich am wenigsten.

Das Lohnniveau der personenbezogenen qualifizierten Tätigkeiten hat sich damit am klarsten verbessert. Da die Löhne der ausgebildeten Krankenschwestern am schnellsten stiegen, verringerte sich die Lohndifferenz zwischen ihnen und den Lehrerinnen; dies gilt besonders für die Lehrerinnen der Primar- und Sekundarstufen sowie der Fort- und Weiterbildung (Tabelle 6.4).

Die erste Hälfte der achtziger Jahre war insgesamt durch schnellere Lohnentwicklung charakterisiert als die zweite, und die Zuwächse der Lehrerinnen waren die mit Abstand größten. Die ausgebildeten Krankenschwestern schnitten insgesamt dennoch besser ab, weil sich ihre Lohnverbesserungen gleichmäßiger auf die Dekade verteilten. Sie bildeten damit für die zweite Hälfte die Ausnahme. Während zwischen 1985 und 1990 die Löhne aller anderen Gruppen um 34% bis 61% stiegen, erhöhten sich ihre um 68% (Tabelle 6.5). Die Einkommensverbesserungen galten allerdings nicht für Krankenschwestern wie Schwesternhelferinnen in gleicher Weise. Die im April 1988 durchgeführte erste größere Reform der Tarifstruktur für Krankenpflegeberufe hatte deutlich geringere Verbesserungen für die Hilfskräfte als für die ausgebildeten und leitenden Krankenschwestern zur Folge. Der größte Teil der Schwesternhelferinnen wurde nämlich ungeachtet ihrer tatsächlichen Arbeitsinhalte automatisch in der untersten Lohngruppe eingestuft. Betroffen davon waren in erster Linie schwarze Frauen (Labour Research 1991b).

Insgesamt verschärfte sich im Laufe der achtziger Jahre die Einkommensdifferenzierung, die sozialen Unterschiede zwischen den Berufsgruppen nahmen zu.

Diese Analyse lässt für die Lohnsituation der Teilzeitbeschäftigen nichts Gutes erwarten. Tatsächlich befanden sich alle Berufsgruppen, mit Ausnahme der Lehrerinnen²³ und ab 1990 auch der Krankenschwestern, unter der Sozialhilfegrenze.

Die meisten der anderen Beschäftigten lagen weit darunter, lediglich für die ausgebildeten Krankenschwestern machte es finanziell kaum einen Unterschied, ob sie teilzeit erwerbstätig oder von Transferleistungen abhängig waren; da ihr Lohn sich aber mit Abstand am schnellsten nach oben entwickelte, ist für sie inzwischen auch eine Teilzeitbeschäftigung eine bessere Alternative zur Sozialhilfeabhängigkeit geworden (Tabelle 6.4).

Die Lohnentwicklung der am geringsten bezahlten Gruppen gibt wenig Anlaß zu Optimismus. Der Lohn der Teilzeitbeschäftigen nahm zwar bis auf Ausnahmen im Laufe der achtziger Jahre im Verhältnis zum Sozialhilfeniveau zu, wuchs aber in geringerem Tempo als der der Vollzeitkräfte. Ähnlich wie bei

²³ Über die Lehrerinnen gibt es keine Angaben, vermutlich weil Teilzeitarbeit in diesem Bereich selten ist. Da sie jedoch mehr verdienen als Krankenschwestern, müssen sie sich automatisch über der Sozialhilfegrenze befinden.

den Vollzeitbeschäftigt war die Steigerung bei Putzfrauen, Kantinenbeschäftigt und Haushaltshilfen am geringsten, die der Krankenschwestern am höchsten (Tabelle 6.5).²⁴ Das Extrem bilden die Löhne der Putzfrauen und Hilfskräfte in Schulen; sie waren die einzigen, die im Verhältnis zum Sozialhilfesatz leicht sanken und deren Steigerungsraten die der Sozialhilfe unterschritten.

Betrachtet man die Lohnveränderungen insgesamt, zeigen sich allgemeine Verbesserungen im Verhältnis von Einkommen zu Sozialhilfe bei langsamerer Dynamik an beiden Enden der Lohnskala als im Mittelfeld. Der Lohnentwick-

Tabelle 6.5: GB – Veränderungsrate des wöchentlichen Einkommens von Frauen in den sozialen Diensten

	1980-85		1985-90		1980-88		1980-90	
	Voll- zeit	Teil- zeit	Voll- zeit	Teil- zeit	Voll- zeit	Teil- zeit	Voll- zeit	Teil- zeit
Lehrerinnen								
Fort- und Weiterbildung	173		145		217		251	
Sekundarstufe	170		161		229		273	
Primarstufe	173		155		228		268	
andere	166		159		220		263	
Krankenschwestern/Hebammen								
leitende Position	151		171		202		258	
ausgebildete Schwester	164	158	168	158	207	200	275	251
Schwesterhelferin	161	156	146	141	190	185	235	220
Verwaltungsbeschäftigte								
Büroangestellte allgemein	161	149	148	142	199	182	238	212
Sekretärinnen, Stenotypistinnen	167	152	150	146	211	185	250	221
andere Schreibkräfte	165	154	147	142	203	183	242	218
Lebensmittelversorgung, Putzen, Friseure, andere personenbezogene Dienstleistungen	154	145	140	134	185	169	216	194
Küchenhilfen	162	144	139	136	194	170	224	195
Haushaltshilfen	152	145	142	144	182	176	215	209
andere Reinigungsfrauen	157	144	134	130	185	168	210	188
wöchentlicher Sozialhilfesatz	142	142	132	132	168	168	188	188
Preisindex für Lebenshaltung 1980=100	142	142			160	160		

Das wöchentliche Einkommen ist der Lohn einer/s Beschäftigten mit einem Kind, inklusive Kindergeld und abzüglich Steuern. Die Lohnhöhe ist beeinflußt von Fehltagen. Der wöchentliche Sozialhilfesatz ist für eine Einzelperson mit einem Kind einschließlich Wohngeld berechnet.

Quellen: Department of Employment (1980-1991); Central Statistical Office (1991).

24 Nach einer Untersuchung über Reallohnentwicklung sind die Hilfskräfte im NHS die einzige Gruppe, deren Realeinkommen sich negativ entwickelte, 1990 war es um 7% niedriger als 1972 (Brown/Rowthorn 1990: 4f.). Auch die sozialen Hilfskräfte schnitten schlecht ab. Ihr Lohn ist nicht wesentlich stärker gestiegen als der der LehrerInnen, nämlich um 11% zwischen 1972 und 1990 (Brown/Rowthorn 1990: 4).

lung der am geringsten bezahlten Gruppen ist die Privatisierungspolitik der achtziger Jahre am deutlichsten anzumerken. Auffällig ist auch die unterschiedliche Entwicklung der qualifizierten personenbezogenen Berufe. Die Lehrerinnen als relative Spitzenverdienerinnen, besonders das für Fort- und Weiterbildung zuständige Lehrpersonal, mußten in der letzten Dekade mit langsamer steigenden Löhnen rechnen als die Krankenschwestern, die Berufsgruppe mit der höchsten Lohnsteigerung (vgl. auch Brown/Rowthorn 1990: 4ff.).²⁵ Dies läßt sich als Zeichen für die geringe Wertschätzung der Regierung gegenüber dem Bildungswesen interpretieren (Brown/Rowthorn 1990: 4ff.). Zu berücksichtigen ist aber auch, daß die Regierung dem Personalmangel im Gesundheitswesen mit Lohnerhöhungen zu begegnen versucht.

Trotz dieser Ergebnisse war es in den achtziger Jahren für eine erwerbstätige Frau von Vorteil, im öffentlichen Dienst beschäftigt zu sein. Ihr Lohn dort lag durchweg über dem, den sie im privaten Sektor zu erwarten gehabt hätte. Besonders hoch war der Vorsprung derer, die zu den nicht manuell Beschäftigten zählen, wie z.B. Lehrerinnen und Krankenschwestern. Sie verdienten Anfang der achtziger Jahre um 26% mehr als die Vergleichsgruppe im privaten Sektor. Dieser Vorsprung reduzierte sich allerdings im Laufe der Dekade auf 19%. Genauso anders herum verlief die Entwicklung bei den manuell Beschäftigten. Der Lohn der Hilfskräfte im NHS und im Bereich Soziales, d.h. der auf lokaler Ebene beschäftigten Haushaltshilfen, verbesserte sich im Verlauf der achtziger Jahre im Verhältnis zur Bezahlung ähnlicher Tätigkeiten in der Privatwirtschaft von 0% auf 7%. Als eine mögliche Ursache dafür kommt in Betracht, daß die am schlechtesten bezahlten Hilfstätigkeiten im Verlauf der achtziger Jahre in den privaten Sektor verlagert worden sind (Labour Research 1993b: 15; Brown/Rowthorn 1990: 4).

6.3 Ländervergleich: Is Less More?

Die Lohnunterschiede zwischen dem Vereinigten Königreich und der BRD sind enorm. Frauenbeschäftigung im britischen sozialen Dienstleistungssektor zeichnet sich durch Löhne aus, die in der Nähe der Armutsgrenze liegen. Dies gilt in besonderer Weise für die wenig voraussetzungsvollen Infrastrukturaufgaben, bis Mitte der achtziger Jahre aber auch für die formal qualifizierten Krankenschwestern. In den Berufen, in denen Teilzeitarbeit die Norm ist, gibt es keine finanziellen Anreize für alleinlebende Frauen mit Kindern, sich eine solche Stelle zu suchen. Sie müßten einen Antrag beim Sozialamt stellen, ihr unter

25 Ihr Realeinkommen stieg zwischen 1972 und 1990 um 62%, zwischen 1981 und 1990 um 24% (Brown/Rowthorn 1990: 4).

dem Sozialhilfesatz liegendes Gehalt durch staatliche Leistungen zu bezuschussen. Wären sie als Klientinnen des Sozialstaates vollständig von Transferleistungen abhängig, stünden sie nicht schlechter da. So scheint für Frauen mit Kindern, die nur eine geringe Ausbildung haben, ökonomische Unabhängigkeit vom Mann leichter durch ökonomische Abhängigkeit vom Staat als Überweiser von Transferleistungen zu ersetzen zu sein als durch Erwerbstätigkeit im öffentlichen Sektor. Die zahlreichen Teilzeitstellen in diesem Bereich machen demzufolge nur für solche Frauen ökonomischen Sinn, die mit erwerbstätigen Männern in einem Haushalt leben und sowieso keine staatlichen Sozialleistungen bekommen. Ihr Einkommen und ihre sozialen Kontakte reichen dann zwar, um den Spielraum gegenüber ihrem Partner zu erhöhen, aber nicht, um ein Leben allein auch nur an oder gerade oberhalb der Armutsgrenze zu führen. Indem die Stellen die Existenz einer Lebensgemeinschaft oder die Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen voraussetzen, schwächen sie die sozio-ökonomische Abhängigkeit von Frauen ab, ohne wirkliche Unabhängigkeit zu ermöglichen. Da jedoch auf der anderen Seite der private Sektor keine günstigere Alternative bietet, stehen diese Frauen, wenn sie auf ein bescheidenes Maß an Wohlstand nicht verzichten wollen, am besten da, wenn sie eine Lebensgemeinschaft mit einem erwerbstätigen Mann eingehen.

Für die Frauen mit höherer Berufsbildung besteht dieser Zusammenhang nicht. Das Einkommen einer britischen Lehrerin ermöglicht zwar nicht den gleichen Lebenskomfort wie das ihrer deutschen Kollegin, ihr Lohn reicht aber immerhin zur unabhängigen Existenz. Der Lohn der Krankenschwester hat sich kontinuierlich verbessert; war sie zu Beginn der achtziger Jahre noch so nahe an der Sozialhilfegrenze, daß finanzielle Unabhängigkeit nur bei äußerst anspruchslosem Lebensstandard möglich war, so hat sich dieser Abstand bis zum Ende der Dekade beträchtlich vergrößert.

In der BRD gibt es zwar insgesamt weniger Stellen für Frauen in den sozialen Diensten. Die Löhne reichen dafür aber für die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten aus, um eine unabhängige Existenz zu finanzieren; sie sind überdies höher als in anderen Segmenten des Arbeitsmarktes.

Im Vergleich zum Vereinigten Königreich ist der Abstand zwischen Sozialhilfe und Löhnen wesentlich größer. Die vollzeitbeschäftigte Sekundarstufen-Lehrerin in Großbritannien und die vollzeitbeschäftigte Bürohilfskraft in der Bundesrepublik befinden sich 1990 mit 98% gleich weit über dem Sozialhilfesatz – ein deutlicher Ausdruck dafür, daß das Wohlstands niveau der deutschen Frauen erheblich über dem der britischen liegt. Gleichzeitig ist aber auch die Lohndifferenzierung zwischen den verschiedenen Berufsgruppen in der Bundesrepublik größer. Zwischen Putzfrau und Lehrerin besteht hier 1990 ein Gefälle von 171 Prozentpunkten im Vergleich zum Sozialhilfesatz – im Vereinig-

ten Königreich beträgt dieses 1990 nur 101 Prozentpunkte. Die deutsche Lohnstruktur bleibt in den achtziger Jahren stabil, d.h. bis auf geringfügige Änderungen sind Einkommensunterschiede konstant. Außerdem sind die Steigerungen regelmäßig. Nicht so in Großbritannien. Hier driften die Löhne der unteren und oberen Kategorien auseinander. Sie erreichen damit nicht die Differenzen, die in Deutschland üblich sind. Die Entwicklung ist aber in bezug auf die unteren Gruppen problematischer, da deren Einkommen nicht über ein Hungerlohniveau hinauskommen. Außerdem ist eine sprunghafte Lohnentwicklung zu beobachten, die an das Stop-and-Go-Prinzip erinnert. Darin drücken sich die Versuche der Regierung aus, die Lohnentwicklung auf dem gesamten Arbeitsmarkt durch geringe Lohnzuwächse im öffentlichen Sektor zu bremsen. Aufgrund steigender Unzufriedenheit der Beschäftigten wurden diese Versuche immer wieder von plötzlichen Aufholphasen unterbrochen. In den siebziger Jahren waren davon alle Beschäftigten des öffentlichen Sektors betroffen, in den achtziger Jahren profitierten die unteren Lohngruppen nicht mehr von den Verbesserungen (Brown/Rowthorn 1990: 7ff.).

Obwohl die Bundesrepublik zweifellos das wohlhabendere Land ist, zeigt ein Blick auf das Verhältnis von Lebenshaltungskosten und Lohn, daß sich das Wohlstandsgefälle zwischen den Ländern in den achtziger Jahren leicht reduziert hat. In Deutschland wurde die Lohnverbesserung aller untersuchten Gruppen von der Steigerung der Lebenshaltungskosten übertroffen, man konnte sich also weniger leisten, im Vereinigten Königreich verhielt es sich genau umgekehrt (Tabellen 6.2 und 6.5).

Am Schluß des dritten Kapitels stand die Behauptung, daß der Staat als Arbeitgeber durch die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt in entscheidender Weise zur Erweiterung ihrer sozio-ökonomischen Unabhängigkeit von Männern beigetragen hat. Dem Vereinigten Königreich wurde dort zudem eine in dieser Hinsicht führende Rolle zugeschrieben. Was bleibt von dieser These, nachdem wir uns die Lohnentwicklung der achtziger Jahre genauer angesehen haben?

Der Staat als Arbeitgeber bzw. Garant von sozialen Diensten spielt in beiden Ländern nicht nur quantitativ die herausragende Rolle für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Das im Vergleich zum privaten höhere Lohnniveau des öffentlichen Sektors bedeutet auch, daß diese Arbeitsplätze ein größeres Maß finanzieller Unabhängigkeit ermöglichen, als es anderswo auf dem Arbeitsmarkt erreichbar ist. Betrachtet man nun die Zusammensetzung der sozialen Dienste nach Berufen und deren Entlohnung, ergeben sich zwei Bilder.

Im Vereinigten Königreich werden viele Frauen bei niedrigen Löhnen und auf Teilzeitbasis in den Arbeitsmarkt integriert. Nur für die höher qualifizierten Vollzeitbeschäftigten darunter bedeutet dies, daß sie tatsächlich potentiell un-

abhängig sind. Damit eine Inhaberin der zahlreichen schlecht bezahlten Jobs hingegen ihre Existenz sichern kann, muß sie zusätzlich zum Lohn auf andere Einkommensquellen bauen. Die erste Variante, das Einkommen eines Mannes, bedeutet die ungünstige Verknüpfung von persönlicher Beziehung und ökonomischer Abhängigkeit. Bei der zweiten, ergänzende Sozialleistungen des Staates, tritt ein formalisiertes, durch Rechtsansprüche geregeltes Verhältnis an die Stelle des persönlichen. Dies dürfte dennoch kein Anreiz sein, staatliche Transferleistungen in Anspruch zu nehmen; schließlich wären diese gerade hoch genug, um ein Leben an der Armutsgrenze zu führen, der Status Sozialhilfeempfängerin trägt überdies ein Stigma. Unter solchen Bedingungen ist es die materiell wie sozial unproblematischere Lösung, sich auf das Einkommen eines Mannes als Ergänzung zu stützen. Die individuelle Autonomie wird so erweitert, der soziale Status aber nicht bedroht. Der britische Staat als Arbeitgeber hat damit günstige Rahmenbedingungen für Frauen geschaffen, ihre soziale und ökonomische Position zu verbessern – allerdings auf der Basis der Ehe, genauer, der Doppelverdiener-Lebensgemeinschaft als Existenzsicherung. Damit hat der Staat wie keine andere Institution auf dem Arbeitsmarkt einen Beitrag zu einem in ökonomischer Hinsicht ausgewogeneren Verhältnis zwischen den Geschlechtern geleistet. Gleichzeitig ändert sich dadurch nichts Grundlegendes an der Verwirrung von Liebe und materiellen Bedürfnissen in den Beziehungen zwischen Männern und Frauen, eine Mischung, die sich als anfällig für emotionale und ökonomische Desaster erwiesen hat.

Genau umgekehrt ist das Verhältnis von Quantität und Qualität in der Bundesrepublik. Der soziale Dienstleistungssektor integriert relativ wenig Frauen, die dafür aber relativ gut verdienen und seltener teilzeit arbeiten. Für die am höchsten Qualifizierten unter ihnen bedeutet das Wohlstand, für die nicht Ausgebildeten einen niedrigen Lebensstandard, der aber ohne staatliche oder persönliche Beihilfen gehalten werden kann. Damit ermöglicht der deutsche Staat als Arbeitgeber „seinen“ Beschäftigten, ökonomische und Gefühls-Bindungen voneinander zu trennen. Er ist damit ebenfalls die wichtigste einzelne Institution auf dem Arbeitsmarkt, die Frauen diese größere Unabhängigkeit garantiert. Verglichen mit Großbritannien ist die Situation der weiblichen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik also vorteilhaft. Gleichzeitig befinden sich viele deutsche Frauen keineswegs in einer derart vorteilhaften Position, sondern stehen statt dessen außerhalb des Arbeitsmarktes. Weil der deutsche soziale Dienstleistungssektor als Hauptwachstumsbereich für weibliche Beschäftigung vergleichsweise weniger Frauen in den Arbeitsmarkt integriert hat, müssen mehr deutsche als britische Frauen vom Einkommen „ihrer“ Männer leben. Ein Grund dafür ist, daß Kinder in der BRD nur vormittags in die Schule gehen. Damit fallen zum einen bezahlte Beschäftigungsmöglichkei-

ten für Frauen weg, zum anderen kommt unbezahlte Beschäftigung hinzu, schließlich wollen die Kleinen nachmittags versorgt sein. Weibliche Erwerbsbeteiligung wird so erschwert. Der deutsche Sozialstaat sorgt also einerseits für die ökonomische Unabhängigkeit seiner Beschäftigten, während er auf der anderen Seite an institutionellen Barrieren gegen die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt festhält.

Daß das Vereinigte Königreich tatsächlich im Hinblick auf den Gewinn an sozio-ökonomischer Unabhängigkeit von Frauen eine führende Rolle spielt, scheint vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Genauso fragwürdig ist aber bisher der Umkehrschluß, daß Weniger (Quantität) tatsächlich Mehr (Qualität) bedeutet und damit der Bundesrepublik die führende Rolle zukäme. Weniger „gute“ Arbeitsplätze führen nicht zu mehr Gleichheit als mehr „schlechte“. Statt dessen haben wir es mit zwei verschiedenen Formen der Integration von Frauen in die Öffentlichkeit zu tun. Eine genauere Antwort darauf, wie sich diese Formen unterscheiden, wird warten müssen, bis weitere Bausteine zusammengetragen worden sind, die das Bild von der Qualität der Arbeitsplätze vervollständigen können. Und damit sind wir beim nächsten Kapitel.

*Synoptische Übersicht 6:
Frauenlöhne in den sozialen Diensten*

1980-85

BRD

GB

Löhne höher als Sozialhilfe		
Vollzeit	alle Berufe	Lehrerin Krankenschwester Sekretärin
Teilzeit	alle Berufe	Lehrerin

1985-90

BRD

GB

Löhne höher als Sozialhilfe		
Vollzeit	alle Berufe	Lehrerin Krankenschwester und Pflegehelferin alle Bürobeschäftigte
Teilzeit	Lehrerin Krankenschwester Verwaltungsbeschäftigte	Lehrerin

1980-85

BRD

GB

Löhne niedriger als Sozialhilfe		
Vollzeit	keine Berufe	Schreiberkräfte Hauswirtschaftliche und Reinigungsbeschäftigte Pflegehelferin
Teilzeit	keine Berufe	alle Pflegeberufe alle Bürobeschäftigte Hauswirtschaftliche und Reinigungsbeschäftigte

1985-90

BRD

GB

Löhne niedriger als Sozialhilfe		
Vollzeit	keine Berufe	Hauswirtschaftliche und Reinigungsbeschäftigte
Teilzeit	Hauswirtschaftliche und Reinigungsbeschäftigte	Hauswirtschaftliche und Reinigungsbeschäftigte alle Bürobeschäftigte Pflegehelferin

1980-90

BRD

GB

Frauenlöhne für Berufe ähnlicher Qualifikation im privaten Sektor	niedriger als im öffentlichen Sektor Ausnahme: Krankenschwester	niedriger als im öffentlichen Sektor
---	--	--------------------------------------

7. Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten – Großbritannien

7.1 Krankenschwestern

Krankenschwester ist ein Beruf mit einem hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigung; diese ist Begleiterscheinung der ersten Berufsjahre und der unteren beruflichen Positionen. 1986 waren in England etwa 40% der Berufsanfängerinnen und etwa 44% der Schwestern nach der ersten Beförderungsstufe teilzeitbeschäftigt. Ihr Anteil verringerte sich drastisch nach dieser Stufe. Bei den Stationsschwestern (Sisters) betrug er nur noch 14%, in den darüber liegenden Positionen gab es keine Teilzeitarbeit (Department of Health and Social Security 1988: Tabelle 1.4). Der Anteil von Teilzeitbeschäftigten insgesamt machte 1986 ca. 40% aus (Department of Health and Social Security 1988: Tabelle 1.3 und 1.4.1).

Die hohe Teilzeitsrate ist ein Grund dafür, daß die Karrieremöglichkeiten von Krankenschwestern eng begrenzt sind. Obwohl er ein ausgesprochener Frauenberuf ist, darf sich keine Erwerbspausen oder Teilzeitarbeit erlauben, wer in diesem Beruf Karriere machen will. Verpflichtungen jenseits des Arbeitsplatzes werden von den für Beförderungen Zuständigen als lästige Behinderungen gesehen, Teilzeitarbeit gilt nur als nötiges Übel, Weiterbildungsmöglichkeiten für Teilzeitbeschäftigte gibt es kaum (Equal Opportunities Commission 1990: 25). In der Folge konzentrieren sich die Schwestern in den unteren beiden Stufen der beruflichen Hierarchie. Bis zum Alter von 25 Jahren bleibt die Mehrheit in der Position der einfachen Krankenschwester (staff nurse), ab 30 Jahren ist die überwiegende Zahl bis zur nächsten Stufe, der Stationsschwester (sister) aufgestiegen. In diesen beiden Kategorien befinden sich 95% der erwerbstätigen Schwestern bis zum Alter von 60 Jahren (Department of Health and Social Security 1988: Tabelle 1.5 und 1.5.1).

Ein weiterer Karrierewege blockierender Faktor ist die Tatsache, daß Frauen wegen ihres Geschlechts weniger gefördert werden als Männer. Auch wenn sie lineare Erwerbsverläufe haben und genauso qualifiziert sind wie ihre männlichen Kollegen, steigen diese viel schneller in leitende Positionen auf. Eine Krankenschwester ohne Berufsunterbrechung brauchte vom Abschluß ihrer Ausbildung bis zur Beförderung zur Abteilungsleiterin (nursing officer) durchschnittlich 14,5 Jahre, ihr männlicher Kollege hingegen nur 8,4 Jahre (Davies/Rosser 1986: 34ff.; Equal Opportunities Commission 1990: 24). Konsequenter-

weise befinden sich überproportional viele Männer in höheren Positionen (Davies/Rosser 1986: 34). 1983 waren beispielsweise nur 9% aller Krankenschwestern Männer, sie besetzten aber in England 43,8% aller Leitungsposten auf Bezirksebene (district nursing officer) und stellten die Hälfte der Direktoren in der Krankenschwesterausbildung (Equal Opportunities Review 1987: 12).

Während Männer als von äußeren Einflüssen unabhängige Anbieter ihrer Arbeitskraft gelten, wurde den Krankenschwestern unterstellt, daß sie wegen ihrer Versorgungsverantwortung im Haushalt nicht gut für leitende Funktionen geeignet wären. Eine Rolle für die besseren Chancen von Männern spielte außerdem, daß sie selbstbewußt genug waren, sich bei Bewerbungen entsprechend darzustellen, oder sie wurden informell ermutigt, sich zu bewerben. Für geringeres Interesse an einer Karriere jedenfalls gab es bei den Krankenschwestern keine Indizien (Davies/Rosser 1986: 37ff.; vgl. auch Chiplin 1986: 8ff.).

Die begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten in der Krankenpflege haben sich in den achtziger Jahren weiter verschlechtert. Durch eine Umstrukturierung der Verwaltung des NHS verschwanden 1984 de facto die obersten Sprossen aus der Aufstiegsleiter für Krankenschwestern und -pfleger. Aus den Berufsgruppen zusammengesetzte Leitungsteams auf regionaler und Bezirksebene wurden ersetzt durch Manager-Posten. Es ist nun nicht länger erforderlich, eine qualifizierte Krankenschwester zu sein, um ManagerIn in diesem Bereich zu werden, die Krankenschwestern müssen inzwischen mit ManagerInnen aus der Wirtschaft um Führungspositionen konkurrieren. Bisher sind nur ca. 10% der zentralen Manager-Posten an Krankenschwestern gegangen (Homans 1989: 5).

Während einerseits Teilzeitbeschäftigung und Karriere einander ausschließen, fehlen andererseits Angebote, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern. Eine Krankenschwester kann von großem Glück reden, wenn sie für ihr Kind einen Platz in einer vom NHS unterhaltenen Krippe oder Kindergarten gefunden hat. 1987 kam auf 200 Krankenschwestern ein Platz. Selbst der gesetzlich garantierte Mutterschaftsurlaub ist für im NHS Beschäftigte mühsamer durchzusetzen als für Frauen anderswo auf dem Arbeitsmarkt. Während dort fünf Prozent aller Betroffenen angeben, Probleme damit zu haben, liegt der Anteil der im NHS beschäftigten Frauen bei neun Prozent. Die Betroffenen haben den Eindruck, daß KollegInnen und Arbeitgeber auf ihre Abwesenheit mit Feindseligkeit reagieren. Außerdem erhalten NHS-Beschäftigte seltener Mutterschaftsgeld als andere im öffentlichen Sektor arbeitende Frauen. Während die praktische Durchsetzung von Ansprüchen schwierig ist, werden immer mehr Rechte formal festgelegt. 1991 hat das Gesundheitsministerium Vereinbarungen verabschiedet, nach denen NHS-Beschäftigte ein Recht auf Beurlaubung bei Krankheit von Angehörigen haben und Väter nach der Geburt ihres Kindes vom Dienst befreit werden können (Equal Opportunities Commission 1990: 34ff.).

Daß die Durchsetzung dieser Rechte ähnliche Schwierigkeiten bereiten könnte wie der Mutterschaftsurlaub, läßt sich vermuten. Obwohl der öffentliche Dienst insgesamt in puncto Vereinbarkeit von Beruf und Familie weitergehende Angebote macht als der private Sektor, gilt dies also gerade für seinen größten Bereich nur formal, nicht praktisch (McRae/Daniel 1991: 10f.).

Nach den Ergebnissen einer Befragung von 2700 ausgebildeten Krankenschwestern²⁶ werden die Arbeitsbedingungen in der Krankenpflege von den Betroffenen als frustrierend eingeschätzt. Da der Personalstand zu niedrig ist, leiden sie unter Überlastung und Unzufriedenheit mit der Qualität ihrer Arbeit. Sie haben den Eindruck, daß ihnen der Arbeitsumfang nicht genug Raum läßt, um das leisten zu können, wozu sie nach ihren professionellen Fähigkeiten in der Lage wären (Waite/Hutt 1987: 10f., 155). Außerdem ist der niedrige Lohn ein wesentlicher Stein des Anstoßes. Dabei sind nicht alle gleich unzufrieden. Je höher die Arbeitsbelastung, desto größer das Gefühl, finanziell nicht ausreichend dafür entschädigt zu werden; Vollzeitbeschäftigte sind unzufriedener als Teilzeitbeschäftigte. Auf die Zufriedenheit wirkt sich zudem aus, ob der Lebensunterhalt allein mit diesem Einkommen bestritten werden muß: Alleinstehende sind mit ihrem Einkommen unzufriedener als Verheiratete (Waite/Hutt 1987: 171).

Deutlicher Ausdruck für die berufliche Unzufriedenheit der Krankenschwestern ist eine hohe Fluktuationsrate, jeweils im Laufe von zehn Jahren findet ein vollständiger Personalwechsel statt. Hauptsächliche Neuzugänge sind die 18jährigen Schwesternschülerinnen (Homans 1989: 6).

Niedriger Lohn, Streß, schlechte Arbeitsatmosphäre, geringe Aufstiegschancen, insbesondere für Teilzeitbeschäftigte, nehmen dem Beruf der Krankenschwester seine Attraktivität. Auf der Haben-Seite läßt sich demgegenüber ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit verbuchen, einer der wichtigsten Pluspunkte, den ausgebildete Krankenschwestern an den NHS als Arbeitgeber vergeben haben. Angesichts chronischen Personalmangels ist unwahrscheinlich, daß sich an dieser Situation etwas verändern wird – auch wenn es Krankenschwestern gibt, die befürchten, daß durch die Umstrukturierung des NHS und die Einführung neuer Management-Formen mehr befristete Verträge vergeben werden könnten (Waite/Hutt 1987: 155).

Die Verantwortlichen im Gesundheitsministerium haben diese Zustände inzwischen zur Kenntnis genommen. Ihre Besorgnis über den Mangel an Krankenschwestern im NHS, der sich durch den demographischen Wandel noch dramatisch verschärfen wird, wächst (Homans 1989: 6, 14). Zu den Vorschlä-

26 Diese empirische Untersuchung ist die umfangreichste seit 1971. Leider enthält sie keine Fragen nach Kindern, so daß sich daraus nicht entnehmen läßt, wie die Befragten Beruf und Kindererziehung vereinbaren. Das Thema Arbeitszeitflexibilität ist damit ausgespart.

gen, dem Trend entgegenzuwirken, gehören, bessere Karrieremöglichkeiten für Teilzeitbeschäftigte zu schaffen, die Arbeitszeitflexibilität zu erhöhen, Gleichstellungsstellen einzurichten, die u.a. für frauenfreundlichere Managementpraktiken sorgen sollen (Homans 1989: 6f., 79ff.).

7.2 Haushaltshilfen und Beschäftigte in Altenpflege- und Behindertenheimen

Die Hilfen im Haushalt und die Beschäftigten in Pflege- und Behindertenheimen haben überwiegend mit der Versorgung alter Menschen zu tun. Ihre Arbeit wird in der Regel als manuelle Tätigkeit eingestuft und fällt damit in die niedrigste Lohngruppe. Es ist in erster Linie Teilzeitarbeit, für die keine formelle Qualifikation gefordert ist.

Die Haushaltshilfen sind primär ältere Frauen, nach einer schottischen Studie von 1987 betrug ihr Durchschnittsalter 48 Jahre (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 13ff.). Die Qualität ihrer Arbeit ähnelt der Tätigkeit im Haushalt in vieler Hinsicht. Sie findet von Kolleginnen und zuständigem Management isoliert statt und bietet wenig Möglichkeit, Kontakte zu knüpfen. Es ist zu 90% Teilzeitarbeit (National Union of Public Employees 1987: 12). Der Vorteil dieser Beschäftigung besteht vornehmlich darin, daß sie einer klassischen „Problemgruppe“ die Möglichkeit eines stabilen Arbeitsplatzes ist: älteren Frauen, die nach langjähriger unbezahlter Arbeit in der Familie wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen.

Die Situation der in Heimen Beschäftigten ist weniger einheitlich. Es befinden sich darunter ebenfalls ältere Frauen, die nach der Familienphase in diesen Stellen eine stabile Beschäftigungsmöglichkeit ohne Aufstiegschancen gefunden haben. Zum anderen gibt es hier junge Frauen, die vor einer Aus- oder Weiterbildung im Rahmen der Sozialarbeit praktische Erfahrungen sammeln (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 13ff.). Für diese ist die Tätigkeit im Heim nur eine Durchgangsstation, ein Karrierebaustein. Der Arbeitsplatz der Jungen wie Alten unterscheidet sich an einer wesentlichen Stelle von dem der Haushaltshilfen. Sie befinden sich in einer Institution, d.h. sie haben sowohl Kolleginnen als auch Vorgesetzte, die sie täglich umgeben. Durch die Möglichkeit, Kontakte aufzunehmen und Auseinandersetzungen zu führen, können die Beschäftigten Qualifikationen erwerben, die ihnen auch für andere Arbeitsplätze nützen. Ihren isoliert vor sich hinwirtschaftenden Kolleginnen in Privathaushalten entgeht diese Chance. In Heimen Beschäftigte arbeiten auch seltener teilzeit als Haushaltshilfen; mit 40% hat ein substantieller Anteil die Möglichkeit zur Vollzeittätigkeit (National Union of Public Employees

1987: 12). Vor diesem Hintergrund betrachtet, fördert die Community-Care-Kampagne den Ausbau von isolierter Beschäftigung ohne Perspektive, die Arbeitsplätze mit gewissen Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu ersetzen.

7.3 Lehrerinnen

Lehrerin ist unter den hier untersuchten Beruf mit dem höchsten Anteil von Vollzeitpositionen, lediglich ein Viertel von ihnen arbeitet teilzeit (National Union of Public Employees 1987: 12). Damit fällt eine wesentliche Ursache für mangelnde Beförderungschancen weniger ins Gewicht. Positiv bemerkbar macht sich dies dennoch nicht; das Muster gleicht dem der Krankenschwestern.

Die Aufstiegsmöglichkeiten von Grundschullehrerinnen und -lehrern sind generell begrenzt. Sie können sich in ihrer Laufbahn um zwei Gehaltsstufen verbessern; ob dies geschieht, entscheidet die Schulleitung je nach Alter und Größe der Klassen. Dasselbe gilt für Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufe. Sie können allerdings in höhere Gehaltsgruppen gelangen als die GrundschullehrerInnen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988: 47). Die LehrerInnen sind mit diesem Spielraum nicht zufrieden. 1983 schätzte die National Union of Teachers, die größte LehrerInnengewerkschaft, daß etwa ein Viertel des Lehrpersonals ohne Beförderungsmöglichkeiten in ihrer gegenwärtigen Gehaltsstufe festgelegt wäre (Incomes Data Service 1986: 27).

Um die existierenden Führungspositionen gibt es einen ungleichen Wettbewerb. Die wenigen männlichen Lehrer besetzen überproportional viele davon. 1985 war beispielsweise einer von 10 Lehrern Schulleiter, aber nur eine von 25 Lehrerinnen. In den Grundschulen, wo 78% des Lehrpersonals weiblich ist (siehe Kapitel 5), ist die Diskrepanz am krassesten. Von 20 Lehrern werden hier 10 zum Direktor bestellt, allerdings nur 3 von 20 Lehrerinnen zur Direktorin. Diese Struktur zeigte sich bisher resistent gegen sozialen Wandel: 1975 war der weibliche Anteil in Führungspositionen genauso niedrig wie 1985. Konsequenz der ungleichen Verteilung ist ungleiche Bezahlung: Frauen konzentrieren sich in den niedrigsten Gehaltsgruppen (Fredman/Morris 1989: 338).

Kinder und bezahlte Arbeit sind auch in diesem Beruf schwer miteinander zu vereinbaren. Nach einer Studie von 1987 unterbrechen etwa zwei Drittel aller Lehrerinnen ihre Berufstätigkeit wegen ihres Nachwuchses, die Hälfte kehrt innerhalb von vier Jahren in den Beruf zurück, allerdings oft als Aushilfslehrerinnen. Damit sind sie von internen Weiterbildungsmaßnahmen ausgeschlossen; wegen nicht immer nahtlos aufeinanderfolgender Verträge kann passieren, daß Ansprüche auf Arbeitsschutz hinfällig werden (NUT zitiert nach Fredman/Morris 1989: 341).

Die teilzeitbeschäftigen Lehrerinnen haben mit den üblichen Nachteilen dieser Beschäftigungsform zu tun: sie befinden sich mehrheitlich in der niedrigsten Lohnstufe, da von vielen Behörden Seniorität bei Teilzeitbeschäftigten nicht angerechnet wird. Ihre Beförderungschancen sind außerdem noch geringer als die von Vollzeitbeschäftigten – und wiederum schlechter als die von teilzeitbeschäftigten Männern (Fredman/Morris 1989: 339f.).

Die Höchstrente von Lehrerinnen beträgt 50 bis 60% vom Durchschnittseinkommen der letzten Jahre, während die deutsche 75% des letztgenannten Einkommens ausmacht (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988: 132). Die hohe Arbeitsplatzsicherheit von LehrerInnen wiederum ist beiden Ländern gemeinsam (International Labour Office 1991: 24ff.).

7.4 Hauswirtschaftliche und Reinigungsberufe

Das hauswirtschaftliche und Reinigungspersonal im Gesundheitswesen ist die am stärksten nach Geschlecht segregierte Gruppe im NHS (Chiplin 1986: 5). Ein großer Teil von ihnen ist schwarz (Doyle 1987: 52). Die Privatisierungs-politik der Konservativen traf diese Gruppe als erste. 1983 wurden sämtliche für die Verwaltung auf lokaler Ebene zuständigen Gesundheitsbehörden von White-hall angewiesen, für die Vergabe ihrer Hilfätigkeiten, d.h. für die Reinigung von Räumen und Textilien sowie für die Nahrungsmittelzubereitung öffentliche Ausschreibungen zu veranstalten (Coyle 1985: 12). Den Zuschlag konnten sowohl öffentliche als auch private Anbieter erhalten. Mit dieser Initiative wurde eine allgemeine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eingeleitet. Um wettbewerbsfähig sein zu können, reduzierten die Anbieter die Arbeitszeit, Lohn, Urlaubs- und Krankheitsgeld bzw. die Zahl der Arbeitsplätze und verringerten so die Kosten der Dienstleistung (Hartley/Huby 1986: 293). Dabei waren die privaten Arbeitgeber nicht gezwungen, sich an die NHS-Tarife zu halten; für sie galten außerdem die Gleichstellungsrichtlinien des öffentlichen Dienstes nicht (Homans 1989: 5). Die Vereinigung der privaten Reinigungsfirmen (Contract Cleaning and Maintenance Association) hat sich allerdings darauf verständigt, ihren Niedrigstlohn dem tariflich für NHS-Hilfskräfte vereinbarten Niedrigstlohn anzupassen (Homans 1989: 5).

In einem großen Teil der Fälle erhielten dennoch die innerbetrieblichen Anbieter den Zuschlag, allerdings ebenfalls bei Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (Fredman/Morris 1989: 441; Labour Research 1988).

Die Absenkung der Arbeitszeit auf unter 16 Stunden in der Woche ist eine Methode, Ausgaben zu sparen. Sozialabgaben fallen weg, da die Arbeitsschutzgesetze weitgehend ungültig werden (The Economist 1984: 32). Für eine schwangere

gere Frau wird es dadurch zum Beispiel erheblich schwerer, die Voraussetzung für Lohnfortzahlung und Arbeitsplatzgarantie zu erfüllen (Cohen 1988: 87). 1986 lagen drei Viertel aller Putzfrauen unter der 16-Stunden-Grenze (Homans 1989: 5). Lediglich 24% der weiblichen Hilfskräfte im NHS hatten 1988 eine Vollzeitposition (Equal Opportunities Commission 1990: 21). Den Beschäftigten der Lokalregierungen ergeht es nicht anders. Für das Reinigungspersonal der Schulen und die Hilfskräfte in den Schulkantinen gibt es überhaupt keine Vollzeitstellen; etwa zehn Prozent der Köchinnen und Putzfrauen in der Verwaltung haben die Möglichkeit, vollzeit zu arbeiten (National Union of Public Employees 1987: 12).

In einem Bereich, der zum einen fast ausschließlich aus Teilzeitarbeit besteht und für den darüber hinaus keine formale Qualifikation Voraussetzung ist, erübrigts sich die Frage nach Aufstiegs- oder Weiterbildungsmöglichkeiten: es gibt sie nicht. Im Rahmen der Veränderungen in den achtziger Jahren hat auch die Arbeitsplatzsicherheit abgenommen, Entlassungen wurden zu einem möglichen Rationalisierungsmittel.

Eine Umkehr dieser Trends ist nicht in Sicht, da die Regierung durch die Privatisierung Geld spart. Die Auslagerung der Putzdienste im NHS beispielsweise senkte die Ausgaben dafür um 30% (Coyle 1985: 15). Die Sparpolitik der achtziger Jahre trifft die untersten Schichten der Beschäftigungshierarchie am härtesten. Sie bedeutet die weitere Reduzierung eines schon ehedem niedrigen Lebensstandards.

7.5 Bürobeschäftigte

Im Sozialwesen sind Verwaltungsstellen vorwiegend von Frauen besetzt. In den zentralen oder regionalen Verwaltungen arbeiteten sie zu drei Vierteln auf vollen Stellen, in den Heimen überwiegend als Teilzeitmitarbeiterinnen (Department of Health and Social Services Inspectorate 1991: 21).

Auch im NHS sind 80% der Büro- und Verwaltungsbeschäftigten Frauen (Equal Opportunities Review 1987: 12f.). Nach den Hilfstätigkeiten ist dieser der am stärksten nach Geschlecht segregierte Bereich im NHS (Chiplin 1986: 5). Frauen haben das Monopol auf die große Menge der einfachen Büroberufe und stellen den allergrößten Teil der Teilzeitbeschäftigten. Im NHS waren 1989 42% aller weiblichen Beschäftigten in Büro und Verwaltung auf Teilzeitbasis tätig (Equal Opportunities Commission 1990: 20). Es existiert eine wenig durchlässige Grenze zwischen diesen und den leitenden Positionen, die primär Männer einnehmen. Die Weiterbildungsmöglichkeiten für das Verwaltungspersonal sind generell schlecht (Equal Opportunities Commission 1990: 27). Das

existierende Angebot ist jedoch Männern eher zugänglich. Obwohl Frauen mehr Überstunden machen als diese und genauso ambitioniert sind, sich beruflich weiterzuentwickeln, nehmen sie seltener an Weiterbildungskursen teil und werden seltener befördert. Das Verwaltungshandeln im NHS wird immer noch von der Annahme geprägt, daß Männern die Leitungspositionen zustehen. Dementsprechend bleiben leitende Positionen so strukturiert, daß sie für Beschäftigte mit familiären oder anderen arbeitsplatzexternen Ambitionen nicht in Frage kommen. Ohne daß Frauenfeindliches an der Oberfläche zu sehen wäre, herrscht ein Klima, in dem es Männern leichter fällt, Karriereangebote zu ergreifen (Davies/Rosser 1986: 17ff.). Unter diesen Bedingungen ist wenig erstaunlich, daß mehr Frauen als Männer keine Karrierechancen für sich sehen (Equal Opportunities Commission 1990: 23).

Die höhere Positionierung von Männern zahlt sich selbstverständlich auch aus. 1987 erhielten die in der NHS-Verwaltung beschäftigten Frauen 60% von dem, was ihren männlichen Kollegen ausbezahlt wurde (Equal Opportunities Review 1987: 17). Eine Reform der Lohnstruktur von 1989 verschärft diese Differenz; der durchschnittliche Lohn der Männer in der Verwaltung stieg um 21%, der der Frauen um 17% (Equal Opportunities Commission 1990: 33).

7.6 Fazit

Vergegenwärtigen wir uns noch einmal die Ergebnisse des vorhergegangenen Kapitels. Der britische Sozialstaat erschien dort als Institution, die die Doppelverdiener-Ehe unterstützt, da die Frauenlöhne in den sozialen Diensten zu niedrig für ein unabhängiges Leben sind. Lediglich vollzeitbeschäftigte Lehrerinnen und Krankenschwestern sind hiervon ausgenommen. Der private Sektor stellt allerdings auch keine Alternative da.

Die auf den vorangegangenen Seiten zusammengetragenen Informationen über die Qualität der Arbeitsplätze bestätigen dieses Ergebnis, verschärfen es sogar, angesichts des hohen Anteils von Teilzeitbeschäftigten in den untersuchten Berufen.

Für die Hilfskräfte, ob mit der direkten Versorgung von Menschen oder mit der Aufrechterhaltung der Infrastruktur beschäftigt, gibt es fast nur Teilzeitstellen. Mit anderen Worten, die Beschäftigten mit den niedrigsten Stundenlöhnen haben die geringste Zahl von Arbeitsstunden. Damit läßt sich diese Arbeit tatsächlich nur als „Zuverdienst“ klassifizieren – als Ergänzung zum Einkommen eines Mannes oder Sozialleistungen des Staates. Gleichzeitig sind es diese Tätigkeiten, die die geringsten Aussichten auf berufliche Mobilität bieten. Zum einen schließen sich Weiterbildung und Teilzeitarbeit weitestgehend aus, zum

anderen ist für diese Beschäftigung keine formale Qualifikation nötig, und der kostensparende Weg ist, es auch dabei zu belassen. Es ist anzunehmen, daß sich an den schlechten Arbeitsbedingungen wenig ändern wird, da die in diesem Sektor Beschäftigten zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören. Frauen, deren Familien aus Commonwealth-Staaten nach Großbritannien kamen und Frauen, die über 45 Jahre alt sind, haben, wenn sie erwerbstätig sein wollen, keine große Auswahl und sind so gewissermaßen gezwungen, schlecht bezahlte und kaum abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse einzugehen.

Dennoch – bevor man diese Stellen samt und sonders mit einem „dead-end“-Etikett versieht, ist eine Differenzierung angebracht. Die Beschäftigung in Haushalt und Heimen läßt sich schlechter rationalisieren als die Infrastrukturtätigkeiten. Sie muß sich an den Bedürfnissen von Menschen orientieren (vgl. Kapitel 3). Die zunehmende Zahl gebrechlicher alter Menschen können nicht immer weniger Haushaltshilfen im Akkord versorgen. Eher sind schlecht geputzte Verwaltungsgebäude zu verkraften oder fehlendes Schulessen durch Butterbrote zu ersetzen. Beschäftigung im Haushalt wird deshalb weiterhin expandieren. Dafür spricht auch, daß sie in der bisher üblichen Form weniger personalintensiv ist als Beschäftigung in Altenpflegeheimen und angesichts zunehmenden Bedarfs kostengünstige Lösungen gefragt sind. Da der Staat auf diese Hilfen angewiesen ist, gibt es hier andererseits auch Spielraum, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Gewerkschaften könnten diese Situation nutzen.

Vor diesem Hintergrund müssen die Hilfstatigkeiten in zwei Gruppen eingeteilt werden: die personenbezogenen Aufgaben als expansiver Bereich mit beschränkten Verbesserungsmöglichkeiten und die Infrastrukturaufgaben als der Bereich, in dem Rationalisierungen auf Kosten der Arbeitsbedingungen wenig strukturelle Hindernisse entgegenstehen.

Bei den Krankenschwestern und Büroangestellten gibt es eine große Minderheit (ca. 40%), die teilzeitbeschäftigt sind und sich damit in einer in mancher Hinsicht ähnlichen Lage wie die Hilfskräfte befinden. Um ihr Auskommen zu haben, sind sie auf ein weiteres Einkommen angewiesen, Karriere- und Weiterbildungsmöglichkeiten haben sie nicht, ihre Arbeit ist weniger anspruchsvoll, da sie eher Routineaufgaben übernehmen müssen (Equal Opportunities Commission 1990: 30). Dennoch ist ihre Perspektive nicht so eingeschränkt wie die der Hilfskräfte, da in diesen Berufen immerhin Vollzeitbeschäftigung zu haben ist und so zumindest ökonomische Verbesserungen ohne Berufswechsel möglich sind.

Die vollzeitbeschäftigen Krankenschwestern und Büroangestellten verdienen zwar genug, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, in vieler anderer Hinsicht aber bietet ihre Beschäftigung wenig Entwicklungschancen. Die wenigen

Fortbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten werden primär von Männern wahrgenommen. Bei den Krankenschwestern kommt zu dieser Situation noch die enorm hohe Arbeitsbelastung, die es schwer macht, selbst staatlich garantierte Rechte wie Mutterschaftsurlaub einzufordern. Dies ist ein Indikator dafür, daß der Versuch, Personalkosten zu sparen, zu weit gegangen, daß die Rationalisierungsgrenze überschritten ist. Der verglichen mit anderen Beschäftigten in den sozialen Diensten überdurchschnittliche Lohn kann dafür nicht entschädigen. Da der Sozialstaat ein Versagen der Gesundheitsversorgung nicht tolerieren kann und der Bedarf für diese Dienstleistung wächst, bestehen allerdings Aussichten auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Die Lehrerinnen schneiden in diesem Kanon der Berufe noch am günstigsten ab. Sie werden nicht nur am besten bezahlt, sondern sind auch die Gruppe mit dem niedrigsten Anteil Teilzeitbeschäftigter (ca. 25%). Im Hinblick auf Fortbildung und Karrierechancen jedoch ist ihre Lage nicht anders als die der Krankenschwestern und Verwaltungsangestellten.

In bezug auf ökonomische Unabhängigkeit von Frauen gibt es in den sozialen Diensten also drei Typen von Beschäftigungsverhältnissen: nicht personenbezogene Zuverdienerjobs ohne Entwicklungsperspektive und ohne Arbeitsplatzsicherheit mit schwindender Qualität; personenbezogene und nicht personenbezogene Zuverdienerjobs mit gewisser Entwicklungsperspektive, sei es durch Expansion oder mittelfristig mögliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Haushaltshilfen), sei es durch die Möglichkeit einer Vollzeitstelle (Krankenschwestern und Verwaltungsbeschäftigte); personenbezogene (Lehrerin, Krankenschwester) und nicht personenbezogene (Verwaltungsbeschäftigte) „Brotverdienerjobs“.

Als allen gemeinsame Ursachen für niedrige Entlohnung und unbefriedigende Aufstiegschancen lassen sich aufzählen, daß erstens Zeit für Kinder bzw. andere Beschäftigungen jenseits der Erwerbsarbeit nur durch Teilzeitarbeit zu schaffen ist – Teilzeitarbeit und Karriere sich aber aufgrund einer an der Vollzeitbeschäftigung orientierten Karrierenorm andererseits ausschließen. Zweitens stehen die begrenzten Fortbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten vorrangig Männern offen. Ursache dafür sind stereotype und Frauen benachteiligende Annahmen der für Beförderung Zuständigen.

Diese Probleme werden nicht im öffentlichen Sektor hausgemacht, es sind allgemeine Arbeitsmarktphänomene. Im Gegenteil schneidet der Staat als Arbeitgeber noch relativ gut ab: er bietet mehr Arbeitszeitflexibilität, mehr Lohn, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten als der private Sektor (Jäckel 1987; McRae/Daniel 1991: 9ff.). Außerdem befindet sich ein hoher Anteil der von Frauen besetzten qualifizierten Führungspositionen im öffentlichen Dienst (Bulletin on Women and Employment in the EC 1993: 4). Die Bereiche Bildung und

Gesundheit nehmen den größten Teil aller Beschäftigten mit Universitätsbildung auf (Parry 1985: 84f.).

Doch stellt sich die Frage, ob etwa der Unterschied zwischen Kinderbetreuung für 8% der Beschäftigten im öffentlichen und 2% im privaten Sektor überhaupt der Rede wert ist? Anders formuliert: Sind 92% der Eltern ohne dieses Angebot ein Fortschritt gegenüber 98% ohne (McRae/Daniel 1991: 10)? Nimmt man idealtypische Bedingungen zum Maßstab, gibt es offensichtlich wenig Grund zu Enthusiasmus. Frauenarbeit im öffentlichen Wohlfahrtssektor wird oft nur unzureichend entlohnt, so daß ein unabhängiges Leben nicht möglich ist; selbst wer seine gesamte Arbeitskraft dem Beruf zur Verfügung stellt und gut ausgebildet ist, hat schlechte Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung.

*Synoptische Übersicht 7:
Arbeitsbedingungen – Großbritannien*

	Krankenschwestern	Haushalts-hilfen	Heimhilfen	Lehrerinnen	Büro-beschäftigte	Haus-/Reinigungs-personal
Teilzeitanteil	40%	90%	60%	8%	ca. 40%	ca. 80%
Aufstiegschancen	gering	keine	gering	gering	gering	keine
Männeranteil insgesamt	9%	0%	0%	34%	ca. 20%	0%
Männeranteil an Führungspositionen	ca. 45%	-----	-----	ca. 75%	ca. 80%	-----
Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	gering	keine	-----	gering	gering	keine
berufliche Belastung	hoch	hoch (Isolation)	-----	---	---	hoch (wg. Privatisierung gestiegen)
Arbeitsplatzsicherheit	hoch	-----	-----	hoch	-----	gering

8. Arbeitsbedingungen in den sozialen Diensten – Bundesrepublik Deutschland

8.1 Pflegekräfte

Der Arbeitsmarkt für Pflegeberufe gilt als geschlechtsspezifischer Teilarbeitsmarkt: Die Berufsanforderungen – Versorgung von Hilfsbedürftigen – scheinen auf Frauen zugeschnitten; das Einkommen ist relativ niedrig, die Ausbildung so spezifisch, daß ein Wechsel in andere Tätigkeitsbereiche nur schwer möglich ist; begrenzt ist außerdem die Mobilität nach oben, nicht allerdings nach außen, Pflegekräfte steigen frühzeitig aus dem Beruf aus (Riedel/Steininger 1992: 28). Schauen wir uns dieses Bild aus der Nähe an.

Die Pflegeberufe setzen sich aus Hilfskräften ohne formale Qualifikation, KrankenpflegehelferInnen mit einjähriger und Krankenschwestern bzw. -pflegern mit dreijähriger Ausbildung zusammen. Letztere machen mit ca. drei Vierteln die Mehrheit aus (Baumann/Zell 1992: 44). Diese Beschäftigten arbeiten mehrheitlich im Krankenhaus, aber auch in Heimen und ambulanten Pflegestationen. Leider erlaubt die Datenlage keine genauere Differenzierung, zum Beispiel zwischen Krankenpflege- und Altenpflegepersonal. So fällt die für das Vereinigte Königreich übliche Differenzierung zwischen Haushaltshilfen und Hilfen in Heimen und Krankenpflegepersonal weg (vgl. zur mangelhaften Datenlage Alber 1990: 8f.).

Krankenhäuser müssen rund um die Uhr geöffnet sein, zudem lassen sich akute Notfälle bzw. Krankheitsverläufe nicht vorherplanen, so daß immer mit plötzlich verstärktem Arbeitsanfall zu rechnen ist. Nacharbeit, Schichtdienst und wechselnde Belastung gehören deshalb zum Pflegealltag (Albrecht et al. 1982: 68f.). Regelmäßiger Nachtdienst betrifft ca. die Hälfte des Pflegepersonals (Baumann/Zell 1992: 48).

Diese Bedingung machen Krankenhäuser nicht gerade zu einem Arbeitsplatz, der sich gut in die Zeitplanung von Frauen mit Kindern und Haushaltsverpflichtungen einfügen könnte. Auch andere Aspekte der Arbeitsbedingungen erwecken nicht den Eindruck, daß diese Tätigkeit für Frauen in besonderer Weise geeignet wäre.

Die Pflege ist ein Bereich mit einem hohen Anteil Vollzeitbeschäftigung, nur ein kleiner Teil der Krankenschwestern und Krankenpflegehelferinnen arbeitet in der Bundesrepublik teilzeit, 1990 waren es 22%. Allerdings hat sich dieser Anteil seit 1977 verdoppelt, zusammen mit den Krankenschwestern ist der Be-

ruf von den hier untersuchten derjenige, in dem die Zahl der Teilzeitbeschäftigen am schnellsten stieg (Tabelle 8.1).

Die Arbeitszeiten werden in der Regel noch durch Überstunden verlängert (Baumann/Zell 1992: 43; Galuschka et al. 1993: 20ff.). Nach den Daten des Mikrozensus von 1985 arbeiteten von 451.800 Krankenschwestern bzw. -pflegerinnen 361.900 zwischen 36 und 42 Stunden wöchentlich, 18.600 von 43 bis über 50 Stunden und 71.300 unter 35 Stunden (Nahr 1991: 56). Im Vergleich zu Arbeiterinnen in der Industrie und medizinisch-technischen Assistentinnen, anderen typischen Frauenberufen also, werden in der Krankenpflege am meisten Überstunden geleistet (Bartholomeyczik 1987: 7). Dies liegt daran, daß der Personalbedarf der Krankenhäuser nach einem Stellenplan von 1969 ermittelt wird. Bis 1988 wurde dieser zwar erfüllt – de facto reichten aber die vorhandenen Arbeitskräfte nicht aus, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden. Der durchschnittliche Krankenhausaufenthalt von PatientInnen hat sich im Laufe der Jahre verkürzt, die Entwicklung medizinischer und medizintechnischer Verfahren hat Diagnose und Therapie verändert. Deshalb ist die Arbeitsintensi-

Tabelle 8.1: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten – Teilzeitbeschäftigte

	Insgesamt (in Tausend)			Veränderungsrate	Hinzugekommene Stellen (in Tausend)	davon Teilzeitstellen (in Prozent)	Teilzeitanteil an Hauptberufen in sozialen Diensten, Frauen (in Prozent)		
	1977	1986	1990				1977	1986	1990
Ärztin	1.711	4.492	6.208	362,8	4.497	14,8	3,5	7,0	7,8
Krankenschwester/-helferin	33.465	68.617	101.744	304,0	68.279	40,5	11,4	17,1	22,0
Sprechstundenhilfe	15.719	31.621	46.501	295,8	30.782	22,8	8,4	11,3	14,4
Sozialarbeiterin/-Heimleiterin	7.676	25.318	42.054	547,9	34.378	33,1	13,1	20,8	25,9
Kindergärtnerin	13.195	28.613	38.746	293,6	25.551	57,9	12,3	21,9	25,6
Lehrerin	40.380	59.082	62.583	155,0	22.203	35,0	13,7	17,0	17,4
Bürobeschäftigte	45.117	81.295	101.307	224,5	56.190	52,5	22,6	30,1	33,0
Hauswirtschaftliche/-Reinigungsberufe	111.874	116.464	123.076	110,0	11.202	88,8	41,9	42,0	44,0
Frauen in sozialen Diensten insgesamt	314.521	526.791	666.064	211,8	351.543	45,3	18,8	24,2	27,2
ohne Lehrerinnen	274.141	467.709	603.481	220,1	329.340	46,2	19,9	25,6	28,9

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Die IAB-Angaben über teilzeitbeschäftigte Ärztinnen sind ergänzt durch nicht nach Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung aufgeschlüsselte Angaben über selbständige Ärztinnen. Die dafür verwendeten Daten des Statistischen Jahrbuches sind von 1976, 1985 und 1989. Die Angaben für Lehrerinnen enthalten lediglich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

tät in der Pflege gestiegen, sie ist mehr auf die Behandlung konzentriert, die rein pflegerischen Tätigkeiten, die sogenannte Grundpflege, nahmen ab, der Verwaltungsaufwand stieg an (prognos 1992: 8). Auf die veränderten Anforderungen müßte mit mehr Personal reagiert werden (Bartholomeyczik 1987: 7; Landenberger 1992: 72; Riedel/Steininger 1992: 19ff.).

Der Personalmangel und die daraus resultierende zeitliche Beanspruchung und hohe Arbeitsintensität sind wesentlich für die subjektiv als stark empfundene Belastung des Pflegepersonals (Albrecht et al. 1982: 85ff.; Bartholomeyczik 1987: 8; Baumann/Zell 1992: 57; Faltermaier 1987: 389). Die sowieso hohe Arbeitsanforderung wird so verstärkt. Als weitere belastende Begleiterscheinungen ihres Arbeitsalltags nennen die Betroffenen physische Überbeanspruchung wie Heben, Bücken, Tragen, lange Wege zurücklegen zu müssen sowie Wechselschichten. Hinzu kommen psychische Belastungen, wie der ständige Umgang mit Krankheit und Tod, Spannungen des Pflegepersonals untereinander und Unzufriedenheit mit starren Hierarchien (Albrecht et al. 1982: 96ff.; Bartholomeyczik 1987: 2; Baumann/Zell 1992: 58; Faltermaier 1987: 204, 389; Riedel/Steininger 1992: 33).

Die Fortbildungsangebote für Führungspersonal der mittleren und höheren Ebene sind in den meisten Bundesländern nicht gesetzlich geregelt, einheitliche Qualitätsstandards fehlen, es gibt viele verschiedene Lehrgänge, die nicht unbedingt auf die Anforderungen der entsprechenden Positionen abgestimmt sind. Dieses Defizit führt dazu, daß Führungspositionen in einem kleinen Teil der Krankenhäuser unbesetzt bleiben bzw. von Personen ohne Zusatzqualifikation eingenommen werden (Baumann/Zell 1992: 46f.). Insgesamt sind die Aufstiegsmöglichkeiten beschränkt, eine Tatsache, die ebenfalls zur beruflichen Unzufriedenheit beiträgt (Riedel/Steininger 1992: 34). Hinzu kommt eine geringe Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Berufen des Pflegesektors, die ein „Umsteigen“ erschwert (Landenberger 1992: 77; Riedel/Steininger 1992: 26).

Die schlechten Arbeitsbedingungen sind eine Ursache für die hohe Personalfluktuation in der Pflege. Von den von Riedel und Steininger befragten 2.057 Pflegekräften wollten knapp 20% den Beruf wechseln, ca. 10% in absehbarer Zeit aufgeben. Nur ein Siebtel hatte Karriereerwartungen, 24% wollten den Beruf bis zur Pensionierung ausüben. Es gilt als „normal“, daß das Personal nach weniger als 5 Jahren den Betrieb verläßt (Riedel/Steininger 1992: 30ff.). Nach einer Berliner Studie waren Pflegekräfte im Durchschnitt 5,7 Jahre in einem Krankenhaus und 13,6 Jahre im Beruf (Albrecht et al. 1982: 106f., 138). Zwar muß einkalkuliert werden, daß Mobilität für jüngeres Personal eine Möglichkeit ist, Erfahrung in unterschiedlichen Krankenhäusern zu sammeln und so ihre Aufstiegschancen zu verbessern (Albrecht et al. 1982: 46), die kurze Berufs-

verweildauer lässt sich dadurch jedoch nicht erklären. Sie ist zu einem Teil auf die Existenz von Mann und Kindern im Leben von Frauen, auf deren Bedürfnisse und Wünsche zurückzuführen. So war laut Ergebnissen des Mikrozensus von 1985 die größte Gruppe (149.400) von Krankenschwestern bzw. -pflegern zwischen 18 und 24 Jahren alt, danach, in der Altersgruppe von 25-29 Jahren, ging die Zahl auf 81.700 zurück, reduzierte sich zwischen 30 und 34 Jahren weiter auf 54.400, um dann zwischen 35 und 54 Jahren wieder auf 135.000 anzusteigen (Nahr 1991: 57). Aber die familiären Verantwortlichkeiten erklären nicht alles. Von einer Gruppe vollzeitbeschäftigter Krankenschwestern, nach ihren Arbeitszeitwünschen befragt, gaben mehr Frauen ohne als solche mit Kindern an, daß sie lieber weniger arbeiten wollten als bisher, bzw. daß sie den Beruf unterbrechen oder ganz aufgeben wollten. Indessen stellte dieselbe Untersuchung einen starken Zusammenhang zwischen beruflicher Belastung und dem Wunsch nach kürzerer Arbeitszeit fest (Bartholomeyczik 1987: 8). Gegen Ende der achtziger Jahre konnten selbst die zu knapp bemessenen Planstellen nicht mehr besetzt werden, immer weniger SchulabgängerInnen interessierten sich für die Krankenpflege, immer mehr Pflegekräfte kehrten ihrem Beruf den Rücken (Baumann/Zell 1992: 43; Landenberger 1992: 74).

Diesen Problemen entsprechend, wird auch von ForscherInnenkreisen unisono eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege gefordert. Der Pflegeberuf sollte so attraktiv werden, daß seine Aufgabe als Verlust von Einkommens- und Entwicklungsmöglichkeiten wahrgenommen würde und daß „Ehemalige“ zurückkommen wollen. Wesentliche Ansatzpunkte, um dies zu erreichen, wären flexiblere und damit familienfreundlichere Arbeitszeitgestaltung, mehr Möglichkeiten zu Teilzeitarbeit, bessere Aufstiegsmöglichkeiten durch Beseitigung von formalen Barrieren nach oben und zwischen den Pflegeberufen sowie durch Verbesserung des Fortbildungsangebotes, mehr Lohn, bessere Aufteilung der Verantwortung zwischen Pflegepersonal und ÄrztInnen (Kühlewind 1992: 11ff.; Mayfarth 1991: 190ff.; Nahr 1991: 51; Riedel/Steininger 1992: 34ff.).

8.2 Lehrerinnen

Der allergrößte Teil der deutschen Akademikerinnen ist im Bildungssystem beschäftigt (vgl. Riede et al. 1988: 33f.). Zwar spielt der Bildungssektor auch für akademisch ausgebildete Männer eine bedeutende Rolle, sie verteilen sich jedoch zusätzlich auf die höheren Positionen in der öffentlichen Verwaltung und sind mehr als Frauen in der Privatwirtschaft beschäftigt (Blossfeld/Becker 1989: 239ff.).

Das Bildungswesen ist gleichzeitig der Bereich des öffentlichen Dienstes, in dem die Teilzeitarbeit am weitesten verbreitet ist (Battis 1986: 16; Dittrich et al. 1989: 284). Beamtinnen und Beamten die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit einzuräumen, war in den letzten Dekaden ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, mit dem allerdings zu verschiedenen Zeiten ganz unterschiedliche Ziele erreicht werden sollten. Ende der sechziger Jahre, während des Lehrermangels, wurde Beamtinnen das Recht auf Teilzeitarbeit bzw. Beurlaubung mit Rückkehrranspruch zugestanden, wenn sie familiäre Gründe dafür hatten. Dahinter stand die Absicht, attraktivere Arbeitsplätze für Frauen mit Kindern zu schaffen und sie so im Schuldienst zu halten. Mit der sich abzeichnenden hohen Arbeitslosigkeit von Lehrerinnen und Lehrern seit Mitte der siebziger Jahre wurde nach Wegen gesucht, die vorhandene Arbeit auf mehr Personen zu verteilen. Deshalb schuf der Gesetzgeber die Möglichkeit, bei dringendem öffentlichen Interesse an der Einstellung neuer BewerberInnen im öffentlichen Dienst Anträgen von BeamtInnen auf Teilzeitarbeit bzw. auf unbezahlte langfristige Beurlaubung stattzugeben. Der große Vorteil dieser Regelung gegenüber der Privatwirtschaft besteht darin, daß die Betroffenen einen Anspruch auf Rückkehr in ein Vollzeit-Arbeitsverhältnis haben. Inzwischen werden „neue“ LehrerInnen fast nur noch als Teilzeitkräfte eingestellt (Battis 1986: 10ff.).

Wie sich diese Arbeitsmarktpolitik im einzelnen ausgewirkt hat, läßt sich leider nur grob nachvollziehen, da es keine gute Datenquelle gibt. Die in Kapitel fünf verwendeten Daten über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reichen nicht aus, um stichhaltige Aussagen über die Arbeitszeit der überwiegend verbeamteten Lehrerinnen zu machen. Laut Angabe des Statistischen Bundesamtes arbeiteten 1982 von den 376.000 Lehrerinnen aller Schularten 26% weniger als 35 Stunden in der Woche (Battis 1986: 16). Zu diesem Punkt gibt es jedoch keine Zeitreihen. Eine Notlösung, um die Entwicklung der Teilzeitarbeit beobachten zu können, ist die Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes. Zwar werden darin Berufe nicht erfaßt, aus den Angaben über die Laufbahngruppen lassen sich aber Schlußfolgerungen über den Teilzeitanteil bei verbeamteten Lehrerinnen ziehen (Breidenstein 1988: 631). 1986 betrug dieser 30% für die 77.000 im höheren Dienst und 34% für die 275.000 im gehobenen Dienst beschäftigten Frauen. Von diesen war ein großer Teil Lehrerinnen an Schulen, das Statistische Bundesamt schätzt die Zahl für 1986 und 1988 auf 300.000 (ebd.; Breidenstein 1990: 326). Diese Angaben berücksichtigen nicht Lehrerinnen im Angestelltenverhältnis, der Teilzeitanteil läge andernfalls sogar bei über einem Drittel, da Neueingestellte in der ersten Zeit nicht verbeamtet sind und Teilzeitverträge haben. Zwischen 1982 und 1986 hat die Teilzeitbeschäftigung von Lehrerinnen also zugenommen. Daß sich dieser Trend bis

in die neunziger Jahre fortgesetzt hat, ist angesichts der unveränderten Rahmenbedingungen sicher (vgl. auch Breidenstein 1988: 631).

Verbeamtete sind von den hier untersuchten Lehrerinnen und wohl auch darüber hinaus die Gruppe, die ihre Arbeitszeit am ehesten ohne Risiko für ihre Berufskarriere reduzieren kann. An ihren pädagogisch-fachlichen Arbeitsanforderungen ändern auch reduzierte Stunden nichts, sie haben also anders als viele auf Teilzeit reduzierte Beschäftigte (Langkau-Herrmann et al. 1983: 124) nicht zu befürchten, daß ihre Arbeit anspruchsloser würde. Ihr Lohn ist relativ hoch, so daß eine halbe Stelle noch weit vom Taschengeldniveau entfernt ist; ihre Rückkehr ist gesichert, und da die Aufstiegsmöglichkeiten in der Schule sowieso begrenzt sind, geht ihnen auch in dieser Hinsicht nicht viel verloren. Dies gilt nicht für die sozialversicherungspflichtig teilzeitbeschäftigen Neueinstiegerinnen, denen sowohl die Wahl als auch die Sicherheit „erspart“ bleibt. Ihre Löhne und die Aussicht auf Übernahme in das Beamtenverhältnis machen sie dennoch zu relativ Privilegierten.

Auch auf lange Sicht führt reduzierte Arbeitszeit Beamte und Beamtinnen nicht in die materielle Unsicherheit. Ihre Altersversorgung ist generell erheblich besser als die vergleichbar qualifizierter Beschäftigter der Metall- und Elektroindustrie (Fuest/Kroker 1992: 19f., 39). Bis 1984 wurde das Altersruhegeld zudem so berechnet, daß sich Ausfallzeiten kaum bemerkbar machten. Seitdem ist der Modus verändert worden; wenn eine Beamtin während ihrer Berufslaufbahn für acht Jahre auf 50% ihrer regulären Arbeitszeit heruntergeht und sich außerdem für sechs Jahre beurlauben läßt, verschlechtert sich inzwischen ihre Altersversorgung nur um 10% (Battis 1986: 12f.).

Hochqualifizierten Frauen bzw. BeamtInnen ist es nicht gelungen, ihre verstärkte Integration in den öffentlichen Dienst in eine entsprechend verstärkte Integration in Führungspositionen umzusetzen. Immer noch haben Männer die besseren Aufstiegschancen (Becker 1991: 129ff.). Dies gilt auch für die Schule. Obwohl in Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen 1988 über die Hälfte des hauptberuflichen Lehrpersonals Frauen waren, wurden in den einzelnen Bundesländern nur zwischen 8% und 29% der Schulen von ihnen geleitet. In den Gymnasien, wo Frauen nur zwischen 30% und 45% des Lehrpersonals ausmachten, waren 2% bis 17% Schulleiterinnen (Kreckel 1992: 245). Dies ist zum Teil auf die höhere Teilzeitquote von Frauen zurückzuführen (Langkau-Herrmann et al. 1983: 96ff.; Trautwein-Kalms 1987: 20). Mangels genauerer Information muß man außerdem davon ausgehen, daß die bekannten Ursachen für geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und Hierarchien – die Hauptverantwortung von Frauen für die Versorgung der Kinder, berufliche Sozialisation, Vorurteile von Vorgesetzten und auf Männer zugeschnittenen Bewertungs- und Aufstiegsverfahren – auch für den Schuldienst zutreffen (vgl. z.B. Becker 1991: 121).

8.3 Hauswirtschaftliche und Reinigungsberufe

In den am geringsten qualifizierten und am niedrigsten bezahlten Berufen gibt es auch in der Bundesrepublik den höchsten Anteil Teilzeitbeschäftigung. Entgegen dem allgemeinen Trend vergrößerte sich dieser in den achtziger Jahren jedoch kaum, er stieg zwischen 1977 und 1990 um nur 2 Prozentpunkte auf 44% an (Tabelle 7.1). Dies geht darauf zurück, daß in diesem Bereich seit 1977 fast keine neuen Arbeitsplätze geschaffen worden sind (Tabelle 5.4). Von den hinzugekommenen allerdings bestand der größte Teil aus Teilzeitstellen. Daraus läßt sich schließen, daß nur wenige der bestehenden Positionen in Teilzeitbeschäftigung umgewandelt wurden, sich also die Arbeitsbedingungen insgesamt nicht so drastisch verschlechterten wie im Vereinigten Königreich. Dies ist überraschend, da auch in der Bundesrepublik das Reinigungspersonal die als erste von der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen betroffene Gruppe war (Tofaute 1987: 273, 276).²⁷

Die Reinigungsfrauen, deren Arbeitszeit weniger als die Hälfte der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit beträgt, sind, da nicht sozialversicherungspflichtig, von diesen Aussagen nicht betroffen. Man muß von einer zusätzlichen Zahl völlig ungeschützter Beschäftigter ausgehen. Doch auch die sozialversicherungspflichtig teilzeitbeschäftigen Arbeiterinnen bekommen keine der üblichen Zulagen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld (Trautwein-Kalms 1987: 20), eine Form indirekter Diskriminierung, da primär Frauen davon betroffen sind. Eine andere indirekte Form ist die Eingruppierung. Die „Reiniger in Gebäuden“, überwiegend Frauen, befinden sich in der niedrigsten Lohngruppe, ihre männlichen Kollegen, die als Laternenputzer, Badewärter, Hofarbeiter etc. vergleichbare Tätigkeiten ausführen, befinden sich eine Gruppe darüber (Langkau-Herrmann et al. 1983: 96).

Sowohl für eine berufliche Karriere als auch bezogen auf das Einkommen ist Putzen damit eine ertragslose Beschäftigung. Wer sie dennoch lange genug auf sich nimmt, um Rentenansprüche zu erwerben, steht als Ex-Beschäftigte des öffentlichen Dienstes besser da als eine, die ihr Arbeitsleben als Unqualifizierte in der Privatwirtschaft verbracht hat (Fuest/Kroker 1992: 20f., 38; Keller 1985: 668). Für die Mehrheit aller Reinigungsfrauen wird das Putzen allerdings nur für eine begrenzte Phase ihres Lebens Einkommensquelle sein. Eine voraussetzunglose Tätigkeit ohne Weiterentwicklungsmöglichkeiten zielt vor allem auf die, die wegen ihrer Lebensumstände keine bessere Alternative haben: unqualifizierte Frauen, die „neben“ Kindern auf Erwerbstätigkeit nicht verzichten kön-

27 Laut Tofaute (1987: 276), Mendner und Sauerborn (1983: 40ff.) sind im Zuge der Privatisierungspolitik Tausende von Arbeitsplätzen im Reinigungsbereich weggefallen. Die Daten des IAB bestätigen dies nicht.

nen oder wollen bzw. die, nachdem die Kinder alt genug sind, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Wenn überhaupt, beziehen davon Betroffene später sehr geringe Renten, die entweder durch die Renten ihrer Ehemänner oder durch Sozialhilfe ergänzt werden müssen. Der relative Vorteil des öffentlichen Dienstes dürfte also für sie nicht ins Gewicht fallen.²⁸

8.4 Bürobeschäftigte

Die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung waren wie die LehrerInnen von dem Trend zur Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung betroffen. Seit 1977 nahm der Anteil in diesem Bereich um 10 Prozentpunkte zu, von den Stellen für Bürofachkräfte bzw. Stenotypistinnen waren 1990 ein Drittel Teilzeitpositionen, sie machten über die Hälfte der zwischen 1977 und 1990 im Verwaltungsbereich neu entstandenen Stellen aus (Tabelle 8.1). Dies hat nicht nur Konsequenzen für ihre Einkommenssituation, sondern auch für Weiterbildungs- und Beförderungschancen. Für Angestellte im öffentlichen Dienst gibt es erstens den „Bewährungsaufstieg“, eine automatische Höhergruppierung, abhängig von der Länge der Dienstzeit. Für Stenotypistinnen gibt es nur eine „Bewährungszulage“, da sie nach Auffassung der Arbeitgeber in den sechziger Jahren aufgrund des Arbeitskräftemangels zu hoch eingestuft worden sind. Für Teilzeitbeschäftigte ist die Zeit der „Bewährung“ doppelt so lang wie für Vollzeitkräfte. Außerdem darf sie nicht unterbrochen werden, etwa wegen eines Erziehungsurlaubes. Zudem ist es für Teilzeitbeschäftigte oft zeitlich schwierig, an (ganztägigen) Fortbildungsangeboten teilzunehmen.

Die zweite Möglichkeit zum Aufstieg besteht darin, die Tätigkeitsmerkmale so zu ändern, daß eine Stelle höher eingruppiert werden muß. Da diese Form stärker vom Ermessen der Vorgesetzten abhängt, spielen das Auftreten, die Kontakte, die Unterstützung, die eine Person innerhalb der Verwaltung hat, eine Rolle. Für Teilzeitbeschäftigte bestehen hier wenig Chancen. Am besten schneiden Männer ab, sie verfügen eher über den entsprechenden Habitus bzw. werden mit größerem Wohlwollen betrachtet. Sie nehmen auch eher an Weiterbildungsmaßnahmen teil. Hinzu kommt, daß Frauen sich mehrheitlich in den Berufen des mittleren Dienstes befinden, von wo aus selbst bei bester subjektiver wie objektiver Form nicht viel zu erreichen ist. Es gibt nur wenig Weiterbildungsangebote für den unteren und mittleren Dienst, Frauen werden außerdem

28 Der Satz steht im Konjunktiv, weil die Arbeitssituation von Reinigungspersonal bislang kein besonderes wissenschaftliches Interesse auf sich gezogen hat, es existieren keine Einzelstudien darüber; in dieser Hinsicht muß man sich also auf kontextbezogene Schlußfolgerungen beschränken.

von ihren Dienststellen weniger zu einer Teilnahme ermutigt (Langkau-Herrmann et al. 1983: 101ff.). Die Bürotätigkeit von Frauen besteht entweder aus bloßem Maschineschreiben oder Routinesachbearbeitung. Beides ist so angelegt, daß es kaum Weiterentwicklungsmöglichkeiten gibt (Langkau-Herrmann et al. 1983: 106f.; Oppen 1992: 108).

Die Ausweitung der Teilzeitarbeit unter den Bürobeschäftigten geschah noch weniger freiwillig als unter den Lehrerinnen und Lehrern. Als Angestellte haben Bürobeschäftigte im öffentlichen Dienst keinen Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung wie die Beamten, und entsprechend gibt es für sie auch keine Rückkehrgarantie (Bundesangestelltentarifvertrag 1994, § 50; Langkau-Herrmann et al. 1983: 124; Battis 1986: 12). Über die Zunahme der Teilzeitarbeit und damit über die Einschränkung von Einkommens- und Karrieremöglichkeiten haben allein die Arbeitgeber bestimmt (Dittrich et al. 1989: 283f.).

Im Vergleich mit der Privatwirtschaft jedoch schneiden die Büroangestellten immer noch besser ab. Ihre Wiedereingliederung in den Beruf nach einer familienbedingten Unterbrechung ist einfacher als im privaten Sektor. Gegen berufliche Abstiege sind sie besser geschützt (Becker 1991: 129). Langfristig wirkt sich dies auf die Alterssicherung aus. Gegenüber der Rentenversicherung im privaten Sektor hat die des öffentlichen Sektors zudem den großen Vorzug, daß alle ArbeiterInnen und Angestellten im Ruhestand ergänzend zur gesetzlichen Rentenversicherung eine Zusatzversorgung erhalten; eine ähnliche Leistung ist in der Industrie vom Betrieb abhängig (Fuest/Kroker 1992: 20f.).

8.5 Bundesrepublik und Großbritannien im Vergleich

8.5.1 Entwicklung der Teilzeitarbeit

Der bundesdeutsche Sozialstaat wurde im vorigen Kapitel wegen der relativ hohen Löhne als Unterstützer finanzieller Unabhängigkeit „seiner“ weiblichen Beschäftigten porträtiert. Schaut man sich diese Beschäftigung unter qualitativen Aspekten genauer an, bestätigt sich dieses Ergebnis. Zentral dafür ist die im Vergleich zum Vereinigten Königreich niedrige Teilzeitquote. In der Bundesrepublik betrug diese 1990 für Frauenbeschäftigung in den sozialen Diensten 29%, im Vereinigten Königreich 1991 57% (Tabellen 8.2 und 8.3).

Die Differenz ist beträchtlich – beachtet werden muß, daß die britischen Daten die privatisierten Arbeitsplätze nicht enthalten, d.h. gerade die Jobs mit besonders hoher und steigender Teilzeitquote; für die Bundesrepublik sind die Angaben über die ebenfalls häufig teilzeitbeschäftigen Lehrerinnen und die

Tabelle 8.2: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Teilzeitbeschäftigte in den sozialen Diensten

	Insgesamt (in Tausend)			Veränderungsrate	Hinzugekommene Stellen (in Tausend)	davon Teilzeitstellen (in Prozent)	Teilzeitanteil an Frauenbeschäftigung insgesamt (in Prozent)		
	1977	1986	1990				1977	1986	1990
Gesundheit	98.788	178.785	244.106	247,0	145.318	40,0	13,1	18,1	21,8
Soziales	62.527	123.184	167.265	268,0	104.738	50,0	25,4	32,9	36,6
Bildung	140.381	203.723	228.385	163,0	88.004	52,0	24,2	28,9	30,5
Verwaltung	12.825	21.099	26.308	205,0	13.483	46,0	14,0	19,5	21,8
Insgesamt	314.521	526.791	666.064	212,0	351.543	45,0	18,8	24,2	27,2

Quellen: unveröffentlichte Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Statistische Jahrbücher. Die IAB-Angaben über Vollzeitbeschäftigte im Gesundheits- und Bildungswesen wurden um die selbständigen Ärztinnen und verbeamteten Lehrerinnen ergänzt. Die dafür verwendeten Daten des Statistischen Jahrbuchs sind von 1976, 1985 und 1989.

Tabelle 8.3: GB – Weibliche Teilzeitbeschäftigte in den sozialen Diensten, öffentlicher Sektor

	In Tausend					Teilzeitanteil an Gesamtbeschäftigung					Veränderungsrate	Hinzugekommene Stellen (in Tausend)	
	1979	1983	1986	1988	1991	1979	1983	1986	1988	1991	1988-91	1979-91	1979-91
NHS	420	440	430	470	393	45,7	45,4	45,3	48,5	46,1	83,6	93,6	-27
Bildung	650	590	610	660	599	56,5	57,3	58,7	60,0	66,8	90,8	92,2	-51
Gesundheit und Soziales	180	200	220	220	204	60,0	64,5	64,7	62,9	60,9	92,7	113,3	24
Insgesamt	1.250	1.230	1.260	1.350	1.196	52,7	53,2	54,1	55,8	57,4	88,6	95,7	-54

Quelle: Economic Trends (1980ff.).

nicht versicherungspflichtigen Hauswirtschafts- und Reinigungstätigkeiten nicht darin erfaßt. Die Teilzeitquote liegt also in beiden Ländern höher, der Länderunterschied bleibt davon unberührt.

Dabei war auch die Bundesrepublik von der Ausweitung der Teilzeitarbeit betroffen. Im Laufe der achtziger Jahre nahm in allen Frauenberufen des sozialen Dienstleistungssektors der Teilzeitanteil deutlich zu, er machte einen substantiellen Teil des Beschäftigungswachstums aus. Eine Ausnahme bildeten lediglich die stagnierenden hauswirtschaftlichen und Reinigungstätigkeiten sowie die Lehrerinnen. Dennoch überwiegen bei den zwischen 1977 und 1990 neu hinzugekommenen Arbeitsplätzen mit 54% die Vollzeitarbeitsplätze, die Leh-

rerinnen ausgeklammert (Tabelle 8.1). Im Schulwesen kamen neu eingestellte Lehrkräfte mehrheitlich auf Teilzeitpositionen.

8.5.2 Klassifikation der Arbeitsplätze I: Zuverdienerjobs ohne Entwicklungsmöglichkeiten

Die relativ niedrige Teilzeitquote führt in Kombination mit den relativ hohen Löhnen dazu, daß die oben (vgl. Kapitel 7.6) als Zuverdienerjobs ohne Entwicklungsmöglichkeiten klassifizierten Tätigkeiten in Deutschland einen kleineren Anteil an der Frauenbeschäftigung im sozialen Dienstleistungssektor haben. Diese ausschließlich hauswirtschaftlichen und Reinigungstätigkeiten auf Teilzeitbasis gerieten zudem in den achtziger Jahren unter geringeren Rationalisierungsdruck. Im Vereinigten Königreich wurden Lohnkosten durch Arbeitszeitreduzierungen bis unter die Sozialversicherungsgrenze verringert. In der Bundesrepublik nahm zwar die Teilzeitarbeit zu, die Stundenzahl blieb aber oberhalb der sozialversicherungspflichtigen Grenze. Damit sanken die Einkommen nicht ins Bodenlose, es gibt keine der britischen Situation vergleichbare Ausweitung der modernen Tagelöhner. Auch die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung blieben erhalten; dies ist allerdings weniger bedeutend, angesichts der niedrigen Löhne und der hohen Teilzeitquote überschreiten diese Leistungen auch in der Bundesrepublik nicht das Einkommen einer Sozialhilfeempfängerin: Arbeitslosengeld und -hilfe liegen unter dem Sozialhilfesatz, das gleiche gilt für die Rente; ein wichtiger Unterschied ist allerdings der Anspruch auf Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt, Weihnachts- und Urlaubsgeld. Je näher die Löhne an der Sozialhilfegrenze liegen, desto irrelevanter für die Einkommenssicherheit sind die Sozialversicherungsleistungen, vorausgesetzt, es existiert eine erwerbsunabhängige soziale Grundsicherung.

Insgesamt wird deshalb in beiden Ländern im Falle der Erwerbsunfähigkeit die soziale Sicherung dieser Gruppe von Beschäftigten, aus welcher Quelle sie auch finanziert werden mag, an der Armutsgrenze liegen; wer allerdings als Reinigungsfrau beschäftigt ist, steht in Zeiten der Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik besser da. Wegen hoher Teilzeitquoten in diesem Beruf ist dennoch die Wahrscheinlichkeit groß, auf ein weiteres Einkommen angewiesen zu sein.

8.5.3 Klassifikation der Arbeitsplätze II: Zuverdienerjobs mit Entwicklungsmöglichkeiten

Die für die britische Situation relevante Gruppe der Zuverdienerinnen, die ihren ökonomischen und professionellen Status verbessern könnten, ohne den Beruf zu wechseln, hat in der Bundesrepublik eine Entsprechung. Es sind auch hier

die teilzeitbeschäftigen Krankenpflegehelferinnen und Krankenschwestern sowie teilzeitbeschäftigte Verwaltungsangestellte. Diese Gruppe fällt aber erstens in Deutschland weniger ins Gewicht, ihr Anteil an beiden Berufen ist deutlich kleiner als im Vereinigten Königreich. Zweitens stellt ihr Einkommen, von dem sie ihren Lebensunterhalt bestreiten könnten, keinen Zuverdienst im Wortsinne dar. Da es aber nur knapp über der Armutsgrenze liegt, ist der Anreiz hoch, den kargen Lebensstandard durch ein weiteres Einkommen zu heben.

Die beruflichen Perspektiven innerhalb dieser Gruppe sind nicht gleich gut. Die Krankenschwestern und -pflegehelferinnen werden in einem Beruf, in dem Personalknappheit herrscht, wenig Probleme haben, auf Vollzeitbeschäftigung umzusteigen. Außerdem ist möglich, daß die Attraktivität der Teilzeitarbeitsplätze erhöht wird, um die Aussteigerquote zu verringern, Teilzeit und Karrieremöglichkeiten müssen sich also, langfristig betrachtet, nicht ausschließen.

Anders sieht es für die Verwaltungsbeschäftigen aus. Ihnen dürfte es schwer fallen, ihre Arbeitszeit zu verlängern. Schließlich verfolgen die öffentlichen Arbeitgeber die Absicht, die vorhandene Arbeit auf mehr Beschäftigte zu verteilen und stellten deshalb in den achtziger Jahren Frauen in der Verwaltung mehrheitlich auf Teilzeitbasis ein. Da es keinen Anspruch auf Vollzeitbeschäftigung gibt und die sowieso beschränkten Karrieremöglichkeiten nur Vollzeitbeschäftigen offenstehen, entwickelt sich dieser Berufsweg mehr und mehr zu einer Sackgasse: niedriges Ein- ohne berufliches Fortkommen.

8.5.4 Klassifikation der Arbeitsplätze III: Brotverdienerjobs

Für den größten Anteil der deutschen im sozialen Dienstleistungssektor beschäftigten Frauen ist ökonomische Unabhängigkeit möglich. Die Rede ist von Lehrerinnen, von den vollzeitbeschäftigten Krankenschwestern und Krankenpflegehelferinnen sowie den vollzeitbeschäftigten Verwaltungsangestellten, aber auch von Putzfrauen. Dies ist, letztere ausgenommen, der gleiche Personenkreis wie in Großbritannien. Überhaupt gibt es abgesehen von der Lohnhöhe zwischen diesen Gruppen viele Ähnlichkeiten.

Augenfällig sind diese vor allem in bezug auf die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals. Der Beruf wird in beiden Ländern als belastend und als zu wenig entlohnt empfunden, die Aufstiegsmöglichkeiten sind gering, die Personalfluktuation ist aufgrund dieser Tatsachen hoch, gleiches gilt auch für die Arbeitsplatzsicherheit; wer sich entscheidet, diese Arbeitsbedingungen langfristig zu akzeptieren, muß sich um ihre bzw. seine Arbeitsstelle keine Sorgen machen. Gleichzeitig wächst die öffentliche Besorgnis darüber, daß die Dienstleistung aufgrund ihrer mangelnden Attraktivität für die Beschäftigten unter das akzeptable Niveau sinken könnte. Typisch für personenbezogene soziale Dienstlei-

stungen macht sich in der Pflege in beiden Ländern der finanzielle Druck öffentlicher Haushalte auf der einen sowie das staatliche Bemühen um soziale Stabilität auf der anderen Seite bemerkbar. Nachdem in der letzten Dekade Sparabsichten die Oberhand behalten haben, scheint sich inzwischen die Einsicht durchzusetzen, daß etwas für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen getan werden muß.

Festzuhalten ist, daß Krankenpflegerinnen durch ihre Berufstätigkeit zwar ökonomische Unabhängigkeit erhalten, dafür aber viel Energie, Zeit und Frustrationstoleranz aufbringen müssen. Der Beruf bietet ihnen wenig Selbstbestimmungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten und steht einer relativ konfliktfreien Lebensplanung mit Kindern im Wege. Betrachtet man lediglich die ökonomische Dimension, dann schneiden die deutschen Krankenpflegerinnen besser ab, ihre Löhne sind nicht nur höher als die ihrer britischen Kolleginnen, Teilzeitarbeit ist überdies erheblich seltener, ihre Möglichkeiten zur finanziellen Eigenständigkeit somit größer.

Vergleicht man die Arbeitssituation der Lehrerinnen, besteht die Hauptparallele beider Länder darin, daß die Schule der wesentliche Beschäftigungsbereich für hochqualifizierte Frauen ist und daß die Lehrerinnen von den untersuchten Berufsgruppen den höchsten Status haben. Davon abgesehen gibt es deutliche Unterschiede. So ist der Teilzeitanteil verschieden – und länderuntypisch. Der Anteil der deutschen teilzeitbeschäftigen Lehrerinnen ist höher als der der britischen – ein Ergebnis der Teilzeitoffensive im deutschen öffentlichen Dienst. Die britischen Lehrerinnen stehen damit ökonomisch jedoch nicht besser da, weil ihre Löhne relativ gesehen deutlich unter den deutschen liegen. Zurückzuführen ist diese Differenz auch darauf, daß der deutsche Staat der Lehrerknappheit am Ende der sechziger Jahre u.a. mit deutlichen Lohnerhöhungen beizukommen versuchte (Bölling 1987: 7f.).

Auch in anderer Hinsicht genießen die deutschen Lehrerinnen ein größeres Maß an sozialer Sicherheit. Sie haben mehrheitlich den Status der Beamten und werden also von Regeln geschützt, die für „Staatsdiener“ entworfen worden sind, d.h. im Austausch gegen Loyalität gegenüber dem Staat hat sich dieser zu einer speziellen Fürsorge für „seine“ Beschäftigten verpflichtet. Dazu gehören die gute Absicherung im Alter sowie die hohe Arbeitszeitflexibilität. Eine britische Lehrerin, die wegen Schwangerschaft ihre Erwerbstätigkeit unterbricht, muß demgegenüber oft einen Statusverlust hinnehmen, wenn sie ihren Beruf wieder aufnehmen will. Wenn man hinsichtlich mangelnder Aufstiegschancen eine Ähnlichkeit zwischen britischen und deutschen Lehrerinnen konstatiert, sollte man also bedenken, daß das Niveau, von dem aus der Aufstieg unternommen wird, in Deutschland höher ist.

Die Verwaltungsbeschäftigen können in beiden Ländern ähnlich schlecht Karriere machen. Sie konzentrieren sich auf Tätigkeiten, aus denen es kaum einen Weg nach oben gibt; zudem unterstützen die Institution und ihre dafür zuständigen Angehörigen eher Männer dabei, sich um Aufstieg zu bemühen. Gegen den beruflichen Abstieg aufgrund von Kindern allerdings sind diese Beschäftigten in beiden Ländern im Vergleich zum privaten Sektor besser geschützt, da es mehr Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Kindern und Beruf gibt (Becker 1991: 132ff.; McRae/Daniels 1991: 9ff.).

Das allgemein niedrige Einkommensniveau ist wie in den anderen Bereichen auch für die deutschen Frauen etwas höher. Dies gilt auch nach der Pensionierung. Die Altersversorgung im deutschen öffentlichen Dienst ist besser, da es zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst gibt (Fuest/Kroker 1992: 20f.). Im Vereinigten Königreich existiert demgegenüber lediglich die universelle Rentenversicherung mit einkommensbezogenen Komponenten (Kavanagh 1987: 215f.), Zusatzversorgungsprogramme für den öffentlichen Dienst sind wenig ausgeprägt (Esping-Andersen 1990: 87).

Insgesamt ist allen Beschäftigten in dieser Gruppe gemeinsam, daß sie nur schlechte Aufstiegmöglichkeiten haben, der Hauptunterschied besteht in dem Niveau langfristiger und kurzfristiger sozialer Sicherheit, das der Arbeitsplatz garantiert. Dieses liegt in Großbritannien niedriger als in der Bundesrepublik.

8.5.5 Exkurs: Länderspezifische Forschungsschwerpunkte zur Beschäftigung in der Pflege – das Dilemma Segmentation und das Dilemma Pflegenotstand

Die Pflegeforschung beider Länder ist durch unterschiedliche Erkenntnisinteressen bestimmt. In der Folge sind die Ergebnisse nicht homogen und so auch nicht durchgängig vergleichbar.

Die deutschen Studien legen kein Gewicht auf die unterschiedlichen Karriermöglichkeiten von Frauen und Männern in der Pflege. Die Tatsache, daß der Männeranteil in der Bundesrepublik in den letzten Jahren gestiegen ist (Kühlewind 1992: 11ff.), bleibt scheinbar unbemerkt, obwohl sie angesichts der als negativ beschriebenen Arbeitsbedingungen erklärt werden müßte. So kommt es auch, daß die fehlenden Aufstiegschancen von teilzeitbeschäftigen Krankenschwestern, in Großbritannien ein wichtiges Thema, in der Bundesrepublik unbeachtet bleiben. Offenbar hält die deutsche Forschung angesichts allgemein beschränkter Aufstiegmöglichkeiten innerhalb des Berufes die Frage danach, ob eher Frauen oder Männer Karriere machen bzw. welche Rolle Teilzeitbeschäftigung dafür spielt, für vernachlässigbar. Mit anderen Worten, die deutsche

Forschung hebt eher die allgemein schlechten Arbeitsbedingungen hervor. Demgegenüber betont die britische die relativ schlechtere Position der Frauen in diesem Arbeitsfeld – und erweckt damit den Eindruck, daß es auf diesem Gebiet überhaupt nennenswerte Karrieremöglichkeiten gibt. Ebenso befaßt sich die britische Literatur stärker mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als die deutsche. Zwar nimmt die Forderung nach Arbeitszeitflexibilität zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den deutschen Beiträgen einen wichtigen Platz ein, allerdings fehlt häufig der Verweis auf die familiäre Verantwortung der Betroffenen, bzw. wird der Frage nach ihren Möglichkeiten zur Kinderbetreuung nicht nachgegangen. Insgesamt untersucht man in Großbritannien den Pflegesektor stärker unter dem Aspekt der geschlechtsspezifischen Segmentation, in der Bundesrepublik steht der drohende Pflegenotstand und die Frage, wie dieser zu beheben wäre, im Vordergrund.

Der britische Pflegesektor ist auch in anderer Hinsicht stärker nach verschiedenen Gruppen differenziert untersucht. Während in der Bundesrepublik Krankenpflege, Altenpflege, Haushaltpflege etc. in der Regel gemeinsam behandelt werden, finden sich in Großbritannien Einzeluntersuchungen über die Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Bereichen. Dies mag zurückzuführen sein auf die quantitativ größere Bedeutung der britischen sozialen Dienste, auf die auch in wissenschaftlicher Hinsicht lange Tradition der britischen Sozialarbeit, auf die größere Heterogenität der Arbeitsbedingungen, beispielsweise zwischen der Hauspflege durch eine unqualifizierte Teilzeitkraft und der Pflege im Krankenhaus. Die britische Forschungslandschaft jedenfalls ist in dieser Hinsicht facettenreicher und damit für die vergleichende Forscherin ergiebiger als die deutsche.

In beiden Ländern gibt es kaum Vergleiche zwischen den Pflegeberufen und anderen typischen Frauenberufen. So bleibt offen, ob diese Tätigkeiten auch relativ gesehen ihre negative „Auszeichnung“ behalten müßten. Eine Ausnahme ist die Untersuchung von Bartholomeyczik, die nach einem Vergleich zwischen deutschen Industriearbeiterinnen und Krankenpflegerinnen zu dem Ergebnis kam, daß die Belastungen in der Industrie durchweg größer waren (Bartholomeyczik 1988 zitiert nach Galuschka et al. 1993: 24f.). Die im vorangegangenen Kapitel angestellten Lohnvergleiche bestätigen dieses Ergebnis für Großbritannien, wo die Frauenlöhne im privaten Sektor durchweg unter denen des öffentlichen lagen; für bundesdeutsche Krankenschwestern jedoch galt, daß eine kaufmännische Ausbildung ihnen in der Industrie ein höheres Einkommen eingetragen hätte (siehe Kapitel 6.1).

Die Arbeitsbedingungen der weiblichen Beschäftigten im deutschen und britischen sozialen Dienstleistungssektor lassen sich in bezug auf Löhne, Teilzeitquoten, Aufstiegsmöglichkeiten und Sozialversicherungsleistungen in drei

Gruppen einteilen. Schaut man sich die Verteilung der Beschäftigten auf diese Kategorien an, wird das Ergebnis der Lohnanalyse im sechsten Kapitel bestätigt: In der Bundesrepublik bieten die Arbeitsplätze ein höheres Niveau materieller Sicherheit als in Großbritannien. Dieses allgemeine Resultat wird im abschließenden Kapitel noch einmal differenzierter dargestellt – im Zusammenhang mit allen wesentlichen empirischen Ergebnissen der Arbeit. Das Ergebnis, die Skizze zweier Sozialstaatskulturen, bildet den Ausgangspunkt für Politikempfehlungen einerseits. Andererseits ist es Anlaß für Reflexionen über bisherige Versuche, das Geschlechterverhältnis mittels gezielter Interventionen zu ändern.

*Synoptische Übersicht 8:
Arbeitsbedingungen – Bundesrepublik Deutschland*

	Pflegekräfte	LehrerInnen	Büro-beschäftigte	Haus-/Reinigungs-personal
Teilzeitanteil	22%	ca. 35%	33%	44%
Aufstiegschancen	gering	gering	gering	keine
Männeranteil insgesamt	18%	52%	23%	3%
Männeranteil an Führungspositionen	----	ca. 80%	hoch	----
Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	gering	gut	geringer als Lehrerin, besser als Privatsektor	gering
berufliche Belastung	hoch	----	----	----
Arbeitsplatzsicherheit	hoch	hoch	hoch	----

9. Die Frauen im deutschen und britischen Sozialstaat: das Versorger- und das Selbstversorger-Milieu – Überblick über die empirischen Ergebnisse

Wir haben gesehen, daß der Sozialstaat im Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik seit den sechziger Jahren die zentrale Institution für die Erwerbstätigkeit von Frauen war, die sozialen Dienste waren der Hauptwachstumssektor auf dem Arbeitsmarkt. Im Vereinigten Königreich hat die Beschäftigung in diesem Sektor eine größere Bedeutung als in der Bundesrepublik. Der Vorsprung bestand schon in den sechziger Jahren und wurde danach durch stärkere Expansion weiter ausgebaut. Dies lag zum einen am britischen Ganztagschulsystem, in dem mehr Kantinenbeschäftigte und Reinigungspersonal als in der Bundesrepublik gebraucht wurden. Außerdem gab es relativ wenig ÄrztInnen im britischen Gesundheitswesen, dafür aber relativ viele Krankenschwestern; die hochbezahlten, relativ zahlreichen ÄrztInnen in der Bundesrepublik wiederum waren der Grund dafür, daß dort weniger Krankenschwestern arbeiteten.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist eine unterschiedliche Dynamik der sozialen Dienstleistungssektoren in beiden Ländern zu beobachten: Stagnation und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in Großbritannien, Expansion in der Bundesrepublik. Die Ursachen für diese Unterschiede werden deutlich, wenn man sich die Entwicklung des Wirtschaftszweiges nach Berufen anschaut: In der Bundesrepublik waren Krankenschwester bzw. -helferin, Sprechstundenhilfe, Lehrerin, Verwaltungsangestellte, Reinigungsfrau bzw. hauswirtschaftlich Beschäftigte die Hauptberufe in den sozialen Diensten. Im Laufe der Zeit verschoben sich die Anteile dieser Berufe am Wirtschaftszweig, die Bedeutung der qualifizierten, personenbezogenen Tätigkeiten wuchs, die des Reinigungs- und hauswirtschaftlichen Personals nahm ab. Gleichzeitig vergrößerte sich auch die Teilzeitquote; da sich Teilzeitarbeit und beruflicher Aufstieg weitgehend ausschließen, schwächt diese Entwicklung die durch den Ausbau qualifizierter Tätigkeiten gestiegenen Karrieremöglichkeiten von Frauen wieder ab. Besonders betroffen sind davon die Verwaltungsangestellten, für die Krankenschwestern hingegen bestehen wegen des Personalnotstandes Aussichten auf verbesserte Arbeitsbedingungen auch in Teilzeitpositionen. Differenziert man diese Tätigkeiten nach Trägern, zeigt sich, daß in den achtziger Jahren die Bedeutung des gemeinnützigen Sektors zuungunsten des staatlichen leicht zunahm.

Im Vereinigten Königreich setzte sich der Wirtschaftszweig soziale Dienste ähnlich wie in der Bundesrepublik aus den Berufen Krankenschwester bzw. -helferin, Lehrerin, Hilfskraft im Haushalt sowie Reinigungs- und hauswirtschaftliche Tätigkeiten zusammen. In den achtziger Jahren wurde das Personal im Gesundheits- und Bildungswesen des direkten öffentlichen Sektors abgebaut. In diesem Prozeß wechselte ein Teil der Stellen an private Arbeitgeber, deren Dienstleistungen allerdings weiterhin öffentlich finanziert werden. Vorwiegend waren das hauswirtschaftliche und das Reinigungspersonal von dieser Politik betroffen, seine Arbeitsbedingungen verschlechterten sich.

Die Stagnation des britischen sozialen Dienstleistungssektors beruht so primär auf der Reduzierung der wenig qualifizierten Infrastrukturaufgaben. Die qualifizierten Berufe sowie die nicht qualifizierten personenbezogenen Tätigkeiten in Privathaushalten und Heimen hingegen expandierten oder stagnierten wie auch der Lehrberuf. Der Druck, öffentliche Ausgaben zu senken, konnte sich in Großbritannien gegen die Infrastrukturaufgaben richten, da diese relativ umfangreich waren. So schlug ihr Abbau für die Beschäftigungsentwicklung insgesamt negativ zu Buche. In der Bundesrepublik, wo die Infrastrukturaufgaben von Anfang an geringeren Umfang hatten, gaben sie keine gute Zielscheibe für Rationalisierungen ab. Der Rationalisierungsdruck zeigt sich hier an der Ausweitung der Teilzeitarbeit und an der Stagnation der hauswirtschaftlichen und Reinigungstätigkeiten. Im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung macht sich insgesamt die in beiden Ländern wachsende Nachfrage nach medizinischen und Pflegedienstleistungen bemerkbar. Unter den gegebenen demographischen und sozialen Umständen ließ sich an den personenbezogenen Leistungen nicht sparen, ohne das Angebot ernsthaft zu gefährden.

In den achtziger Jahren sehen wir also, wie sich die Länder im Hinblick auf Zusammensetzung der Tätigkeiten und Umfang einander angleichen.

Um die Arbeitsbedingungen genauer zu beleuchten, wurden vier Berufe ausgewählt: die Krankenschwester bzw. Pflegehelferin, die Lehrerin, die Verwaltungsbeschäftigte und die Reinigungsfrau bzw. hauswirtschaftliche Angestellte. Sie stehen für personenbezogene wie für nicht-personenbezogene Tätigkeiten, für expansive wie für nicht-expansive Beschäftigung und für Tätigkeiten unterschiedlicher Qualifikation. Der Vergleich zeigte ein erhebliches Gefälle kurzfristiger wie langfristiger Einkommenssicherheit zwischen den beiden Ländern. Zurückzuführen ist dies im wesentlichen auf die durchweg niedrigeren Löhne in Großbritannien, gepaart mit einer deutlich höheren Teilzeitquote. Natürlich sind nicht alle davon gleich stark betroffen. Im Hinblick auf ökonomische Unabhängigkeit lassen sich drei Gruppen ausmachen.

Zur ersten gehören alle, deren Erwerbstätigkeit nicht mehr ist als ein Zuverdienst (Vereinigtes Königreich) bzw. sich auf Sozialhilfenebene befindet (Bun-

desrepublik). Alle destabilisierenden Faktoren vereinen sich auf die britischen Reinigungsfrauen und hauswirtschaftlich Beschäftigten: sie sind in der untersten Lohngruppe, arbeiten ausschließlich Teilzeit und sind zusätzlich am härtesten von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen. Mit der Ausnahme, daß ihr Aufgabenbereich expandiert und langfristige Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, gehören in diese Gruppe auch die Hilfspflegekräfte in Privathaushalten und Heimen. Für die Bundesrepublik zählt zu dieser Gruppe lediglich eine relativ kleine Menge von mit Reinigungsaufgaben und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten betrauten Teilzeitkräften. Ihr Umfang stagnierte in den achtziger Jahren, für eine Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen hingegen gab es keine Anhaltspunkte.

In der zweiten Gruppe befinden sich alle, deren Einkommen zwar ebenfalls nicht (GB) oder nur knapp (BRD) für eine unabhängige Existenz reicht, für die es aber berufliche Entwicklungsmöglichkeiten ohne Berufswechsel gibt – sei es durch den Druck zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den personenbezogenen Diensten, sei es durch einen Wechsel zur Vollzeitbeschäftigung. In dieser Gruppe befinden sich die teilzeitbeschäftigen Krankenschwestern und Verwaltungsangestellten beider Länder – wegen des höheren Teilzeitanteiles ist die britische Gruppe größer.

Die Angehörigen der dritten Gruppe schließlich verdienen genug, um ihren Lebensunterhalt mit dem Einkommen zu bestreiten. Hierzu zählen, von den Lehrerinnen abgesehen, nur Vollzeitbeschäftigte. Die Einkommensunterschiede innerhalb dieser Gruppe sind beträchtlich. Die Skala reicht in Großbritannien von den Verwaltungsbeschäftigten über die Krankenschwestern zu den Lehrerinnen, in der Bundesrepublik von den Putzfrauen über die Verwaltungsbeschäftigten und Krankenschwestern bis ebenfalls zum Lehrpersonal. Berücksichtigt werden muß auch hier, daß die deutschen Löhne wesentlich höher über der Sozialhilfegrenze liegen als die britischen und daß die deutschen Renten höher sind.

Für beide Länder gilt, daß der öffentliche Dienst in puncto Arbeitszeitflexibilität, d.h. Vorkehrungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bessere Möglichkeiten bietet als die Privatwirtschaft. Allerdings nützen diese der großen Gruppe der mit Hilfstätigkeiten Beschäftigten in Großbritannien nichts und allen Teilzeitbeschäftigten wenig, da ihre Arbeitszeiten zu kurz sind, um irgendwelche bzw. ausreichende Ansprüche zu erwerben. Wegen der höheren Vollzeitquote haben die deutschen Frauen umgekehrt insgesamt größere Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen, ihr höheres Einkommensniveau bleibt also auch erhalten, wenn ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen oder beendet wird.

Für beide Länder gilt außerdem, daß der Vorsprung des öffentlichen Dienstes in bezug auf Einkommenssicherheit und Flexibilität sowie der seit den sechzi-

ger Jahren drastisch erweiterte Zugang zum Arbeitsmarkt durch diesen Sektor den Frauen nicht viel für ihre Karrieren genutzt hat. Auch in diesen von Frauen dominierten Bereichen bekleiden immer noch überwiegend Männer die Führungspositionen. Dabei spielt die Teilzeitquote eine untergeordnete Rolle, sonst hätte sich die Bundesrepublik längst durch eine größere Zahl von Frauen in Führungspositionen hervortun müssen. Das Wissen über die richtige „Ordnung“ zwischen den Geschlechtern ist eingegangen in Institutionen, es hat sich auf ihre Angehörigen übertragen, auf Männer, aber auch auf Frauen. Diese symbolische Arbeitsteilung ist dominant genug, um die Wirkung materieller Veränderungen aufzuheben. So bleibt die Macht- und Statusverteilung erhalten, während sich die stoffliche Basis verbessert.

Was bedeutet dies alles für die Frage nach dem sozialstaatlichen Beitrag zur unabhängigen ökonomischen Existenz von Frauen?

Mit der Expansion der sozialen Dienstleistungssektoren hat es zwei Formen der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gegeben. Ganz vereinfacht: Viel für Wenige hier – Wenig für Viele dort.

In Großbritannien bietet der Sozialstaat einem substantiell größeren Anteil der weiblichen Bevölkerung bezahlte Arbeit als in der Bundesrepublik. Dies liegt nicht nur an einem höheren Bedarf an Hilfätigkeiten. Auch qualifizierte Frauen, d.h. Lehrerinnen und Krankenschwestern, haben größere Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Bedingungen sind allerdings höhere Teilzeitquoten (mit den Lehrerinnen als Ausnahme), niedrigere Löhne, Renten und andere Sozialversicherungsleistungen. Unterstützt wird damit ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Geschlechtern. Erwerbstätigkeit von Frauen wird zur Regel, allerdings würde diese ohne eine Lebensgemeinschaft keine ökonomisch sichere Existenz garantieren. Diese Aussage hat eine schichtspezifische Dimension. Eine unabhängige Existenz, die Kinder miteinschließt, ist für die am höchsten Qualifizierten bzw. die Vollzeitbeschäftigte mit nicht-akademischer Ausbildung möglich. Die große Zahl der Frauen, die keine oder nur eine geringe Ausbildung haben, oder zum Beispiel wegen Kindern teilzeitbeschäftigt sein müssen, bleiben im britischen Sozialstaat entweder auf das Einkommen eines Mannes oder auf staatliche Hilfen angewiesen.

Der bundesrepublikanische öffentliche Wohlfahrtssektor ist weniger beschäftigungsintensiv. Das geringere Dienstleistungsniveau schließt Frauen in doppelter Weise vom Arbeitsmarkt aus. Es vergrößert ihre Versorgungsverantwortung im Privathaushalt und bietet ihnen weniger Arbeitsplätze. Gleichzeitig ergeht es der relativ kleineren Gruppe der im Wohlfahrtssektor beschäftigten Frauen in materieller Hinsicht besser als ihren britischen Kolleginnen. Höhere Löhne und niedrigere Teilzeitquoten ermöglichen den meisten von ihnen sowohl kurz- als auch langfristig ökonomische Eigenständigkeit. Das zusätzliche Einkommen,

ob durch einen Mann oder durch die Transferzahlung des Staates, ist damit weniger wichtig. (Aus-)Bildung und sozialer Status stehen zwar auch hier in direktem Zusammenhang, doch im Gegensatz zu Großbritannien ist es auch der formal Ungebildeten im Prinzip möglich, ihr Einkommen selber zu erwirtschaften.

Hinter diesen institutionellen Unterschieden beider Sozialstaaten lassen sich unterschiedliche Sozialstaatskulturen erkennen.

In der Bundesrepublik haben wir es mit einem Staat zu tun, der das Versorgerprinzip protegiert. Das Bild von „Vater“ Staat kommt einem in den Sinn: durch das zentralisierte System der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst sorgt er mit für Stabilität der Einkommen, der Einkommensentwicklung und -differenzen, er verabschiedete im Vergleich zum privaten Sektor großzügige Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Verregelung führt sowohl zu größerer Zuverlässigkeit für die Beschäftigten als auch zu geringerer Flexibilität gegenüber den Frauen, die bisher keinen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben. Diese wiederum bekommen die andere Seite des Versorgerprinzips zu spüren. Wegen der relativ hohen Einkommen im unteren Segment der Einkommensskala ist die Nachfrage der Mittelschicht nach niedrig qualifizierten Dienstleistungsarbeitsplätzen schwach. In der Konsequenz werden mehr Tätigkeiten in Privathaushalten erledigt, für die Existenz der unverzichtbaren sozialen Dienstleistungen kommt der Staat auf. Da Transfers einen großen Posten des bundesrepublikanischen Sozialbudgets ausmachen und da die Lohnkosten relativ hoch sind, ist der fiskalische Spielraum für soziale Dienste begrenzt (Scharpf 1986; Esping-Andersen et al. 1993: 41). Der Modus der Sozialausgaben unterstützt also eine niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen. Dafür gibt es höhere „Brotverdiener“löhne, d.h. mehr Männer, die ökonomisch in die Lage versetzt werden, die Versorgerrolle zu übernehmen. Unterstützt werden sie darin durch Steuerbegünstigungen wie das Ehegattensplitting, ein erheblicher Dämpfer für den Anreiz verheirateter Frauen, halbtags erwerbstätig zu sein (z.B. Gustafsson/Bruyn-Hundt 1991: 52). Hinter diesem System steht die Annahme, daß Beschäftigung dazu befähigen soll, die Ernährerrolle zu übernehmen. Das System protegiert also einseitige ökonomische Abhängigkeiten: entweder markt- oder personengebundene. Damit ignoriert es die Veränderungen in der weiblichen Erwerbsbeteiligung und -orientierung der letzten Dekaden, die es – widersprüchlicherweise – durch Expansion des Sozialstaates selbst miterzeugt hat. Die relativ wenigen Frauen, die in dieses System „hineingeraten“ sind, profitieren davon, auch als Ernährer angesehen zu werden. Die anderen jedoch werden durch hohe Zugangsbarrieren daran gehindert, erwerbstätig zu sein. Angesichts der Instabilität sozialer Bindungen zum einen und der Umstrukturierungen auf den Arbeitsmärkten westlicher Industrienationen zum an-

deren ist dieses System höchst „unmodern“. Wir kommen gleich noch auf dieses Thema zurück.

Die Botschaft dieses institutionellen Settings an die Frauen lautet: „Die Verhältnisse sind stabil. Der Sozialstaat sorgt für euer Einkommen, entweder durch einen Job oder einen Brotverdiener.“ Abhängigkeiten von verschiedenen Einkommensquellen, flexible Lebensgestaltung hingegen scheinen dem deutschen Sozialstaat eher fremd – er bleibt auch in dieser Hinsicht seinem konservativ-katholischen Erbe treu.

Die widersprüchlichen Entwicklungen dieses Systems – Ausweitung der Erwerbstätigkeit auf vorher durch persönliche Abhängigkeit Versorgte bei Erhalt der Hegemonie des Brotverdienerwesens – führen also zu einem Paradox: Durch seine Führungsposition im Hinblick auf die quantitative und qualitative Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ist der Sozialstaat der Promotor eines gewandelten Geschlechterverhältnisses. Durch seine Sozial- und Lohnpolitik ist er gleichzeitig wesentliches Hindernis. Dieses Spannungsverhältnis kommt nicht zuletzt deshalb zustande, weil der „zeitgemäße“ Modernisierungsschritt, die Expansion der sozialen Dienste, von den politischen Institutionen nicht mit der Absicht getan wurde, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und bessere Bedingungen für Gleichheit zwischen Männern und Frauen zu schaffen. Durch derart weitreichende Ziele motivierte Interventionen widersprechen dem residualen Charakter der deutschen Sozialpolitik. Folgerichtig wurde nicht darüber reflektiert, welche begleitenden Politiken diese Expansion im Interesse von Gleichheit unterstützen könnten. Auf eine solche Politik, die ein Übergang vom residualen zum interventionistischen Sozialstaat wäre (Titmuss 1974: 30ff.), wird man in Deutschland angesichts seiner Geschichte, der globalen ökonomischen Entwicklungen und der anhaltenden Vorliebe der Bevölkerung für das Christdemokratische wohl vergeblich warten dürfen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die deutsche Sozialpolitik nicht durch Sachzwänge zu Kursveränderungen gezwungen werden wird. Dazu später mehr.

Die Versorger-Rolle des deutschen geht dem britischen Sozialstaat ab. Er schafft kein Klima von Stabilität und sozialer Sicherheit. Das niedrige Lohnniveau, die hohe Teilzeitquote, die grundlegenden Reformen des Arbeitsmarktes in den achtziger Jahren, durch die sich gerade im öffentlichen Sektor die Erwerbs situation für viele verändert hat, u.a. durch die Ausweitung ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse, suggerieren im Gegenteil etwas ganz anderes: Der Staat ist keine stabile Agentur, die für das individuelle Auskommen sorgt. Die Deregulierung der Märkte, Lockerung von Arbeitsschutzbestimmungen, Schwächung der Gewerkschaften bedeuten auf der anderen Seite, daß auch der „Ernährer“ nicht verschont bleibt. Die Botschaft dieses Settings an die Frauen lautet eher: „Die Verhältnisse sind instabil, versorgt euch selber, der Staat wird seit-

nen Beitrag dazu leisten.“ Wer sich für seinen Unterhalt auf ein einziges Einkommen verläßt, sei es das des Gatten oder das Gehalt als Beschäftigte des Staates, hat auf sandigem Grund gebaut. Ein Bewußtsein für gegenseitige Abhängigkeiten, für die ökonomische Bedeutung persönlicher Bindungen, wird für Frauen wie für Männer unterstützt. Das heißt, den Frauen wird viel deutlicher als ihren deutschen Geschlechtsgenossinnen vor Augen gehalten, daß sich weder allein über Liebe noch allein über Erwerbstätigkeit eine ökonomisch beruhigende Existenz herstellen läßt. Die postindustrielle Entwicklung in Großbritannien, die Expansion der sozialen Dienste, bedeutet also für das Geschlechterverhältnis, daß die traditionellen Abhängigkeiten für Frauen wie Männer modifiziert werden. Diese Angleichung jedoch wird unterstützt durch die Verallgemeinerung von Existenzunsicherheit. Diese fehlende Stabilität ist sicherlich ein individuell oft belastender Zustand, und dennoch kann man die Frage stellen, ob nicht angesichts der internationalen Trends auf den Arbeitsmärkten der britische Sozialstaat durch seinen neo-liberalen Kurswechsel gegenüber dem deutschen über die zeitgemäßeren institutionellen Filter verfügt.

Was zeitgemäße Filter sind, soll im letzten Kapitel erörtert werden. Es überprüft die beiden institutionellen Settings daraufhin, inwieweit sie „krisenfest“ sind, d.h. ob sie angesichts der makro-ökonomischen Veränderungen der letzten Dekaden von Bestand sein können. Es erörtert dann mögliche arbeitsmarktpolitische Reformen, die sowohl diesen Veränderungen Rechnung tragen sollen als auch das Ziel verfolgen, die Rolle der sozialen Dienste für mehr Gleichheit zwischen Männern und Frauen zu stärken.

10. Der Sozialstaat in der Krise und die Zukunft der sozialen Dienste

Für westliche Gesellschaften waren die fünfziger und sechziger Jahre die Zeit des ökonomischen Booms. Die industrielle Massenproduktion entwickelte sich, der Arbeitskräftebedarf in der Industrie wuchs, durch die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften hatten die Gewerkschaften eine starke Position, die Staatseinnahmen stiegen, es gab ein gemeinsames Interesse von Unternehmern und Gewerkschaften an Stabilität. Der Ausbau der Sozialstaaten wurde so von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen und durch ökonomisch günstige Bedingungen abgesichert. Und der Ausbau war enorm. Niemals zuvor war ein so großer Teil der Staatsausgaben für soziale Zwecke ausgegeben worden (Pierson 1991: 128).

Mit steigendem Einkommen der Bevölkerungsmehrheit veränderten sich Lebensstile, es veränderten sich auch die Ansichten der einzelnen BürgerInnen darüber, was innerhalb einer Gesellschaft an Lebensniveau möglich wäre (Bell 1989: 135). Da die Versorgung mit materiellen Gütern immer besser wurde, wurde Not zunehmend auch als die Entbehrung von immateriellen Gütern wie „Wohlbefinden“ oder „Selbstverwirklichung“ verstanden. In der Folge stiegen die Erwartungen an Gesundheitsdienstleistungen, an therapeutische und Versorgungs-Leistungen sowie an das Bildungssystem (Gross 1983: 112ff.). Die Nachfrage nach Bildung wurde zusätzlich durch den gestiegenen Bedarf der Industrie nach qualifizierten Arbeitskräften gefördert. Es kam zur Expansion der sozialen Dienste.

Mit dieser Expansion veränderten sich die Erwerbsbeteiligungsmuster von Frauen. Ihr Anteil an der bezahlten Arbeit wurde größer. Die expansiven Bereiche waren anspruchsvoll, denn gerade die personenbezogenen Tätigkeiten im sozialen Sektor setzen qualifizierte Arbeitskräfte voraus.

Zur gleichen Zeit veränderte sich die industrielle Produktion. Der Arbeitskräftebedarf nahm ab den siebziger Jahren aufgrund rationalisierter Verfahren immer weiter ab. Diese Veränderung betraf primär die Männer. Der mit einem Brotverdiener-Einkommen belohnte stabile Männer-Arbeitsplatz in der Industrie verlor an Bedeutung; er wird zukünftig keine dominante Größe mehr sein. Produziert wird mit immer weniger Man-Power, die dafür aber hochqualifiziert sein muß.

Es stehen sich so ein expansiver und ein abnehmender Bereich, eine sinkende männliche und eine steigende weibliche Erwerbsbeteiligung gegenüber.

Durch diesen Unsicherheitsfaktor auf männlicher und der gewachsenen ökonomischen Aktivität auf weiblicher Seite haben sich die materiellen Vorzeichen, unter denen sich Frauen wie Männer für ihre Lebensformen entscheiden, bereits verändert. Die Zeiten der persönlichen ökonomischen Abhängigkeiten sind dabei keineswegs vorbei. Dafür sind die Frauenlöhne zu niedrig, wie in Großbritannien, oder die weiblichen Beschäftigungsmöglichkeiten zu rar, wie in Deutschland; dafür sind auch die männlichen Erwerbsmöglichkeiten zu unsicher geworden. Der Wandel führt vielmehr dazu, daß Männer stärker auf Frauen und Frauen weniger stark auf Männer angewiesen sind als noch zu Beginn der sechziger Jahre. Der verbesserte Zugang von Frauen zu Einkommensquellen – sei es Erwerbsarbeit, seien es staatliche Transferleistungen, die inzwischen stärker individualisiert sind (Sainsbury 1994) – erhöht die weibliche Mobilität, ohne die „Einkommensquelle Mann“ überflüssig zu machen. Plakativ ausgedrückt scheint der postindustrielle Arbeitsmarkt die Doppelverdiener-Lebensgemeinschaft zu fördern, während die Brotverdiener-Ehe eine Begleiterscheinung der durch die industrielle Massenproduktion bestimmten Gesellschaft war.

Analog zu diesen Veränderungen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme, d.h. der Rahmenbedingungen für die Sicherung des Lebensunterhaltes, haben sich auch die auf Familie und Erwerb bezogenen Einstellungen geändert, vor allem die von Frauen. Immer weniger Paare bleiben ein Leben lang zusammen; und häufiger sind es die Frauen, die diese Bündnisse aufkündigen. Ob Arbeitsüberlastung, Streit oder die unerfüllte Hoffnung auf eine romantische Liebe den Ausschlag für die Entscheidung zur Trennung geben, in diesem Ausmaß können Trennungen nur vollzogen werden, weil sich Wertvorstellungen über die Paarbeziehung gewandelt haben. Die Moral, daß zwei auf Gedieh und Verderb zusammengehören, wiegt nicht mehr so schwer wie die, daß Gemeinsamkeit nur dann bestehen kann, wenn die individuellen Bedürfnisse beider Partner gestillt werden. An dem Glauben an „die Liebe“ und dem Wunsch danach hat sich dabei wahrscheinlich nichts geändert, immerhin lebt die Mehrheit der Frauen und Männer nach wie vor paarweise unter einem Dach. Der entscheidende Unterschied ist, daß aus Lebensgemeinschaften Bündnisse auf Zeit werden (Beck 1990: 20ff.). Passend zu dieser Veränderung hat das Bedürfnis von Frauen, erwerbstätig zu sein, zugenommen. Immer mehr Frauen wollen erwerbstätig sein, was sich unter anderem an der kürzer werdenden Erwerbspause nach der Geburt eines Kindes in allen westlichen Ländern zeigt (Coré 1994).

Diese Entwicklungen haben die Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern gelockert, und es wäre wünschenswert, daß der Sozialstaat seine Rolle dabei behalten oder ausbauen könnte. Es müßte vor allem darum gehen, die Part-

nerschaft als einseitige Versorgungsinstanz von Frauen abzuschaffen – sie ist dafür sowohl wegen der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt als auch wegen der veränderten Lebenspläne der Menschen zu instabil. Um das zu erreichen, müßte der Sozialstaat die Expansion von Arbeitsplätzen fördern; er müßte das Versorger-Modell Deutschland so reformieren, daß mehr Menschen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Er müßte das Selbstversorger-Modell Großbritannien so reformieren, daß ein Einkommen den Namen verdient und nicht nur einen Hungerlohn darstellt. Er könnte für einen Teil der Beschäftigten dafür sorgen, daß diese Beschäftigungsverhältnisse sicher sind und daß die Möglichkeiten beruflicher Mobilität verbessert werden. Er müßte außerdem das bisher in Deutschland und Großbritannien am wenigsten ausgebauten Gebiet, die Kinderbetreuung und Altenpflege, erweitern. Die geschlechtsspezifische Segmentation auf dem Arbeitsmarkt wäre damit noch nicht beseitigt, doch würden sich die Möglichkeiten von Frauen, einen Arbeitsplatz zu finden und ein unabhängiges Leben zu führen, dadurch weiter verbessern.

Gibt es Chancen, diese Vorschläge in die Realität umzusetzen, und wenn ja, mit welchen Mitteln könnte dies geschehen? Das abschließende Kapitel wird sich mit diesen beiden Fragen befassen.

Verbesserungsvorschläge, die sich nicht an realen Möglichkeiten orientieren, nützen wenig. Angesichts der Krise des Sozialstaates wirken obige Empfehlungen fast wie fromme Wünsche. In der Bundesrepublik ist der Abbau von Ansprüchen auf soziale Leistungen in vollem Gange. In Großbritannien versucht man seit 1979 mit geänderten Strategien auf die Krise zu reagieren, durch Privatisierungs-, Deregulierungs- und Rationalisierungspolitik. Es spricht viel dafür, daß die sozialen Dienste auch weiterhin finanziert werden, sie sind zu wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ihre Form jedoch wird davon abhängen, welchen Spielraum der Sozialstaat angesichts der krisenhaften Bedingungen hat und wie er ihn ausfüllt.

Bevor die Frage „was tun?“ zur Debatte steht, soll zunächst der sozialstaatliche Spielraum in dieser Krise ausgelotet werden. Die Krise des Sozialstaates wird dabei in Anlehnung an Bob Jessop und Joachim Hirsch als Teil der Krise einer bestimmten Gesellschaftsform, des Fordismus, betrachtet. Aus dieser Perspektive gesehen, findet gegenwärtig in den westlichen Industriegesellschaften ein ökonomischer und sozialer Wandel statt, der eine vollständige Reorganisation des Sozialstaates erfordert.

10.1 Der Sozialstaat auf dem Weg vom Fordismus zum Postfordismus? Merkmale der fordistischen und der postfordistischen Gesellschaft

In der idealtypischen „fordistischen“ oder keynesianischen Gesellschaft gibt es eine Balance zwischen der Massenproduktion, vorwiegend von Konsumartikeln, und dem Massenkonsum. Dieser Kreislauf vollzieht sich innerhalb einer im wesentlichen auf sich selbst bezogenen Nationalökonomie. Er wird unterstützt und reguliert durch gesellschaftliche Normen und Institutionen, zu denen der Sozialstaat gehört; er wird weiterhin gestützt, weil er Vergesellschaftungsformen bereitstellt, die einen sozialen Zusammenhalt schaffen, nämlich Arbeitsplätze für eine Bevölkerungsmehrheit.

Der keynesianische Sozialstaat strebt nach dem Erhalt der Vollbeschäftigung innerhalb nationaler Ökonomien. Er versucht dies, indem die Bevölkerung zur ausreichenden Nachfrage nach Konsumgütern befähigt werden soll, wodurch wiederum die industriellen Produktionsmittel ausgelastet werden sollen. Er unterstützt kooperative Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Hinblick auf Vollbeschäftigung (Jessop 1994: 14ff.; Pierson 1994: 96f.). Er schafft Systeme sozialer Sicherung, um zu gewährleisten, daß die Menschen an diesem Kreislauf von Produktion und Konsum teilhaben können und daß ihre Arbeitsmotivation erhalten bleibt. Diese sorgen für ein Einkommen, wenn der Lohn ausfällt; sie ersetzen die Schutzfunktion traditionaler Lebensgemeinschaften, die mit der Durchsetzung der Lohnarbeit zerstört worden sind (Hirsch/Roth 1986: 66f.).

Die historische Situation, in der dieser Sozialstaat funktional war, hat sich grundlegend gewandelt. Die Krise des Fordismus zeichnete sich seit den frühen siebziger Jahren ab, inzwischen befindet sich der Fordismus auf dem Weg zum Postfordismus; damit bildet sich auch ein neues Verhältnis von Markt und Sozialstaat heraus, und damit verändern sich die Funktionen des Sozialstaates. In der gegenwärtigen Übergangsphase ist das Ergebnis dieses Prozesses nicht genau vorherzusehen, bestimmte Merkmale einer neuen Gesellschaftsform zeichnen sich allerdings ab (siehe Pierson 1994 für einen Überblick über die Diskussion). Jessop betont, daß die Transformation der keynesianischen Sozialstaaten nicht einheitlich und mit vorhersehbarem Ergebnis verlaufen wird. Es wird von nationalen Bedingungen abhängen, wie die einzelnen Sozialstaaten zukünftig aussehen werden. Sie werden allerdings gemeinsame Merkmale haben.

Im Postfordismus basiert die industrielle Produktion auf mikroelektronischer Information und auf Kommunikationstechnologien. Mit der Herstellung differenzierter Produkte soll der Konkurrenz aus Billiglohnländern und der Sättigung der Märkte mit standardisierten Massenprodukten, aber auch dem Widerstand der Belegschaften gegen monotone Arbeitsabläufe begegnet werden. Ent-

sprechend muß die kleiner werdende industrielle Kernbelegschaft flexibel und qualifiziert sein. Die Spaltung zwischen kleiner, gut bezahlter Kern- und ungelerner Randbelegschaft in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen vertieft sich.

Im Gegensatz zur fordistischen ist die postfordistische Ökonomie am Weltmarkt orientiert. Ein ausgewogenes Verhältnis von Massenproduktion und Massenkonsum innerhalb nationaler Volkswirtschaften herzustellen ist für ihr Funktionieren nicht länger nötig. Makro-ökonomisch besteht kein Vorteil darin, einen großen Teil der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um im globalen Maßstab wettbewerbsfähig sein zu können, liegt ein kooperatives Verhältnis zu den qualifizierten Arbeitskräften im primären Interesse der Unternehmen. Dieses Interesse drückt sich in hohen Löhnen aus; die Differenzierung der Löhne nimmt deshalb zu; die Spaltung innerhalb des Arbeitsmarktes verschärft sich. Wegen Massenarbeitslosigkeit und sozialer Differenzierung der Beschäftigten verlieren die Gewerkschaften an Verhandlungsstärke. Es könnten sich neue Formen der Interessenvertretung für die privilegierten Beschäftigten herausbilden (Hirsch 1990: 189).

Ein diese Prozesse unterstützender Sozialstaat hat das Hauptziel, die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien gegenüber dem Weltmarkt zu stärken; d.h. er muß die Innovationsfähigkeit und Flexibilität der Unternehmen unterstützen. Mit diesem Schwerpunkt ist die Angebotsseite und nicht wie bei den beschäftigungsfördernden Maßnahmen die Nachfrageseite der wesentliche Ansatzpunkt sozialstaatlicher Intervention. Entsprechend sind Sozialpolitik, sozialstaatliche Umverteilung und Vollbeschäftigung den Bedürfnissen der Unternehmen nach Arbeitsmarktflexibilität nachgeordnet.

Im öffentlichen Sektor und den personenbezogenen sozialen Diensten würden diese Trends Differenzierungsprozesse begünstigen. Angesichts steigender Produktivität und steigender Löhne der qualifizierten Kernbelegschaft im industriellen Sektor wird der Kostendruck auf die personenbezogenen Dienste weiter zunehmen. In Anbetracht einer geänderten Rolle von Gewerkschaften und Sozialstaat könnte sich hier die Spaltung von qualifizierten, gutbezahlten Fachkräften und dem „lediglich“ in der personenbezogenen Versorgung engagierten Personal sowie den Hilfskräften vertiefen. Diese Entwicklungen sprechen gegen die Expansion der öffentlichen Pflege- und Versorgungsdienstleistungen als tariflich abgesicherte Beschäftigung.

Bildung, Ausbildung und Forschungsförderung werden auch unter den veränderten Bedingungen zum Primat sozialstaatlicher Politik gehören. Da es auf Spitzenleistungen im internationalen Vergleich ankommt, wird Auslese der „Besten“ dabei eine wichtige Rolle spielen.

In der postfordistischen Gesellschaft werden soziale Unterschiede in größerem Maße als in der fordistischen Gesellschaft als akzeptabel gelten. Dennoch

behält der Sozialstaat die Verantwortung für gesellschaftliche Stabilität. Soziale Bürgerrechte werden also nicht aufgegeben, es vertieft sich aber die Spaltung sozialer Leistungen in ein Basisniveau für die schlecht oder nicht in den Markt integrierten und ein höheres, durch private Sicherungssysteme ergänztes Niveau für alle anderen BürgerInnen (Jessop 1994: 17ff.). Je nach Tradition des Landes kann dieses Basisniveau durch ein garantiertes Mindesteinkommen und andere Basisleistungen oder durch an Bedürfnisprüfungen geknüpfte Leistungen gewährleistet werden; der erste Weg entspricht eher der deutschen, der zweite eher der britischen Situation (Jessop 1986: 23ff.).

Für diesen Paradigmenwechsel in der sozialstaatlichen Politik werden die folgenden Faktoren verantwortlich gemacht:

Erstens verschärfen die neu industrialisierten Länder den internationalen Wettbewerb. Dadurch nimmt der Druck auf die entwickelten Industrieländer zu, einen technologischen Vorsprung zu haben, damit Beschäftigung und Wachstum gewährleistet sind. Der Staat muß also Technologieentwicklung unterstützen und den Niedergang nicht wettbewerbsfähiger Sektoren hinnehmen.

Zweitens funktionieren die zentralen Elemente des Keynesianismus mit fortschreitender internationaler Verflechtung nicht mehr. Der Staat muß statt dessen den Prozeß der Internationalisierung managen, z.B. durch Geld- und Kreditpolitik. Drittens kann die fordristische Massenproduktion nur bei hoher Nachfrage profitabel sein. Der keynesianische Sozialstaat konnte sich auf ein zentrales gemeinsames Interesse von Kapital und Arbeit am Erhalt der Massenkaufkraft innerhalb eines Landes stützen. Dieses Interesse gibt es nicht mehr. Viertens verliert der nationale Sozialstaat an Macht. Durch die ökonomische Internationalisierung, durch den Machtgewinn internationaler Organisationen und die Stärkung regionaler Ökonomien gibt er Einflußmöglichkeiten nach oben und nach unten ab (Jessop 1994).

Das neunte Kapitel hat anhand der Beschäftigungssituation von Frauen in den sozialen Diensten zwei Sozialstaatssysteme aufgezeigt: das deutsche Versorger- und das britische Selbstversorger-System. Angesichts der oben beschriebenen Trends stellt sich die Frage, welche Zukunftsperspektiven beide haben. Darum wird es im folgenden gehen.

10.2 Die Krise des Versorger-Systems

Das weiter oben dargestellte deutsche Versorger-System entspricht den allgemeinen Prämissen bundesdeutscher Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: ein hochproduktiver industrieller Sektor wird unterstützt, weniger produktive Arbeitsplätze fallen weg, die Nicht-Mehr-Beschäftigten erhalten Transfers, die sozialen

Versorgungsleistungen finden in der Familie statt (Schmid 1992: 9f.). Ange-
sichts der oben beschriebenen, veränderten makro-ökonomischen Bedingungen
sind viele dieser Prämissen durchaus zeitgemäß. Ein hohes Bildungsniveau, ein
hohes Niveau beruflicher Qualifikation und die staatliche Förderung industriel-
ler Produktivität sind gute Voraussetzungen für globale Wettbewerbsfähigkeit.
Dennoch befindet sich dieses System in der Krise. Die soziale Sicherung näm-
lich ist nicht auf ein dauerhaft hohes Niveau von Arbeitslosigkeit eingerichtet.

Die beschriebenen Bedingungen sind gleichzeitig gute Voraussetzungen da-
für, Arbeitsplätze stetig zu reduzieren. Da erhöhte Produktivität in der Bundes-
republik nicht mehr zu erhöhter Nachfrage nach Arbeitskräften führt, verringert
sich die Beschäftigung im industriellen Sektor. Die hohen Löhne und Abgaben
bremsen gleichzeitig die Beschäftigungsentwicklung in den sozialen, haushalts-
und konsumbezogenen Dienstleistungen. Das Ergebnis ist, daß immer mehr
Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Dadurch sinken die Einnah-
men durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben. Die Beiträge der ver-
bleibenden Beschäftigten können nicht beliebig steigen, da das Verhältnis von
Abgaben und Leistung individuell tolerabel erscheinen muß. Solange sich So-
zialpolitik primär aus den Löhnen finanziert und das Beschäftigungsniveau
nicht wieder ansteigt, wird der Abbau der relativ hohen sozialen Basisleistun-
gen unausweichlich. Für die besser Verdienenden entstehen dadurch Anreize,
gegen Risiken auf privatem Wege Vorsorge zu treffen; alle anderen müßten sich
mit einer langsam Absenkung sozialer Standards zufrieden geben; die Spal-
tung sozialer Sicherung in zwei Klassen würde sich etablieren, ebenso die Spal-
tung in Arbeitsplatzbesitzer und Erwerbslose. Der fordristische Sozialstaat in der
Krise dürfte solche Differenzierungen auch zulassen. Daß auch die Bundes-
regierung dazu bereit ist, zeigen die sozialpolitischen Entscheidungen und De-
batten des Deutschen Bundestages Anfang 1996: Die Reduzierung der Arbeits-
losenhilfe ist beschlossen, die Anpassung der Sozialhilfe an die Nettolohnent-
wicklung geplant, ob die dynamische Rentenanpassung noch zu finanzieren ist,
wird diskutiert; der Arbeits- und Sozialminister empfiehlt inzwischen allen, sich
zusätzlich privat zu versichern. Der Abbau sozialer Leistungen entschärft zwar
die Haushaltskrise, die gesellschaftlichen Spannungen wegen steigender Ar-
beitslosigkeit bleiben allerdings bestehen. In einer solchen Lage sind beschäfti-
gungssichernde und -fördernde Maßnahmen aus Stabilitätsgründen notwendig,
auch wenn es dabei nicht mehr um Vollbeschäftigung geht. Angesichts der bis-
her geringen Dienstleistungsentwicklung in Deutschland stellt sich die Frage,
ob sich das deutsche System nicht so umstellen muß, daß mehr Beschäftigung
im Dienstleistungssektor als bisher entstehen würde. Diese Frage soll weiter
unten erörtert werden, zunächst jedoch zur britischen Situation.

10.3 Die Krise des Selbstversorger-Systems

Auch das britische Selbstversorger-System ist alles andere als krisenfest. Seit Beginn der achtziger Jahre gaben neolibrale Grundsätze in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Konservativen den Ton an. Zu hohe Sozialleistungen, Arbeitsschutzgesetze sowie starke Gewerkschaften wurden für einen inflexiblen Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht. Nur ein Abbau dieser Rechte könne die Flexibilität erhöhen, die Kosten der Firmen und die Ausgaben des Staates senken und so die Arbeitslosigkeit verringern. Diese Annahmen wurden konsequent in Politik umgesetzt (Deakin/Wilkinson 1992: 198ff.). Nirgendwo in Europa wurde so radikal von keynesianischen Prinzipien Abschied genommen wie in Großbritannien: Vollbeschäftigung als politisches Ziel war passé, die Arbeitsbeziehungen wurden dezentralisiert, sozialpolitische Maßnahmen abgebaut. Existenzunsicherheit nahm in der Folge zu, unter anderem, weil die veränderte Politik nicht zur Entstehung neuer Arbeitsplätze geführt hat. Zwar sind die Kosten der Arbeitskräfte für private Unternehmer gesunken, alle Beschäftigten zahlen aber immer noch einen relativ hohen Anteil ihrer Bruttoeinkommen an den Staat. Die Abgabenquote ist seit 1979 nicht gesunken, in einigen Fällen sogar leicht gestiegen. Alleinstehende Vollbeschäftigte der mittleren Einkommensgruppen hatten 1990 etwa 30% Steuerabzüge von ihren Einkommen, Verheiratete mit zwei Kindern etwa 25% (Deakin/Wilkinson 1992: 199). Damit werden nicht zuletzt die Sozialausgaben bestritten, die trotz Leistungskürzungen immer höher geworden sind (Pierson 1994: 108). In Großbritannien ist auch seit Beginn der konservativen Ära weiter am Prinzip des Universalismus in der Gesundheitsversorgung, Alterssicherung und Arbeitslosenversicherung festgehalten worden – konsequenter Markt-Liberalismus hätte das Niveau sozialer Bürgerrechte weiter reduziert und die individuelle soziale Sicherheit privaten Investitionsentscheidungen überlassen. Die herrschende Kombination von Deregulierung und relativ hoher Abgabenquote führt dazu, daß privat nachgefragte soziale, haushalts- und konsumbezogene Dienstleistungen zwar wenig kosten, die Nachfrage durch die Mittelschicht aber trotzdem gebremst wird.

Für den Sozialstaat als Arbeitgeber oder Finanzier von Beschäftigung haben die achtziger und neunziger Jahre keine Entlastung gebracht. Die Privatisierungs- und Deregulierungspolitik in den sozialen Diensten war dort, wo sie am stärksten gewirkt hat, nämlich bei den Hilfskräften, weder beschäftigungsstimulierend, noch eine billige Lösung. Der Abbau ihres Arbeitsschutzes, die Verschlechterung ihrer Beschäftigungssituation hat nur Folgekosten für den Staat auf anderen Wegen produziert. Ihr Bedarf nach Transfers für Personen mit geringen oder ohne Einkommen stieg; das an Lohnkosten eingesparte Geld mußte wieder ausgegeben werden, um Erwerbsuntätigkeit zu finanzieren (Deakin/Wil-

kinson 1992: 197). Die Ausweitung eines Niedriglohnsektors für weibliche Hilfsarbeiterinnen oder ihre Verdrängung vom Arbeitsmarkt läuft der weiblichen Erwerbsorientierung zuwider und ist angesichts niedriger Männerlöhne und unsicherer Partnerschaften ein geeignetes Mittel, stabile Abhängigkeiten von staatlichen Transferleistungen herzustellen.

In bezug auf die höher qualifizierten Berufsgruppen nutzten dem öffentlichen Arbeitgeber die durch Deregulierung theoretisch gewonnenen größeren Spielräume wenig. Das Lohnniveau der personenbezogenen Tätigkeiten in der Pflege und im Schulwesen konnte nicht weiter sinken, es hätte sonst keine motivierten Beschäftigten in diesen Bereichen gegeben, und die Qualität der jeweiligen Dienstleistung wäre ernsthaft gefährdet gewesen.

Bis Anfang der achtziger Jahre begünstigte die institutionelle Struktur des britischen Sozialstaates die Dienstleistungsentwicklung. Die Bedingungen für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt waren dadurch gut. Das Ganztagsschulsystem kam ihren Wünschen entgegen, sowohl als Beschäftigungs suchende als auch als Mütter. Außerdem wurden dort ganz unterschiedliche Qualifikationen benötigt. Im Gesundheitswesen konnte es mehr Krankenschwestern geben, weil die Gehälter der ÄrztInnen nicht so hoch waren wie in Deutschland. Damit war das System gleichzeitig in der Lage, flexibler auf den steigenden Pflegebedarf zu reagieren. Diese günstigen Bedingungen haben sich im Laufe der achtziger Jahre deutlich verschlechtert. Die Politik hat in dieser Zeit die Nachteile der neoliberalen und der sozialdemokratischen Strategie kombiniert: Abbau des Arbeitsschutzes und nachfolgende Marginalisierung, die den Betroffenen wenig Auswege lässt. Gleichzeitig gibt es wegen hoher Abgaben keinen dynamischen privaten Dienstleistungssektor.

Am Schluß des letzten Kapitels stand die Frage, ob Großbritannien möglicherweise die zeitgemäße Antwort auf die globalen Entwicklungen habe. Auf den ersten Blick hat der britische Sozialstaat Gemeinsamkeiten mit dem Entwurf eines postfordistischen Staates: Die staatlichen Unternehmen wurden privatisiert und die sozialen Dienste umstrukturiert, der Arbeitsschutz wurde abgebaut und so die Differenzierung der Löhne möglich gemacht, der Staat übernimmt immer weniger Verantwortung für einen erträglichen Lebensstandard der breiten Bevölkerung; seine Repräsentanten fordern diese dazu auf, für sich selbst zu sorgen. Trotzdem trügt dieser Schein. Am Beispiel der sozialen Dienste lässt sich sehen, daß Großbritannien weder ein Sozialstaat des liberalen Typs geworden ist, noch eine systematische „postfordistische“ Strategie verfolgt hat. Die Deregulierung von Arbeitsschutz und sozialer Sicherung ging einher mit dem Erhalt sozialstaatlichen Bestands, die Existenz der sozialen Dienste ist immer noch von öffentlichen Mitteln abhängig, Leistungen sind universell und steuerfinanziert. Eine zentrale Aufgabe des postfordistischen Staates wäre es,

globale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu unterstützen. Ein vielseitiges Bildungs- und Ausbildungssystem mit hohen Standards würde dazu gehören. Das gibt es in Großbritannien jedoch nicht. Statt dessen wurde versucht, durch Abbau sozialer Standards, durch billige Arbeit für Unternehmen und Investoren attraktiv zu sein. Der Zustand der Ökonomie hat sich währenddessen weiter verschlechtert und die staatlichen Ausgaben durch verstärkte Abhängigkeit der Bevölkerung von Transfers haben sich erhöht (Pierson 1994: 108ff.). Die systematisch scheinende Anpassungsstrategie an veränderte Bedingungen sieht auf konkrete Beispiele bezogen nicht mehr systematisch aus, sondern wie der Versuch, durch umfassende Kürzungen Staatsausgaben einzuschränken (Pinch 1994: 221).

Weder das Versorger- noch das Selbstversorger-Modell sind also angesichts gegenwärtiger Trends stabil.

In der Bundesrepublik befindet sich der Sozialstaat in Schwierigkeiten, weil die Beschäftigung in der Industrie sinkt und das System sozialer Sicherung an seine Grenzen stößt, solange immer mehr Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, die dann Ansprüche auf relativ hohe Transferleistungen haben. Immer weniger beschäftigte „Versorger“ müssen immer mehr Menschen versorgen. Der Staat senkt das Niveau sozialer Leistungen drosseln und steht unter dem Druck, die Entstehung von Arbeitsplätzen zu fördern.

In Großbritannien befindet sich der Sozialstaat in Schwierigkeiten, weil die Deregulierung des Arbeitsmarktes zwar die Lohnkosten senkte, dadurch aber die Abhängigkeit der gering Qualifizierten von öffentlichen Transfers und damit die Sozialausgaben erhöht wurden; nicht erhöht wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Dieses Muster führt nur dazu, daß sich eine immobile Unterschicht etabliert, die sich nicht mehr selbst versorgen kann, sondern von staatlichen Leistungen abhängt.

Diese eher düstere Diagnose wirft die Frage nach den Reformmöglichkeiten beider Systeme auf. Welche Wege gibt es, das deutsche Versorger-Modell zu erweitern, so daß es mehr Beschäftigung bietet und welche Wege, das Niveau des britischen Selbstversorger-Modells zu heben? Unter welchen Umständen können diese Reformen die Rolle des Sozialstaates für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Männern und Frauen fortsetzen?

10.4 Beschäftigungspolitische Strategien zur Krisenbewältigung – Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in die deutsche Dienstleistungsgesellschaft?

Politische Reformen, die gleichzeitig den globalen ökonomischen Entwicklungen und den deutschen institutionellen Eigenarten gerecht würden, könnten in zwei Richtungen gehen. Sie könnten erstens versuchen, mehr Arbeitsplätze zu schaffen und damit die Sozialversicherung wieder zu entlasten. Dabei stellt sich das Problem, daß der Bedarf nach Arbeitskräften in der Industrie gering ist und daß auch die Finanzdienstleistungen inzwischen von Rationalisierungen betroffen sind. Vor allem in den sozialen Diensten gibt es zwar einen Bedarf, dieser ist aber unter den Bedingungen des deutschen Tarifsystems und der deutschen Haushaltmissere nicht zu decken. Es wäre zweitens möglich, auf neue Dienstleistungsarbeitsplätze zu verzichten, die abnehmende Erwerbsbeteiligung zu akzeptieren und nicht sozialversicherungsabhängige Finanzierungsformen dafür zu schaffen.

Im folgenden sollen diese beiden Richtungen anhand verschiedener beschäftigungspolitischer Konzepte diskutiert werden. Dazu zählt erstens die Möglichkeit, das bestehende Arbeitsvolumen auf mehr Personen zu verteilen und auf die Herausbildung niedrig bezahlter Dienstleistungsjobs zu verzichten, zweitens die Möglichkeit, durch staatliche Subventionen die Entstehung privater Dienstleistungsarbeitsplätze zu fördern, und drittens die Möglichkeit, die abnehmende Erwerbsbeteiligung zu akzeptieren und durch ein gesetzliches Mindesteinkommen zu finanzieren. Alle drei Wege werden daraufhin eingeschätzt, welche Wirkung sie für Beschäftigung in den sozialen Diensten und ein ausgewogenes Verhältnis von Männern und Frauen haben können.

10.4.1 „Übergangsarbeitsmärkte“ durch Arbeitszeitverkürzungen, Arbeitszeitflexibilität und Fortbildung

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann etwas gegen die stete Reduzierung von Arbeitsplätzen ausrichten, ohne daß dabei öffentliches Geld durch die Subventionierung eines Niedriglohnsektors verschwendet werden müßte. Durch den Ausbau effektiver Qualifizierungsmöglichkeiten und durch freiwillige oder befri- stete Reduzierung von Arbeitszeit könnte der Staat Beschäftigungsformen fördern, die Brücken bilden in den ersten Arbeitsmarkt, oder solche, die die Möglichkeit eröffnen, durch vorübergehende Verkürzung von Arbeitszeit andere, nichtwirtschaftliche Aktivitäten mit Erwerbsarbeit zu verbinden. Günther Schmid hat diese Überlegungen auf den Begriff der „Übergangsarbeitsmärkte“ gebracht. Würden solche Beschäftigungsformen stärker gefördert, dann hätten

die im ersten Arbeitsmarkt Beschäftigten größere Flexibilitätsmöglichkeiten oder individuell tolerable unfreiwillige Arbeitszeit- und Lohnkürzungen. Ein zweiter Arbeitsmarkt würde sich hingegen erst gar nicht etablieren, da die geringer bezahlten, aber tariflich ausgehandelten und staatlich bezuschütteten Beschäftigungsbrücken für den individuellen Erwerbsverlauf nur ein Übergangsphänomen wären (Schmid 1994: 7f.). Etwa ein Drittel des gegenwärtigen Arbeitsplatzbedarfs könnte so gedeckt werden.

Auch im öffentlichen Dienst könnte zum Beispiel Kurzarbeitergeld etabliert werden, d.h. die Arbeitszeiten und Löhne von Angestellten und für Beamten könnten befristet verkürzt werden (Schmid 1994: 12). Außerdem wäre in allen Bereichen des Arbeitsmarktes die Arbeitszeitflexibilität zu erweitern. Es dürfte für den einzelnen kein Problem sein, vorübergehend teilzeit zu arbeiten, beurlaubt zu werden oder den Arbeitsplatz zu teilen. Diese Optionen müßten steuerlich begünstigt und durch die Sozialversicherung abgesichert werden. Auf diese Weise könnte dem Bedürfnis von Beschäftigten nach flexibleren Arbeitszeiten entsprochen werden (Schmid 1994: 13 und 26). Wenn sie eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bilden würden, wären auch Lohnsubventionen sinnvoll: ABM-Maßnahmen, Sozialbetriebe für schwer vermittelbare Arbeitskräfte, Lohnkostensubventionen nach § 249h AFG, Eingliederungsbeihilfen und Existenzgründungsdarlehen (Schmid 1994: 15ff.). Eine weitere Möglichkeit, Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt auszubauen, wäre Bildung, d.h. Einarbeitungszuschüsse und vor allem Weiterbildung (Schmid 1994: 20ff.). Nicht zuletzt sollte der Staat als Arbeitgeber mehr Verantwortung übernehmen und Beschäftigung in den Humandienstleistungen finanzieren (Schmid 1994: 5). Was die Sozialisierung der Marktkräfte angeht, ist Günther Schmid Optimist.

10.4.2 Die negative Einkommensteuer

Weit weniger optimistisch beurteilte Fritz Scharpf die Situation, als er die „negative Einkommensteuer“ in die arbeitsmarktpolitische Debatte brachte: Analog zur jetzigen Besteuerung von Einkommen ab einer bestimmten Grenze könnte eine staatliche Subventionierung sehr niedriger Einkommen bis zu einem festgelegten Niveau eingeführt werden. Durch solche Subventionen könnten neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor entstehen.

Hinter diesem Vorschlag stehen Annahmen, die sich mit denen der postfordistischen Theorie decken: Im sekundären Sektor werden immer weniger Beschäftigte gebraucht, und allein im Bereich der Dienstleistungen gibt es in der Bundesrepublik gegenwärtig einen Bedarf nach Arbeitskräften. Dieser kann allerdings nicht umgesetzt werden, da in einer Gesellschaft mit hohen Sozialabgaben und niedriger Lohndifferenzierung die Nachfrage nach Dienstleistungen

sehr begrenzt ist. Angesichts der Alternativen: zunehmende Zahl von Nicht-Erwerbstägigen oder Anregung von niedrig entlohnter Beschäftigung im Dienstleistungssektor ist die zweite Variante vorzuziehen (Scharpf 1993; vgl. dazu auch Boltho/Glyn 1995).

10.4.3 Das garantierte Grundeinkommen

Die bisher diskutierten Konzepte stellen bei ihren Versuchen, arbeitsmarktpolitische Handlungsmöglichkeiten angesichts der Veränderung der Industriegesellschaft zu finden, eines nicht in Frage: die Bedeutung der Erwerbsarbeit als zentrale Vergesellschaftungsinstanz. Ihre Lösungsvorschläge wollen daher vor allem eines: Arbeitsplätze schaffen.

Vollbeschäftigung wird es nie mehr geben, sagen andere, und deshalb müssen wir neben der Erwerbsarbeit ein garantiertes Grundeinkommen einführen, um den Lebensunterhalt der nicht in den Markt Integrierbaren zu sichern. Zu den Vertretern dieses Ansatzes gehört Claus Offe. Seine Einschätzung hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Industriegesellschaft und der Handlungsoptionen des Sozialstaates darin stimmt mit der Prognose Jessops überein (Offe 1994). Durch ökonomische Globalisierung ist keynesianische Nachfragepolitik obsolet geworden. Ökonomisches Wachstum in Europa und Beschäftigungs wachstum sind voneinander abgekoppelt. Der Markt versagt im Hinblick auf die Verteilung von Reichtum immer mehr – der Staat muß neue Lösungen anbieten. Arbeitsplätze durch staatliche Förderung eines Niedriglohnsektors zu schaffen ist problematisch, da niedrige Löhne zum einen die Nachfrage beeinträchtigen, zum anderen verhindern sie notwendige Rationalisierungen und damit langfristig Wettbewerbsfähigkeit. Weitgehend ausgeschöpft ist auch die Möglichkeit, durch verordnete Arbeitszeitverkürzung Beschäftigung zu erzeugen. Ihr Mangel ist nicht zuletzt, daß die Arbeitgeber keine Garantie für die Schaffung neuer Arbeitsplätze geben (Offe 1994: 802).

Die Diagnose führt zu dem Schluß, daß die Entkopplung von Einkommen und Beschäftigung unabwendbar ist, daß ein soziales Bürgerrecht auf ein Grundeinkommen einzuführen wäre, finanziert durch Steuern. Dieses wäre nicht nur eine Absicherung für Viele, sondern auch ein Schritt in eine Gesellschaft, in der Erwerbsarbeit nicht länger die alles dominierende Partizipationsform ist. Damit ein solches Bürgerrecht nicht zu einem Ausgrenzungsmechanismus für bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen würde, müsse es Anreize zur Rotation zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit geben. Außerdem müßten Wege gefunden werden, um die Subsistenzwirtschaft attraktiver zu machen.

10.4.4 Fazit

Drei Vorschläge wurden im Hinblick auf die Frage dargestellt, ob das deutsche Versorger-Modell so erweitert werden kann, daß es mehr Beschäftigung für Frauen in den sozialen Diensten bietet.

Durch erhöhte Arbeitszeitflexibilität und Bildung, wie im Konzept der Übergangsarbeitsmärkte vorgeschlagen, ließen sich mehr Menschen in diesem Sektor beschäftigen. Für alle Bereiche effektiv wären Arbeitszeitreduzierungen auf freiwilliger und begrenzt unfreiwilliger Basis:

Im Bildungswesen könnten durch eine konsequente Teilzeitpolitik und Arbeitszeitflexibilität mehr LehrerInnen eingestellt werden. Im gehobenen und höheren Dienst der Verwaltung könnten so ebenfalls neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Für die weiblichen Verwaltungsbeschäftigt mit ihren relativ niedrigen Löhnen wären diese Vorschläge allerdings weniger attraktiv, zumal ihnen Beförderungschancen verloren gehen, wenn sie ihre Arbeitszeit reduzieren. Insgesamt führt flexiblere Arbeitszeit dazu, daß das bestehende Arbeitsvolumen auf mehr Menschen verteilt werden kann – mehr Arbeit gibt es wegen sinkender SchülerInnenzahlen nicht.

Anders ist die Situation im Gesundheitswesen. Hier könnten mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. In der Krankenpflege besteht das Hauptproblem schließlich darin, daß es zu wenig Interessentinnen für die bestehenden Arbeitsplätze gibt. Die Krankenschwestern leiden unter der Arbeitsbelastung und den Überstunden. Der Beruf muß attraktiver werden. Dies könnte durch flexiblere Arbeitszeiten geschehen; die Möglichkeit zur vorübergehenden Arbeitszeitreduzierung würde sicher in Anspruch genommen. Wenn zu dieser noch bessere Fortbildungsmöglichkeiten kämen, reduzierte Arbeitszeit und niedrigerer Lohn z.B. eine Brücke in höher qualifizierte Tätigkeiten bis hin zum Arztberuf bauen könnten, könnte die Krankenpflege ihr Sackgassenimage verlieren. Unterstützt werden könnte diese Politik durch eine Umverteilung zwischen ÄrztInnen und Krankenpflegepersonal. Das ärztliche Einkommen müßte eingeschränkt und das so gesparte Geld in die Ausweitung und bessere Entlohnung qualifizierter Pflegeberufe investiert werden. Dies wäre nebenbei auch eine Umverteilung zwischen Männern und Frauen.

Ein flexibleres Schul- und Berufsbildungssystem könnte die Mobilität von Frauen in den sozialen Diensten erhöhen. Unqualifizierte oder weniger gut bezahlte Arbeitsplätze wären attraktiver, wenn sie nicht in die berufliche Sackgasse führen würden. Das bundesdeutsche System begrenzt solche Mobilität momentan erheblich. Wer ohne formale Qualifikation in den Dienstleistungssektor einsteigt, wird nicht über seine unteren Hierarchiestufen hinauskommen, wer seine Laufbahn mit einer nicht-akademischen Ausbildung beginnt, wird

sich nicht zu den höher qualifizierten Tätigkeiten vorarbeiten können (Blossfeld et al. 1993).

Arbeitszeitflexibilität und Bildung sind also zentrale Stichworte für mehr Beschäftigung im Bildungs- und im Gesundheitswesen. Im Hinblick auf die mögliche Erweiterung der sozialen Dienste hat das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte dennoch einen Nachteil: Es berücksichtigt die Bereiche wenig, in denen in den nächsten Jahren der Bedarf besonders groß sein wird: Pflege und Kinderbetreuung. Seine charakteristischen Merkmale sind die Verteilung des existierenden Arbeitsvolumens auf mehr Personen und Übergangsbeschäftigung: vorübergehende Unterstützung privatwirtschaftlicher Akteure oder Übernahme der Kosten für arbeitsplatzgerechte Fortbildung durch den Staat. All dies regt keine stabile Zunahme von Versorgungsdienstleistungen an. Die Arbeitsplätze, die hier geschaffen werden müßten, sind langfristig nicht durch Einarbeitungszuschüsse, nicht durch ABM und nicht durch Lohnsubventionen nach § 249h AFG zu sichern, weil diese als Anschubfinanzierungen konzipiert sind. Die personenbezogenen Dienste aber können auf dem deutschen Markt als private Leistungen nicht oder nur in geringem Umfang bestehen. Zudem kann der Bedarf nicht durch mehr individuelle Phasen der Teilzeitarbeit gedeckt werden, da diese das Arbeitsvolumen und damit das Angebot an Leistungen nicht erhöhen. Schmid weist in diesem Zusammenhang auf die Verantwortung des Staates als Arbeitgeber hin. Denkt man an die Kosten dieser Beschäftigung, wenn sie tarifgerecht sein soll, schwindet die Hoffnung darauf, daß der Staat dieser Verantwortung nachkommt. Die Reaktion des Stadttetages auf die Verpflichtung, ab 1996 mehr Kindergartenplätze einzurichten, ist dafür eine Illustration. Wahrscheinlicher ist, daß versucht wird, durch die Pflegeversicherung häusliche, innerfamiliäre Krankenpflege zu sichern und das System privater Tagesmütter auszubauen.

Wären Arbeitszeiten flexibler und gäbe es mehr Bildungsmöglichkeiten, dann würden Arbeitsplätze attraktiver und Arbeitskraftangebot und -nachfrage kompatibler. So könnte eine höhere Erwerbsbeteiligung erreicht werden. Für das Dilemma der Versorgungs- und Betreuungsdienste allerdings – eine große Nachfrage kann wegen der hohen Kosten des Angebots nicht realisiert werden – sind diese Maßnahmen unzureichend. Eine deutlich Expansion dieses für Frauen so relevanten Beschäftigungszweiges wäre durch mehr Arbeitszeitflexibilität und Bildung nicht zu erwarten. Es ist deshalb zweifelhaft, ob diese Instrumente für eine gerechtere Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen ausreichen. Denn wenn zusätzlich der erste Arbeitsmarkt durch den industriellen Wandel immer kleiner wird, dann können die Übergänge dorthin ebenfalls nur immer weniger Personen zugänglich sein. Gegenwärtig haben Arbeitszeitverkürzungen in der Stahlindustrie oder in der Automobilindustrie

das vorrangige Ziel, Massenentlassungen der meist männlichen Beschäftigten zu verhindern. Damit unter solchen Bedingungen mehr Menschen an der Erwerbsarbeit teilhaben könnten, müßte es radikale Arbeitszeitverkürzungen in allen Sektoren und auf allen Hierarchieebenen geben (Gorz 1994: 269ff.; Kurz-Scherf 1995: 66ff.).²⁹ Damit verbunden wäre allerdings eine grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Gewerkschaften und Unternehmen. Die ist im Moment nicht in Sicht. Unter diesen Voraussetzungen steht erneut die Frage im Raum, ob die Forderung eines subventionierten Dienstleistungssektors einer niedrigen (weiblichen) Erwerbsbeteiligungsquote vorzuziehen wäre.

Der große Vorteil der negativen Einkommensteuer ist, daß sie Möglichkeiten eröffnet, den Bedarf nach Versorgungs- und Betreuungsdiensten in Arbeitsplätze zu verwandeln. Dadurch würden neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen eröffnet. Insbesondere Frauen, die nach der Erziehungszeit wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen, hätten bessere Chancen, z.B. als Tagesmutter oder als ambulante Altenpflegerin. Die Nachteile liegen ebenfalls auf der Hand: Durch dauerhafte staatliche Subventionen könnte sich eine private „Klasse“ von Dienstleistenden herausbilden, isoliert in Privathaushalten, ohne Mobilitätschancen. Diese Beschäftigten könnten zudem benutzt werden, um Druck auf die Löhne von Krankenschwestern und Kindergärtnerinnen auszuüben, verschärft durch die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Außerdem verhindern niedrige Löhne betriebliche Rationalisierungen, die für Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind.

Diese Probleme könnte man entschärfen, indem die Subventionen an Bedingungen geknüpft würden:

Ob weltmarktorientierte Industrien mit der negativen Einkommensteuer überhaupt etwas anzufangen wüßten, sei dahingestellt. Um ihnen aber erst gar nicht die Möglichkeit dazu zu geben und so zu verhindern, daß Billiglöhne Wettbewerbsfähigkeit untermindieren, könnten staatliche Subventionen nur an Betriebe mit einer geringen Zahl von Beschäftigten gezahlt werden.

Die Gefahr der Mitnahmeeffekte in den sozialen Diensten könnte der Staat durch eine Selbstverpflichtung minimieren. Schließlich ist er der Arbeitgeber im öffentlichen und hat einen großen Einfluß auf den gemeinnützigen Sektor. Im Gesundheitswesen ist zumal die Gefahr, daß der private Sektor Druck auf die Löhne ausübt, nicht so groß. Angesichts der jetzt schon schwierigen Personalsituation in der Pflege sind weitere Verschlechterungen unmöglich.

29 Andre Gorz plädiert beispielsweise für eine stufenweise, aber erhebliche Reduzierung von Arbeitszeiten bei vollem Lohnausgleich. Die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden wären durch die Betriebe zu entlohnern, die Differenz zum Vollzeit-Gehalt müßte von einer steuerfinanzierten „Garantiekasse“ aufgebracht werden (Gorz 1994: 285).

Die Gewährung von Subventionen könnte der Maxime folgen, daß wenig Lohn mit Arbeitsplatzqualität aufgewogen werden muß. Isolierte Dienstboten-Beschäftigungsverhältnisse wären zu vermeiden, beispielsweise indem private Dienstleistungen über Träger vermittelt werden müssen. Diese könnten von den Anbieterinnen der Leistung selbst verwaltet werden. Dadurch gäbe es ein Forum für persönliche Kontakte, den Austausch von Problemen und Arbeitserfahrungen.

Die Träger müßten außerdem dazu verpflichtet sein, berufliche Mobilität zu fördern. Sie müßten über Fortbildungen informieren und Fortbildungsangebote vermitteln; dafür müßten sie besondere finanzielle Unterstützung erhalten.

Durch solche Bedingungen werden Niedriglöhne nicht höher, sie könnten aber dazu beitragen, daß die Arbeitsplätze kein abgeschottetes Segment, kein fester Teil des „zweiten“ Arbeitsmarktes sein müßten. Immerhin besteht angesichts der ökonomischen Trends die Gefahr, daß die Versorgungs- und Betreuungsdienste auf ein Minimum reduziert werden, wenn man an relativ homogenen Lohnentwicklungen zwischen diesen Dienstleistungen und der hochproduktiven Industrie mit den dazu gehörigen Dienstleistungen festhalten will. Das Modell „Viel für Wenige“ in verschärfter Form wäre das Ergebnis. Der Bedarf nach Pflege und Versorgung müßte dann im Rahmen der Familien gedeckt werden – finanziert zum Beispiel durch ein „bescheidenes Grundeinkommen“.

Das garantierte Grundeinkommen hat das Ziel, den gesellschaftlichen Wert der Arbeit im privaten Haushalt und seinem Umfeld anzuerkennen und sie zu fördern. In einem traditionell dem Subsidiaritätsprinzip verhafteten Sozialstaat wäre ein wesentlicher Gegenstand dieser Eigenarbeit Kinderbetreuung und die Pflege Angehöriger. Die Einführung eines Grundeinkommens wäre so gleichzeitig eine (implizite) Absage an neue Arbeitsplätze für Frauen. Dies ist noch kein schlagendes Argument gegen das Grundeinkommen. Wenn es an überzeugende Vorschläge gekoppelt wäre, Arbeit gerechter (zwischen den Geschlechtern) zu verteilen, könnte seine Einführung tatsächlich ein Gegengewicht zur Erwerbssphäre bilden. Diese Vorschläge müßten sich damit befassen, wie die Konkurrenzfähigkeit der Frauen auf dem ersten Arbeitsmarkt gestärkt werden könnte. Komplementär dazu müßte gezeigt werden, wie Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit auch für Männer attraktiv werden könnten. Freiwilligkeit reicht hier nicht sehr weit. Die Erfahrungen mit dem Elternurlaub in Schweden zeigen, daß Väter selbst dann ihren Arbeitsplatz nicht vorübergehend verlassen, wenn dies kaum finanzielle Nachteile für sie hat. Dem Konzept des garantierten Grundeinkommens fehlen solche Vorschläge, sieht man einmal von dem Hinweis auf das freiwillige Rotationsprinzip ab. Angesichts der sich verschärfende Konkurrenz um die verbleibenden Arbeitsplätze des ersten Arbeitsmarktes ist freiwilliger Verzicht zugunsten anderer unwahrscheinlich.

Fassen wir zusammen. Drei Konzepte, mehr Beschäftigung zu schaffen, wurden im Hinblick auf die Frage diskutiert, ob sie die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den sozialen Diensten erhöhen können: Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte, d.h. Arbeitszeitflexibilisierung und Fortbildung, die negative Einkommensteuer und das garantierte Grundeinkommen.

Mit flexiblen Arbeitszeiten, mehr Bildungsangeboten und weniger formalen Mobilitätsbarrieren ließen sich mehr Arbeitsplätze in den sozialen Diensten schaffen. Damit bliebe allerdings das Problem weitgehend unberührt, daß es einen Bedarf im Bereich der Versorgungs- und Betreuungsdienste gibt, der nicht in Beschäftigung umgesetzt wird. Durch Lohnsubventionen könnten in diesem Bereich neue Arbeitsplätze entstehen, wenn sie an Bedingungen geknüpft würden, die die Arbeitsplatzqualität und Mobilitätsmöglichkeiten erhöhen und die vermeiden, daß er sich zu einem geschlossenen Segment für Unterprivilegierte entwickelt. In den USA beispielsweise ist der Niedriglohn-Dienstleistungssektor durch weniger formale Barrieren gegen berufliche Mobilität für die meisten dort Beschäftigten zu einer Durchlaufstation geworden (Esping-Andersen 1993b: 232ff.). Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte und die negative Einkommenssteuer ergänzen also einander.

Das Ergebnis größerer Arbeitszeitflexibilität, Mobilität und gezielter Anreize zur Expansion von versorgungsbezogenen Dienstleistungsarbeitsplätzen wäre die weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Ähnlich wie in anderen Industrieländern mit stärker entwickelten Dienstleistungssektoren würde sich gleichzeitig die geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt verschärfen. Dabei würde es sich jedoch um Arbeitsplatzhierarchien handeln, d.h. es gäbe die Möglichkeit zur Mobilität. Würde eine weibliche dienstleistungsbezogene Arbeitsplatzhierarchie und eine männliche industriebezogene Arbeitsplatzhierarchie (Esping-Andersen 1993b: 236) öffentlich gefördert, würden zwar primär Männer mit Männern und Frauen mit Frauen konkurrieren, es gäbe für sie aber überhaupt Möglichkeiten zur Erwerbsbeteiligung und zur beruflichen Weiterentwicklung.

Maßnahmen, die wie das garantierte Grundeinkommen die weitere Entwicklung des Dienstleistungssektors in der Bundesrepublik bremsen, führen hingegen nicht zu veränderten Verhältnissen zwischen Männern und Frauen. Sie erschweren den traditionellen Außenseiterinnen den Zugang zum Arbeitsmarkt und ändern so an der Bedeutung der Erwerbstätigkeit als Vergesellschaftungsinstanz kaum etwas. Sie fügen sich im Gegenteil nahtlos in die bisherige konservative Sozialstaatstradition ein. Unruhe, die zur Suche nach neuen Formen führt, nach neuen Gratifikationsmöglichkeiten, entsteht nur, wenn es eine kritische Masse von Männern geben wird, denen die Umstände nichts anderes übrig lassen, als einen Lebenssinn in Bereichen außerhalb der Erwerbstätigkeit zu su-

chen. Aus der Sicht eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen Männern und Frauen sollten neue Formen der Grundsicherung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zur Ausweitung der Versorgungsdienstleistungen konzipiert werden.

Ein Grund für die Krise des deutschen Versorger-Systems ist ein niedriges Beschäftigungsniveau, vor allem im Dienstleistungssektor. In Großbritannien ist dieses Niveau zwar höher, der Grund dafür ist allerdings nicht geschicktes Krisenmanagement der achtziger Jahre, sondern das institutionelle Erbe des keynesianischen Wohlfahrtsstaates. Das Krisenmanagement der achtziger Jahre hat sich im Gegenteil nicht als krisenadäquat erwiesen, sondern es hat lediglich die soziale Lage der Beschäftigten verschlechtert. Im folgenden soll es darum gehen, welche Möglichkeiten es gibt, das Niveau des Selbstversorger-Modells wieder zu heben, ohne dabei die Krise des Fordismus zu ignorieren.

10.5 Beschäftigungspolitische Strategien zur Krisenbewältigung in Großbritannien – Wieder mehr für Mehr!

Politische Reformen, die gleichzeitig den globalen ökonomischen Entwicklungen und der britischen Situation gerecht würden, würden die Rückkehr des Staates zu einer aktiveren Rolle bei der Gestaltung von Beschäftigung und sozialer Sicherung erfordern. Unwahrscheinlich ist hingegen, daß die neoliberalen Richtung konsequent weiterverfolgt wird. Dafür müßten nämlich das Gesundheits-, das Bildungssystem und die Altersvorsorge weiter privatisiert und gleichzeitig die Sozialabgaben reduziert werden. So könnten zwar Beschäftigungsimpulse entstehen. Der Niedriglohnsektor würde wachsen, ebenso die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Abschbar ist auch, daß die gegenseitige Abhängigkeit von Männern und Frauen sich verstärken würde, da wesentliche Teile der staatlichen Sicherung gegen Arbeitsmarktrisiken wegfielen. Doch nur Zyniker können die Gleichheit der Besitzlosen am Ende des 20. Jahrhunderts für einen zivilisatorischen Fortschritt halten. Und davon gibt es in Großbritannien nicht genug, zu Beginn der neunziger Jahre war über die Hälfte der Wahlbevölkerung bereit, höhere Steuern für mehr soziale Leistungen zu zahlen (Pierson 1994: 109). Historisch wurden soziale Rechte als Folge ziviler und politischer Rechte und als Folge von industrieller Massenproduktion und wachsendem gesellschaftlichen Reichtum zum Teil des BürgerInnenstatus (Marshall 1950); diese Rechte sind als funktional akzeptiert und kulturell verankert. Eine nicht kranken- und nicht rentenversicherte Unterschicht, die für Hungerlöhne irgendwelche Dienste leistet, ist Existenzrisiken schutzlos ausgeliefert und würde so innerhalb einer Demokratie zu einem öffentlichen Problem. Vereinen-

dung kann deshalb sozialpolitisch nicht hingenommen werden. Es müßten also Hilfsprogramme eingerichtet werden, die ein Mindestmaß an Gesundheitsversorgung, Versorgung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit garantieren würden. Im Gegensatz zu Sozialversicherungsleistungen hätten diese den Charakter von Almosen, würden soziale Trennungslinien in der Gesellschaft verschärfen und – nicht zuletzt – ebenfalls Kosten verursachen.

Eine solche Entwicklung ist nicht nur gesellschaftsimmmanent unwahrscheinlich. Der neoliberalen Weg wird auch angesichts des europäischen Einigungsprozesses nicht radikal durchzusetzen sein. Großbritannien hat sich als einziges Land der Europäischen Union geweigert, die Europäische Sozialcharta zu unterzeichnen. Es ist auch das einzige Land, in dem die Löhne weder durch einen gesetzlichen Mindestlohn, noch durch ein zuverlässiges Tarifverhandlungssystem nach unten begrenzt werden (Deakin/Wilkinson 1992: 203f.). Wettbewerbsfähigkeit soll durch geringe Lohnkosten, nicht durch hohe Produktivität erreicht werden. Ob diese Strategie angesichts der Anforderungen des Weltmarktes und der Konkurrenz aus Osteuropa aufgeht, ist mehr als fragwürdig. Die übrigen EU-Staaten wollen hingegen keine grenzenlose soziale Abwärtsspiralen in Europa in Gang setzen, nur weil sich ein Land weigert, allgemeine Mindeststandards einzuhalten. Es ist deshalb zu vermuten, daß die britische Regierung im weiteren Verlauf des europäischen Integrationsprozesses dazu gezwungen werden wird, die sozialen Grundsätze von Maastricht zu ratifizieren.

Nationale Traditionen und europäische Einigung werden verhindern, daß die „Marktlösung“ in Großbritannien radikal durchgesetzt wird. Der Staat wird wieder eine aktiver Rolle spielen. Bezogen auf Beschäftigung in den sozialen Diensten besteht dabei das dringendste Problem darin, die Herausbildung eines weiblichen Dienstleistungsproletariats zu verhindern. Zu diesem Zweck werden im folgenden drei mögliche politische Maßnahmen dargestellt und diskutiert: das Konzept eines Basiseinkommens, der gesetzliche Mindestlohn und die Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungschancen. Anders als in Deutschland liegt der Schwerpunkt dieser Maßnahmen also darauf, materielle Mindeststandards wiedereinzuführen und nicht darauf, mehr Beschäftigung zu schaffen.

10.5.1 Das Basiseinkommen

1984 wurde in Großbritannien die „Basic Income Research Group“ (BIRG) gegründet, inzwischen eine gemeinnützige Stiftung. Seine Kuratoren und sein Beirat setzen sich im wesentlichen aus WissenschaftlerInnen zusammen, und sein Ziel ist es, eine fundierte Diskussion über die Reform des britischen Steuer- und Sozialversicherungssystems zugunsten eines Basiseinkommens anzuregen (Parker 1991 und 1993). Unter Basiseinkommen versteht BIRG, daß

jede Bürgerin und jeder Bürger monatlich einen bestimmten steuerfreien Betrag erhält, unabhängig von Familienverhältnissen und Einkommen. Auf fast das gesamte übrige Einkommen würden Steuern gezahlt. Fast alle steuerlichen Vergünstigungen würden abgeschafft, andere Sozialversicherungsleistungen eingeschränkt (Parker 1991: 1).³⁰

Legt man in Modellrechnungen einen einheitlichen Einkommensteuersatz von 35% bis 45% zugrunde, hätte das Basiseinkommen 1990 28,80 £ in der Woche betragen. Es wäre also viel zu niedrig, um davon leben zu können (Parker 1991: 7). Bis das gegenwärtige System auf dieses Basiseinkommen umgestellt wäre, würden etwa zehn Jahre vergehen (Parker 1991: 32). Für die Mehrheit der Bevölkerung würde sich durch die Einführung des Basiseinkommens nichts an ihrer finanziellen Lage ändern (Parker 1991: 5). Das wesentliche Ziel der Reform ist, den gering Qualifizierten größere Flexibilitätsmöglichkeiten im Hinblick auf den Arbeitsmarkt zu geben, Anreize, erwerbstätig zu werden, zu verbessern, die materielle Unabhängigkeit des Individuums von anderen Mitgliedern eines Haushaltes zu vergrößern und die berufliche Aus- und Fortbildung zu erleichtern. Größere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt würde unterstützt, weil das Basiseinkommen unabhängig vom Erwerbsverhalten der Person und ohne die stigmatisierende Bedürftigkeitsprüfung ausbezahlt würde, an die staatliche Einkommensbeihilfen gegenwärtig gebunden sind. Die EmpfängerInnen könnten leichter Jobs annehmen oder wechseln. Sie wären auch eher in der Lage, unzumutbar scheinende Tätigkeiten abzulehnen (Parker 1991: 31).

Erwerbstätigkeit würde in jedem Fall zu Einkommensverbesserungen führen. Bislang wird die Einkommensbeihilfe gekürzt, wenn das Familieneinkommen steigt. Jobs unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze „lohnen“ sich nicht, wenn sie lediglich die Einkommensbeihilfe überflüssig machen würden. Besonders Frauen, deren Männer erwerbslos sind, können so zu ökonomischer Inaktivität veranlaßt werden. Ihnen würde es materiell nichts nützen, einen Teilzeitjob anzunehmen (Parker 1991: 31). Das Basiseinkommen würde so nicht nur den Anreiz, einen Job zu suchen, erhöhen, sondern auch die materielle Unabhängigkeit der Einzelperson gegenüber ihrer Familie oder Lebensgemeinschaft stärken. Es könnte außerdem die Entscheidung für eine berufliche Qualifikation erleichtern. Bislang haben StudentInnen und Auszubildende keinen Anspruch auf Einkommensbeihilfen. Das Sozialversicherungssystem sieht vor, daß nur diejenigen Transfers erhalten, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die hohe finanzielle Belastung einer Ausbildung ist gerade für junge Leute aus Familien mit geringen Einkommen abschreckend (Parker 1991: 34ff.).

30 Über die genauen Modalitäten sind sich die BefürworterInnen des Grundeinkommens uneinig, z.B. darüber, ob das Sozialversicherungssystem weiter bestehen (Atkinson 1993) oder in das Grundeinkommen eingegliedert (Parker 1991 und 1993) werden soll.

Ähnlich wie gegen die negative Einkommensteuer in der Bundesrepublik wird auch gegen das Basiseinkommen ein Einwand besonders häufig vorgetragen: es würde Mitnahmeeffekte auslösen, es wäre ein Anreiz für die Arbeitgeber, die Löhne weiter zu senken. Aus diesem Grund wird das Konzept im Zusammenhang mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes diskutiert (Parker 1991: 25ff.).

10.5.2 Der gesetzliche Mindestlohn

Würde der Gesetzgeber einen Mindeststundenlohn festschreiben, könnten die Arbeitgeber die durch ein Basiseinkommen verbesserte finanzielle Lage der (potentiellen) Beschäftigten nicht ausnutzen, um die Löhne weiter zu reduzieren, so das Argument der Befürworter einer Verbindung von gesetzlichem Mindestlohn und Basiseinkommen.

Offensichtlich bedarf es in Großbritannien keines Basiseinkommens, um die unteren Einkommen soweit zu senken, daß sich davon kein unabhängiges Leben mehr bestreiten läßt. Die britischen Unternehmer können Löhne und Arbeitszeiten festsetzen, ohne dabei an staatliche Vorgaben gebunden zu sein. Die Gewerkschaften wiederum sind zu schwach, um allgemein verbindliche Tarife und Arbeitsbedingungen auszuhandeln. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes wäre deshalb in jedem Fall notwendig, um ein Mindestniveau für Löhne und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, unabhängig von der Einführung eines Basiseinkommens (Deakin/Wilkinson 1992: 203ff.).

Ein gesetzlicher Mindestlohn wäre ein festgelegter Anteil des durchschnittlichen Einkommens vollzeitbeschäftiger Männer und Frauen innerhalb eines Landes und würde sich in seiner einfachsten Form auf den Stundenlohn beziehen (MacNeill/Pond 1988: 27f.). Er würde für alle gelten, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, und er sollte alle Aspekte dieses Verhältnisses erfassen, d.h. auch Urlaubsregelungen und andere Leistungen. Er würde in Phasen eingeführt und seine Einhaltung müßte durch Gewerkschaften, spezielle Inspektoren und Beschwerdemöglichkeiten einzelner ArbeitnehmerInnen gewährleistet werden können (MacNeill/Pond 1988: 39ff.).

Die Forderung nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Großbritannien basiert auf empirischen Studien, nach denen nicht nachweisbar ist, daß sinkende Löhne zur Zunahme von Beschäftigung führen. Der Abbau von Beschäftigungsschutz in der Vergangenheit führte lediglich zu vergroßerten Lohndifferenzen. Ein negativer Beschäftigungseffekt durch die Einführung eines gesetzlichen Minimums ist deshalb nicht zu erwarten; Modellrechnungen kommen im Gegenteil zu positiven Ergebnissen (Dickens et al. 1994: 28f.; Machin/

Manning 1992: 15).³¹ Die Befürworter eines Mindestlohnes führen außerdem an, daß dieser ein Anlaß sein könnte, die niedrige Produktivität der britischen Ökonomie zu erhöhen, die Abhängigkeit der Menschen von Sozialleistungen zu reduzieren und einen höheren Lebensstandard zu schaffen (MacNeill/Pond 1988: 12ff.; Parker 1991: 29).

Sowohl das Basiseinkommen als auch der gesetzliche Mindestlohn sind Instrumente zur Verhinderung eines weiblichen Dienstleistungsproletariates. Sie haben das Ziel, den Lebensstandard der unteren Einkommensgruppen zu heben. Um zu verhindern, daß diese Gruppe gering oder unqualifizierter Menschen lediglich auf ein höheres Niveau gehoben wird, müssen zusätzlich Bildungs- und Qualifikationschancen verbessert werden.

10.5.3 Bildungs- und Qualifikationsangebote

Qualifizierte Arbeitskräfte werden für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes immer wichtiger. Dennoch vernachlässigt Großbritannien die Schulausbildung und die berufliche Qualifizierung. Im Vergleich der OECD-Länder verlassen ungewöhnlich viele junge Menschen die Schule im Alter von 16 Jahren mit lediglich einer Grundbildung. Von diesen haben relativ viele relativ schlechte Schulnoten, und nur ein relativ kleiner Teil von ihnen erhält eine Berufsausbildung (White 1992: 34f.). Nur 43% aller 18jährigen in Großbritannien befanden sich 1990 noch in einer Schul- oder Berufsausbildung. Damit lag das Land im Vergleich mit sieben Ländern der europäischen Gemeinschaft und Australien, Kanada, Japan, Schweden und den USA auf dem letzten Platz. In der Bundesrepublik waren 1990 80% aller 18jährigen noch in der Ausbildung, der höchste Anteil innerhalb dieser Ländergruppe (Department for Education 1993). Zwar gibt es seit Ende der achtziger Jahre neue Trainingsprogramme für Jugendliche zwischen 16 und 24 Jahren; diese sind allerdings zu einem großen Teil ineffizient und unattraktiv, weil sie nicht die Fähigkeiten vermitteln, die für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nötig wären; sie sind schwer zugänglich, da Arbeitslosen die staatliche Einkommensbeihilfe gestrichen wird, wenn sie eine Vollzeit-Fortbildung machen und die Einkommen während dieser Bildungszeiten kaum mehr als ein Taschengeld darstellen (Chatrik/Maclagan 1995: 15ff.)

Die Mittel für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen und SchulabgängerInnen, die keine Hochschulen besuchen, sind Ende der achtziger Jahre gekürzt worden, obwohl die Arbeitslosenzahlen stiegen. Nach neo-libera-

³¹ Ein historisches Beispiel ist die Verabschiedung des britischen Equal Pay Act in den siebziger Jahren. Dadurch stiegen die Frauenlöhne – zusammen mit der weiblichen Erwerbsbeteiligung (MacNeill/Pond 1988: 16).

iem Grundsatz wird die berufliche Weiterbildung der Beschäftigten den Arbeitgebern überlassen; Unqualifizierte und geringfügig Beschäftigte erhalten so überhaupt keine Weiterbildung (McLaughlin 1992: 12).

Auf diese Weise befinden sich die, die das Bildungssystem schon früh verlassen, in einer Situation ohne große Perspektiven (Gershuny 1993). Es vertieft sich die Spaltung zwischen den Kernbeschäftigen und den Randbeschäftigten, den Erwerbslosen und den Personen außerhalb des Arbeitsmarktes. Die Flexibilität auf dem primären Arbeitsmarkt wird dadurch eingeschränkt, daß ein Teil der potentiellen MitkonkurrentInnen um Arbeitsplätze systematisch ausgeschlossen wird, weil ihnen die Möglichkeiten zur beruflichen Bildung fehlen (White 1992: 29).

Diese Probleme können nur durch eine systematische Verbesserung der schulischen und beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten durch den Staat entschärft werden. Diese müßten sich besonders auf die jungen Menschen ohne akademische Ausbildung konzentrieren. Ihnen müßten mehr anspruchsvolle Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Die Bezahlung dafür müßte angehoben werden, so daß berufliche Bildung nicht länger abschreckt, weil sie größte materielle Entbehrung und Abhängigkeit von den Eltern mit sich bringt. Die Angebote dürften sich wiederum nicht ausschließlich an SchulabgängerInnen richten. Kontinuierliche technologische Innovationen verändern Arbeitsplätze in schnellem Tempo. In den sozialen Diensten kommen sozialer und demografischer Wandel hinzu. So verändern sich Bildungsanforderungen in der Schule, es verändern sich Behandlungsformen im Gesundheitswesen. Durch Fortbildungsmöglichkeiten im Laufe ihres Berufslebens sollten die Beschäftigten zu entsprechender Flexibilität befähigt werden (Parker 1991: 36f.).

10.6 Fazit

Frauenbeschäftigung in den sozialen Diensten in Großbritannien ist durch niedrige Einkommen und geringe berufliche Entwicklungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Deshalb wurden die dargestellten Reformperspektiven im Hinblick auf die Frage ausgewählt, wie das britische Selbstversorger-System wieder auf ein höheres Niveau gebracht werden kann.

Das Basiseinkommen könnte die finanziellen Verhältnisse derjenigen verbessern, die ein sehr niedriges Erwerbseinkommen haben oder von anderen Menschen materiell abhängig sind. Es ist ein Instrument, das sich in erster Linie auf Frauen auswirken würde. Seine Einführung könnte einen strukturellen Nachteil der Beschäftigung in den konsum-, haushalts- und sozialen Dienstleistungen ausgleichen: durch niedrige Produktivität und hohe Teilzeitraten gibt es

zwar viele Jobs, aber nur geringen Lohn. Würden sie ein Basiseinkommen beziehen, müßten sich die weiblichen Beschäftigten des Dienstleistungssektors nicht länger auf ihre Männer verlassen oder einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen, um ihre Existenz bestreiten zu können. In den sozialen Diensten gälte das für alle, deren Einkommen unter, an oder gerade oberhalb der Sozialhilfegrenze liegt: für die teilzeitbeschäftigen Krankenschwestern, die Verwaltungsbeschäftigten, die Reinigungskräfte und hauswirtschaftlichen Beschäftigten, für die Hilfspflegekräfte, kurz, für die Mehrheit der weiblichen Beschäftigten. Anders als die für Deutschland diskutierte Variante des Grundeinkommens würde die britische die Schwelle in den Arbeitsmarkt für Frauen nicht herauf-, sondern herabsetzen. Sie wäre so ein Mittel, wieder Mehr für Viele zu erreichen. Auch der gesetzliche Mindestlohn würde vor allem die Einkommensverhältnisse von Frauen verbessern. In den sozialen Diensten wären davon hauptsächlich die Anbieter der Hilfsdienste für Krankenhäuser und Schulen betroffen. Für sie wäre der ruinöse Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten beendet. Die Arbeitsbedingungen könnten sich wieder verbessern. Die Kosten der Arbeitgeber würden zwar höher, die indirekte Belastung des Sozialstaates durch Arbeitslosigkeit und Armut würde aber verringert, und die Qualität der Dienstleistung könnte wieder zunehmen. Den Trusts im Gesundheitswesen oder den privat gemanagten Schulen könnte zum Ausgleich ein höheres Budget zugewiesen werden.

Würde den Betroffenen zusätzlich noch ein Basiseinkommen gewährt, könnte ihr Einkommen für eine finanziell unabhängige Existenz reichen. Eine Kombination beider Maßnahmen könnte die Zahl der „working poor“ in den sozialen Diensten wieder erheblich reduzieren. Eine verbesserte Aus- und Fortbildungspolitik könnte darüber hinaus den umfangreichen Sektor der Hilfsarbeiter durchlässiger machen; unqualifizierte Beschäftigung bräuchte kein Dauerzustand zu sein. Fortbildungsangebote könnten es z.B. der Putzfrau im Krankenhaus ermöglichen, Pflegehelferin zu werden und danach Krankenschwester. Oder es könnte Management-Kurse für Reinigungsbeschäftigte geben, die ihre eigene Firma gründen wollen, um dann Angebote an Krankenhäuser machen zu können.

Eine verbesserte Ausbildungspolitik für junge Leute könnte außerdem dazu beitragen, den Personalmangel im Gesundheitswesen zu beheben; damit würde sich auch die Arbeitssituation von Krankenpflegepersonal wieder entspannen. Neue Investitionen in das Bildungswesen würden nicht zuletzt zu neuen qualifizierten Arbeitsplätzen für Lehrerinnen führen.

Wie passen die vorgeschlagenen Politiken zum Konzept des fordistischen Sozialstaates in der Krise? Die Wiedereinführung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Qualifizierungangebote könnten

ein zentrales Ziel erreichen helfen, ohne das an einen leistungsfähigen Sozialstaat sowieso nicht zu denken ist: Sie könnten die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie verbessern. Die Reformen würden außerdem die Administrationskosten für Transfers und Steuererleichterungen senken (Parker 1991: 4), d.h. sie würden zu einer „schlanker“ Verwaltung führen. Mit dem Status der Beschäftigten in den sozialen Diensten würde auch das Niveau der Leistung wieder steigen und damit die Zufriedenheit der KonsumentInnen und WählerInnen. Die Reformen wären also keineswegs ein Verstoß gegen jede ökonomische Vernunft. Ihre Umsetzung würde sogar einer postfordistischen Logik entsprechen. Solange in Großbritannien jedoch eine Partei regiert, zu deren Hauptvokabeln der „freie Markt“ zählt und die sich als einzige in der Europäischen Union gegen die Sozialcharta sträubt, haben weder der Mindestlohn noch das Basiseinkommen eine Aussicht auf Verwirklichung.

In den vergangenen Dekaden waren die sozialen Dienste in westlichen Industriegesellschaften für die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen entscheidend. Sie stellen damit einen wichtigen Faktor für die Veränderung des traditionellen Geschlechterverhältnisses dar. In der Bundesrepublik geschah dies durch eine geringfügige Expansion auf hohem, in Großbritannien durch eine stärkere Expansion auf niedrigem Niveau: Mehr für Weniger und Weniger für Mehr. Beide Varianten sind nicht ideal, wenn als Ideal die weibliche sozio-ökonomische Unabhängigkeit angenommen wird. Zum Schluß wurde deshalb die Frage gestellt, wie beide Formen im Sinne des Ideals zu verbessern wären.

Der gegenwärtige politische Spielraum ist von der Krise des Sozialstaates bestimmt. Diese Krise läßt sich als Ausdruck der Krise der fordristischen Gesellschaft verstehen. Gemeint ist damit, daß gemeinsame Interessen von Kapital und Arbeit am Konsum von Massenprodukten auf nationalen Märkten den expansiven Sozialstaat erst ermöglicht haben. Indem diese Gemeinsamkeit wegfällt, verschiebt sich der Schwerpunkt sozialstaatlicher Intervention dahin, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stützen. Die Krise des Fordismus begünstigt so soziale Differenzierungen, unter anderem die weitere Differenzierung der Beschäftigten in Kern- und Randbelegschaft in der Industrie. Es ist zu erwarten, daß sich damit auch die Chancen auf tarifgerechte Löhne für solche Dienstleistungen verschlechtern, die nicht dafür nötig sind, ein gesellschaftlich bestimmtes Bildungsniveau und Mindestniveau gesundheitlicher Versorgung aufrechtzuerhalten.

Genau nach diesen personenbezogenen sozialen und Haushaltsdienstleistungen gibt es allerdings – im Gegensatz zur Industrie – einen ungedeckten Bedarf. Der Sozialstaat, der im Interesse gesellschaftlicher Stabilität Arbeitsplätze schaffen muß, kann durch Lohnsubventionen oder durch steuerliche Vergünstigungen die private Nachfrage nach solchen Dienstleistungen verstärken. Ein

völliger Abbau des Beschäftigungsschutzes ist hingegen kein probates Mittel. Wenn Wettbewerbsfähigkeit über niedrige Lohnkosten hergestellt werden soll, besteht die Gefahr, daß hohe Produktivität und Innovationsfähigkeit vernachlässigt werden. Außerdem ist diese Strategie im Wettbewerb mit Billiglohnländern wenig erfolgversprechend. Damit die Ausweitung eines privaten Dienstleistungssektors aber nicht zur Herausbildung einer weiblichen Dienstleistungsunterschicht führt, müßte es gute Möglichkeiten zur beruflichen Mobilität geben, d.h. vor allen Dingen gute Bildungs- und Fortbildungsangebote.

Weder die Bundesrepublik noch Großbritannien haben derzeit angemessene Antworten auf diese Krise. Das deutsche System unterstützt die hohe industrielle Produktivität, dafür ist ein großer Anteil der Bevölkerung nicht in den Arbeitsmarkt integriert, eine Ursache für soziale Spannungen. Für Großbritannien besteht die Krise darin, daß am falschen Ende versucht wurde zu sparen. Der Abbau des Beschäftigungsschutzes, die umfangreichen Privatisierungen haben nicht zur Erholung der Ökonomie geführt – aber zu sozialer Unsicherheit auch der Beschäftigten in den sozialen Diensten; daraus sind neue Ansprüche auf Transferleistungen erwachsen, die Entwicklung ist also obendrein noch kostenintensiv für den Sozialstaat.

Beide Länder müßten unterschiedliche Strategien verfolgen, um im Einklang mit den allgemeinen Entwicklungen zu sein und um gleichzeitig die Beschäftigungsperspektiven von Frauen zu verbessern. In der Bundesrepublik müßten Maßnahmen zur Ausweitung der sozialen und Haushaldsdienstleistungen ergriffen werden, in Großbritannien müßte durch die Wiedereinführung von Mindeststandards der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ein Ende gesetzt werden. In beiden Ländern müßten gleichzeitig flexible Bildungsangebote aufgebaut werden, damit eine Wahl besteht, sich entweder im unteren Segment des Dienstleistungssektors einzurichten, oder von dort aufzusteigen. Damit gäbe es mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen in Deutschland – und bessere für Frauen im Vereinigten Königreich.

Die Chancen für eine weitere Auflösung der traditionellen ökonomischen und sozialen Abhängigkeiten zwischen Frauen und Männern sind besser, als die Rede von der Krise des Sozialstaates zunächst Glauben macht. Den Frauen garantiert der Sozialstaat auch künftig Beschäftigung in einem der wenigen stabilen Bereiche des Arbeitsmarktes, den sozialen Diensten, ihre Beteiligungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt könnten sich sogar weiter verbessern. Damit ist ihre soziale Lage eine andere als die der Männer, deren Beschäftigungsmöglichkeiten sich weiter verschlechtern werden. Die wissenschaftliche und politische Diskussion über das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ wird diesem Phänomen der gegenläufigen Entwicklung nicht gerecht. Einmal wieder gilt ein Problem als allgemeines, das der Realität von Frauen so nicht entspricht. Die Debatte kann

dennnoch auch im Hinblick auf mehr Gleichheit zwischen Männern und Frauen produktiv sein: Je größer die Aufregung über das drohende Ende der Arbeitsgesellschaft, desto stärker wird bei der Suche nach dem Sinn des Lebens die Nicht-Erwerbssphäre ins Gespräch kommen; und warum der ein verstärktes männliches Interesse nicht schaden kann, muß an dieser Stelle glücklicherweise nicht mehr ausgeführt werden.

Verzeichnis der Synoptischen Übersichten, Tabellen und Grafiken

Verzeichnis der Synoptischen Übersichten

Synoptische Übersicht 3: Maßgebliche Faktoren für die Quantität und Struktur sozialer Dienste, Bundesrepublik – Großbritannien	69
Synoptische Übersicht 4: Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen zwischen 1960 und 1990.....	91
Synoptische Übersicht 5: Die Zusammensetzung des Wirtschaftszweiges soziale Dienste nach Berufen	117
Synoptische Übersicht 6: Frauenlöhne in den sozialen Diensten	132
Synoptische Übersicht 7: Arbeitsbedingungen – Großbritannien	143
Synoptische Übersicht 8: Arbeitsbedingungen – Bundesrepublik Deutschland	160

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Anteil der Sachleistungen an den Sozialleistungen.....	61
Tabelle 4.1: GB – Frauenbeschäftigtequoten nach Wirtschaftszweigen	76
Tabelle 4.2: GB – Männerbeschäftigtequoten nach Wirtschaftszweigen	78
Tabelle 4.3: BRD – Frauenbeschäftigtequoten nach Wirtschaftszweigen	83
Tabelle 4.4: BRD – Männerbeschäftigtequoten nach Wirtschaftszweigen	84
Tabelle 5.1: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte in den sozialen Diensten, selbständige Ärztinnen und verbeamtete Lehrerinnen.....	97
Tabelle 5.2: BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Gesundheitswesen nach Hauptberufen in Prozent, inklusive selbständiger Ärztinnen.....	97
Tabelle 5.3: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten nach staatlichen, gemeinnützigen und privaten Arbeitgebern in Prozent.....	98
Tabelle 5.4: BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten.....	99

Tabelle 5.5:	BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen in Prozent	100
Tabelle 5.6:	BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte im Bildungswesen nach Hauptberufen in Prozent, inklusive verbeamteter Lehrerinnen	101
Tabelle 5.7:	GB – Weibliche Beschäftigte in den sozialen Diensten, öffentlicher Sektor.....	105
Tabelle 5.8:	GB – Beschäftigte im Gesundheitswesen nach Berufen	106
Tabelle 5.9:	GB – Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen.....	107
Tabelle 5.10:	GB – Beschäftigte im Sozialwesen nach Hauptberufen.....	108
Tabelle 5.11:	GB – Männeranteil an Beschäftigung in sozialen Diensten.....	108
Tabelle 5.12:	GB – Weibliche Beschäftigte im Bildungswesen, Juni 1971....	110
Tabelle 5.13:	GB – Anteil der Schullehrerinnen an weiblichen Beschäftigten im Bildungswesen.....	110
Tabelle 5.14:	GB – Vollzeitbeschäftigte Lehrerinnen nach Institution.....	111
Tabelle 5.15:	GB – Anteil der Schullehrer an SchullehrerInnen.....	115
Tabelle 5.16:	BRD – Lehrer und Lehrerinnen	115
Tabelle 5.17:	BRD – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in den sozialen Diensten, inklusive selbständiger ÄrztInnen und verbeamteter LehrerInnen	115
Tabelle 6.1:	BRD – Verhältnis von Sozialhilfesatz und monatlichem Einkommen Voll- und Teilzeitbeschäftiger in den sozialen Diensten.....	121
Tabelle 6.2:	BRD – Veränderungsrate des monatlichen Einkommens von Frauen in den sozialen Diensten	122
Tabelle 6.3:	BRD – Monatliches Bruttoeinkommen Vollzeitbeschäftigter im öffentlichen und privaten Sektor	123
Tabelle 6.4:	GB – Verhältnis von Sozialhilfesatz und wöchentlichem Einkommen Voll- und Teilzeitbeschäftiger in den sozialen Diensten.....	124
Tabelle 6.5:	GB – Veränderungsrate des wöchentlichen Einkommens von Frauen in den sozialen Diensten	126
Tabelle 8.1:	BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten – Teilzeitbeschäftigte	146
Tabelle 8.2:	BRD – Sozialversicherungspflichtige weibliche Teilzeitbeschäftigte in den sozialen Diensten	154
Tabelle 8.3:	GB – Weibliche Teilzeitbeschäftigte in den sozialen Diensten, öffentlicher Sektor	154

Grafikverzeichnis

Grafik 2.1:	Zentrale Prämissen der Sozialstaatsanalyse Esping-Andersens	27
Grafik 2.2:	Zentrale Prämissen feministischer Sozialstaatsanalysen	28
Grafik 2.3:	Zentrale Prämissen der vorliegenden Studie	37
Grafik 4.1:	BRD und GB: Männer- und Frauenbeschäftigtequoten 1962-1990.....	74
Grafik 4.2:	GB – Frauenbeschäftigtequoten nach fünf Wirtschaftszweigen 1964-1990	75
Grafik 4.3:	GB – Männerbeschäftigtequoten nach sechs Wirtschaftszweigen 1964-1990	78
Grafik 4.4:	BRD – Frauenbeschäftigtequoten nach fünf Wirtschaftszweigen 1962-1990	82
Grafik 4.5:	BRD – Männerbeschäftigtequoten nach sechs Wirtschaftszweigen 1964-1990	84
Grafik 4.6:	BRD und GB – Frauenbeschäftigtequoten in Prozent nach Wirtschaftszweigen 1966-1990	88
Grafik 5.1:	BRD – Beschäftigte Frauen in den sozialen Diensten in Prozent.....	96
Grafik 5.2:	BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten.....	102
Grafik 5.3:	BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten: Verhältnis von personenbezogenen und sachbezogenen Tätigkeiten.....	103
Grafik 5.4:	BRD – Hauptberufe von Frauen in den sozialen Diensten nach Qualifikation.....	104

Literatur

- Alber, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt am Main
- Alber, Jens (1983): Wohlfahrtsstaat. In: Schmidt, Manfred (Hg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd. 2. Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. München, S. 530-541
- Alber, Jens (1987): Germany. In: Flora, Peter (Hg.): Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Vol. 4. Berlin/New York, S. 247-353
- Alber, Jens (1988): Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich. In: Politische Vierteljahrsschrift, Jg. 29, Sonderheft 19, S. 116-150
- Alber, Jens (1990): Ausmaß und Ursachen des Pflegenotstands in der Bundesrepublik. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 90/3
- Alber, Jens; Bernardi-Schenkluhn, Brigitte (1992): Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich: Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien. Frankfurt am Main
- Albrecht, Hans; Büchner, Edith; Engelke, Dirk (1982): Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals in Berliner Krankenhäusern. Analysen und Maßnahmenvorschläge. Berlin
- Atkinson, Anthony B. (1993): Beveridge, the National Minimum, and its Future in a European Context. Discussion paper London School of Economics and Political Science/STICERD, WSP/85. London
- Auer, Peter; Charpentier, Pascal (1993): L'automobile européenne entre fordisme et toyotisme. In: Regards sur l'actualité, Mensuel No. 187, Januar, S. 27-48
- Badinter, Elisabeth (1988): Ich bin Du. Die neue Beziehung zwischen Mann und Frau oder Die androgyne Revolution. 4. Auflage, München/Zürich
- Badura, Bernd; Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München
- Balbo, Laura (1982): The Servicing Work of Women and the Capitalist State. In: Zeitlin, Maurice (Hg.): Political Power and Social Theory. A Research Annual. Vol. 3, London/Greenwich, S. 251-270
- Balbo, Laura (1987): Crazy Quilts: Rethinking the Welfare State from a Woman's Point of View. In: Showstack-Sassoon (Hg.) 1987, S. 45-66
- Baldwin, Peter (1990): The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge

- Bartholomeyczik, Sabine (1987): Arbeitsbedingungen und Gesundheitsstörungen bei Krankenschwestern. Ergebnisse einer Untersuchung. In: Deutsche Krankenpflegezeitschrift, Heft 1 (Beilage), S. 2-9
- Battis, Ulrich (1986): Möglichkeiten und Grenzen der Teilzeitbeschäftigung von Beamten. In: Verantwortung und Leistung, Heft 14, S. 7-31
- Baumann, Manfred; Zell, Ulrich (1992): Die Arbeitssituation in der stationären Krankenpflege. Ausgewählte Ergebnisse einer Befragung in Krankenhäusern. In: prognos (Hg.), S. 41-66
- Baumol, William J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review, Vol. 57, S. 415-426
- Beck, Ulrich (1990): Freiheit oder Liebe. Vom Ohne-, Mit- und Gegeneinander der Geschlechter innerhalb und außerhalb der Familie. In: Beck, Ulrich; Beck-Gernsheim, Elisabeth: Das ganz normale Chaos der Liebe. Frankfurt am Main, S. 20-64
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1976): Der geschlechtsspezifische Arbeitsmarkt. Zur Ideologie und Realität von Frauenberufen. Frankfurt am Main
- Becker, Rolf (1991): Karrieremuster von Frauen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Eine Längsschnittuntersuchung über Berufsverläufe von drei Geburtskohorten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mayer, Karl Ulrich; Allmendinger, Jutta; Huinink, Johannes (Hg.): Vom Regen in die Traufe: Frauen zwischen Beruf und Familie. Frankfurt am Main/New York, S. 119-141
- Becker-Schmidt, Regina; Knapp, Gudrun -Axeli; Schmidt, Beate (1985): Eines ist zuwenig, beides ist zuviel. Erfahrungen von Arbeiterfrauen zwischen Familie und Fabrik. 2. Auflage, Bonn
- Bell, Daniel (1989): Die nachindustrielle Gesellschaft. 2. Auflage, Frankfurt am Main/New York (Original 1973)
- Berger, Johannes; Offe, Claus (1980): Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Leviathan, Jg. 8, S. 41-75
- Blossfeld, Hans-Peter; Becker, Rolf (1989): Arbeitsmarktprozesse zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor. Kohortenspezifische Auswirkungen des Staates als Arbeitgeber. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 233-247
- Blossfeld, Hans-Peter; Giannelli, Gianna; Mayer, Karl Ulrich (1993): Is There a New Service Proletariat? The Tertiary Sector and Social Inequality in Germany. In: Esping-Andersen (Hg.) (1993a), S. 109-135
- Bölling, Rainer (1987): Lehrerarbeitslosigkeit. Historische Erfahrungen, gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21, S. 3-14
- Boltho, Andrea; Glyn, Andrew (1995): Can Macroeconomic Policies Raise Employment? In: International Labour Review, Vol. 134, Nr. 4-5, S. 451-470

- Borchorst, Anette; Siim, Birte (1987): Women and the Advanced Welfare State – a New Kind of Patriarchal Power? In: Showstack-Sassoon (Hg.), S. 128-157
- Brandes, Wolfgang; Buttler, Friedrich et al. (1990): Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik. Frankfurt/New York
- Breidenstein, Werner (1988): Frauen im öffentlichen Dienst. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 9, S. 629-633
- Breidenstein, Werner (1990): Frauen im öffentlichen Dienst. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 323-329
- Brown, William; Rowthorn, Bob (1990): A Public Services Pay Policy. Fabian Tract 542. London
- Bulletin on Women and Employment in the EC (1993), Nr. 3, S. 1-6
- Bundesangestelltentarifvertrag (1994). München
- Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (Hg.) (1974): Materialien zum Bericht zur Lage der Nation. Berlin
- Burrows, Roger; Loader, Brian (Hg.) (1994): Towards a Post-fordist Welfare State? London/New York
- Chatrik, Balbir K.; MacLagan, Ianthe (1995): Taking their Chances: Education, Training and Employment Opportunities for Young People. London
- Chiplin, Brian (1986): Equality of Opportunity for Women in the NHS. Unter Mitarbeit von Norman Greig. DHSS, London
- Cnaan, Ram (1992): Book Review: The Three Worlds of Welfare Capitalism. In: Acta Sociologica, Vol. 35, No. 1, S. 69-71
- Cockburn, Cynthia (1988): Die Herrschaftsmaschine. Berlin
- Cohen, Bronwen (1988): Caring for Children. Services and Policies for Childcare and Equal Opportunities in the United Kingdom. Report for the European Commissions's Child-care Network. London
- COHSE (1984): Nurses and Midwives. Evidence to the Pay Review Body for Nursing Staff, Midwives and Health Visitors from the Staff Side of the Nursing and Midwifery Staffs Negotiating Council. Surrey
- Coré, Françoise (1994): Women and the Restructuring of Employment. In: The OECD Observer, Nr. 186, Februar/März, S. 5-12
- Coyle, Angela (1985): Going Private. The Implications of Privatization for Women's Work. In: Feminist Review, Nr. 21, S. 5-23
- Culyer, A. J. (1993): Health Care Insurance and Provision. In: Barr, Nicholas; Whynes, David (Hg.): Current Issues in the Economics of Welfare. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, S. 153-175

- Cusack, Tom; Rein, Martin (1987): Social Policy and Service Employment. Unpublished Paper. Science Center Berlin
- Dahlerup, Drude (1987): Confusing Concepts – Confusing Reality: A Theoretical Discussion of the Patriarchal State. In: Showstack-Sassoon (Hg.), S. 93-223
- Dale, Jennifer; Foster, Peggy (1986): Feminists and State Welfare. London
- Dalley, Gillian (1988): Ideologies of Caring. Rethinking Community and Collectivism. London
- Davies, Celia; Rosser, Jane (1986): Processes of Discrimination: A Report on a Study for Women Working in the NHS. DHSS, London
- Deacon, Bob (1992): East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Context. In: Deacon, Bob (Hg.): The New Eastern Europe. Social Policy. Past, Present and Future. London, S. 1-30
- Deakin, Simon; Wilkinson, Frank (1992): European Integration: the Implications for UK Policies on Labour Supply and Demand. In: McLaughlin (Hg.), S. 196-214
- Department of Health and Social Security (1981): Growing Older. Cmnd. 8173 HMSO, London
- Department of Health and Social Services Inspectorate (1991): Women in Social Services. A Neglected Resource. London
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (1992): Zusammenarbeit zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe. o.O.
- Dickens, Richard; Machin, Stephen; Manning, Alan (1994): The Effect of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain. London School of Economics and Political Science. Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 183. London
- Dittrich, Walter; Fuchs, Gerhard; Landenberger, Margarete; Rucht, Dieter (1989): Staatliche Teilzeitförderung in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst: Regelungen, Interessen, Wirkungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2, S. 277-293
- Döhler, Marian (1990): Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin
- Doyle, Lesley (1987): Carers and the Careless: The Prospects for the Health Service Under the Tories. In: Feminist Review, Nr. 27, S. 49-54
- Equal Opportunities Commission (1990): Equality Management. Women's Employment in the NHS. A Survey Report by the Equal Opportunities Commission. Manchester
- Equal Opportunities Review (1987): Equal Opportunities in the National Health Service. No. 12, March/April, S. 10-17
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Oxford

- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.) (1993a): *Changing Classes*. London
- Esping-Andersen, Gøsta (1993b): Mobility Regimes and Class Formation. In: Esping-Andersen (Hg.) (1993a), S. 224-252
- Esping-Andersen, Gøsta; Assimakopoulou, Zina; van Kersbergen, Kees (1993): Trends in Contemporary Class Structuration: A Six-nation Comparison. In: Esping-Andersen (Hg.) (1993a), S. 33-57
- Faltermaier, Toni (1987): Lebensereignisse und Alltag. Konzeption einer lebensweltlichen Forschungsperspektive und eine qualitative Studie über Belastungen und Bewältigungsstile von jungen Krankenschwestern. München
- Finch, Janet.; Groves, Dulcie (1985): Community Care and the Family: A Case for Equal Opportunities? In: Ungerson (Hg.), S. 218-239
- Finer Committee (1974): Report of the Committee on One-Parent-Families. Vol. 1, London
- Flora, Peter (Hg.) (1986): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Vol. 2. Berlin/New York
- Flora, Peter; Alber, Jens; Kohl, Jürgen (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: Politische Vierteljahrsschrift, Jg. 18, S. 707-772
- Flora, Peter; Heidenheimer, Arnold (Hg.) (1981): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick/London
- Fredman, Sandra; Morris, Gillian S. (1989): *The State as Employer. Labour Law in the Public Services*. London
- Fourastié, Jean (1954): *Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*. Köln-Deutz
- Fuest, Winfried; Kroker, Rolf (1992): Einkommensvergleich zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst. Köln
- Galuschka, Leonore et al. (1993): Die Zukunft braucht Pflege. Eine qualitative Studie über die Belastungswahrnehmungen beim Pflegepersonal. Frankfurt am Main
- Gamble, Andrew (1986): The Political Economy of Freedom. In: Levitas, Ruth (Hg.): *The Ideology of the New Right*. Cambridge, S. 25-54
- Geertz, Clifford (1987): Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Frankfurt am Main
- Gerhard, Ute (1988a): Die Verfügbarkeit der Frauen. Arbeitspolitik gegen Frauen. In: Gerhard et al. (Hg.) (1988), S. 39-78
- Gerhard, Ute (1988b): Sozialpolitik auf Kosten der Frauen. In: Heinze et al. (Hg.), S. 113-121
- Gerhard, Ute; Schwarzer, Alice; Slupik, Vera (1988): Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat. Weinheim und Basel
- Gershuny, Jonathan (1993): Post-industrial Career Structures in Britain. In: Esping-Andersen (Hg.) (1993a), S. 137-170

- Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 29. Oktober 1991. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. Nr. 46 vom 6. November 1991.
- Gildemeister, Regine (1988): Geschlechtsspezifische Sozialisation. Neuere Beiträge und Perspektiven zur Entstehung des „weiblichen Sozialcharakters“. In: Soziale Welt, Jg. 39, S. 486-503
- Glenndinning, Caroline; Millar, Jane (Hg.) (1987): Women and Poverty in Britain. London
- Gorz, André (1994): Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft. 2. Auflage, Hamburg
- Graham, Hilary (1987): Women's Poverty and Caring. In: Glenndinning; Millar (Hg.), S. 221-240
- Gross, Peter (1983): Die Verheißenungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft? Opladen
- Gross, Peter; Badura, Bernhard (1977): Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialphilosophie, Sonderheft 19, S. 361-385
- Gustafsson, S.S.; Bruyn-Hundt, M. (1991): Incentives for Women to Work: A Comparison between The Netherlands, Sweden and West Germany. In: Journal of Economic Studies, Vol. 18, Nr. 5/6, S. 30-65
- Hagemann-White, Carol (1984): Sozialisation: Weiblich – männlich? Opladen
- Harding, Sandra (1991): Feministische Wissenschaftskritik. Zum Verhältnis von Wissenschaft und sozialem Geschlecht. 2. Auflage, Berlin
- Hartley, Keith; Huby, Meg (1986): Contracting-Out Policy: Theory and Evidence. In: Kay, John; Mayer, Colin; Thompson, David (Hg.): Privatisation and Regulation. The UK Experience. Oxford, S. 284-296
- Heidenheimer, Arnold (1983): Secularization Patterns and the Westward Spread of the Welfare State, 1883-1983. Two Dialogues about how and why Britain, the Netherlands, and the United States have differed. In: Comparative Social Research, Vol. 6, S. 3-65
- Heinze Rolf G.; Hombach, Bodo; Scherf, Henning (Hg.) (1988): Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung. Bonn
- Hentschel, Volker (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980. Frankfurt am Main
- Hernes, Helga Maria (1987): Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism. Oslo
- Hirsch, Joachim (1990): Kapitalismus ohne Alternative? Hamburg
- Hirsch, Joachim; Roth, Roland (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg
- Hobson, Barbara (1990): No Exit, No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State. In: Acta Sociologica, Jg. 33, Heft 3, S. 235-250

- Hogwood, Brian W. (1993): Trends in the Welfare Mix in Britain: the Growth of the Grant-maintained Sector. Schriftliche Präsentation für die „ECPR Joint Sessions of Workshops“, Leyden (April)
- Holter, Harriet (Hg.) (1984): Patriarchy in a Welfare Society. Oslo
- Homans, Hilary (1989): Women in the NHS. Report of a Case Study Into Equal Opportunities in Clinical Chemistry Laboratories. Equal Opportunities Commission, HMSO. London
- Hradil, Stefan (1990): Sozialstrukturelle Paradoxien und gesellschaftliche Modernisierung. In: Zapf, Wolfgang (Hg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages. Frankfurt am Main, S. 361-369
- Huber, Evelyn; Stephens, John D. (1992): Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State: Towards a Resolution of Quantitative Studies. Schriftliche Präsentation für die „Conference on Comparative Studies of Welfare State Development“, Bremen (September)
- Incomes Data Service – Public Sector Unit (Hg.) (1986): Public Sector Pay Trends. A Review. London
- International Labour Office (1991): Teachers: Challenges of the 1990s. Genf
- Jaeckel, Monika (1987): National Report on the Situation of Childcare in the Federal Republic of Germany for the Childcare Network of the Office for the Equality of Women of the European Commission. Part I+II, Deutsches Jugendinstitut e.V., München
- Jessop, Bob (1986): Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus. In: Prokla, Jg. 14, Heft 65, S.4-33
- Jessop, Bob (1994): The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State. In: Burrows; Loader (Hg.), S. 13-37
- Kaufmann, Franz-Xaver (1988): Christentum und Wohlfahrtsstaat. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 65-89
- Kavanagh, Dennis (1987): Thatcherism and British Politics: The End of Consensus? Oxford
- Keller, Berndt (1985): Zur Soziologie von Arbeitsmärkten. Segmentationstheorien und die Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialphilosophie, 37. Jg., S. 648-676
- Kersbergen, Kees van (1992): Catholicism and Social Citizenship: In Search of the Christian Democratic Welfare State. Vortrag zur Conference on Comparative Studies of Welfare State Development, Bremen (September)
- Kickbusch, Ilona (1984): Familie als Beruf – Beruf als Familie: Der segregierte Arbeitsmarkt und die Familialisierung der weiblichen Arbeit. In: Kickbusch; Riedmüller (Hg.), S. 163-178
- Kickbusch, Ilona; Riedmüller, Barbara (Hg.) (1984): Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik. Frankfurt am Main

- Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 23.3.1990. In: Möller, Winfried; Nix, Christoph (Hg.) (1991): Kurzkommentar zum Kinder- und Jugendhilfegesetz. Weinheim/Basel
- Knapp, Gudrun-Axeli (1988): Das Konzept „weibliches“ Arbeitsvermögen – theoriegeleitete Zugänge, Irrwege, Perspektiven. In: Frauenforschung, Jg. 6, Nr. 4, S. 8-19
- Knapp, Gudrun-Axeli (1989): Arbeitsteilung und Sozialisation: Konstellationen von Arbeitsvermögen und Arbeitskraft im Lebenszusammenhang von Frauen. In: Beer, Ursula (Hg.): Klasse Geschlecht. Feministische Gesellschaftsanalyse und Wissenschaftskritik. 2. Auflage, Bielefeld, S. 267-306
- Koeppinghoff, Sigrid (1984): Endstation Sozialhilfe. Defizite der Einkommenssicherung von Frauen im Alter. In: Kickbusch; Riedmüller (Hg.), S. 252-265
- Kohl, Jürgen (1993): Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersens „The Three Worlds of Welfare Capitalism“. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 67-82
- Kohleiss, Annelies (1988): Frauenrechte in der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Gerhard et al. (Hg.), S. 117-172
- Kolberg, Jon Eivind (1991): The Gender Dimension of the Welfare State. In: Kolberg, Jon Eivind (Hg.): The Welfare State as Employer. New York/London, S. 119-148
- Köppen, Ruth (1985): Die Armut ist weiblich. Berlin
- Krais, Beate (1993): Geschlechterverhältnis und symbolische Gewalt. In: Gebauer, Gunter; Wulf, Christoph (Hg.): Praxis und Ästhetik. Neue Perspektiven im Denken Pierre Bourdieus. Frankfurt am Main, S. 208-250
- Kreckel, Reinhard (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt am Main/New York
- Krüger, Helga (1991): Vorberufliche Sozialisation. In: Krell, Gertraude; Osterloh, Margit (Hg.): Personalpolitik aus der Sicht von Frauen – Frauen aus der Sicht der Personalpolitik. Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen? München und Mering, S. 318-341
- Kühlewind, Gerhard (1992): Gesundheitsversorgung – Ohne Ausländer noch gesichert? In: VdK-Forum, München, S. 11-17
- Kulawik, Teresa (1989): Auf unsicheren Wegen. Perspektiven der sozialen Sicherung für Frauen. In: Riedmüller, Barbara; Rodenstein, Marianne (Hg.): Wie sicher ist die soziale Sicherung? Frankfurt am Main, S. 241-265
- Kurz-Scherf, Ingrid (1995): Arbeit ein knappes Gut? In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1 und 2, S. 52-69
- Labour Research (1988): Caring for Profit – NHS contracts out. August, S. 17-20
- Labour Research (1990): Stifling Dissent within NHS PLC. November, S. 17-18
- Labour Research (1991a): Opting Out of Union Agreements. November, S. 13-14
- Labour Research (1991b): The Failures of Clinical Grading. Juli, S. 17-18

- Labour Research (1993a): Nursing Quality on Danger List. Juli, S. 17-18
- Labour Research (1993b): The Tories' Great Pay Snatch. Januar, S. 13-15
- Land, Hilary (1978): Who Cares for the Family? In: Journal of Social Policy, Vol. 7, S. 257-284
- Land, Hilary (1985): Who Still Cares for the Family? In: Ungerson (Hg.), S. 50-62
- Land, Hilary (1986): Women and Economic Dependency. Equal Opportunities Commission, Manchester
- Landenberger, Margarethe (1992): Die Pflegebeschäftigen als eigenständige Kraft in der Krankenhauspolitik. In: VdK-Forum, München, S. 70-78
- Langan, Mary; Ostner, Ilona (1991): Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat: Aspekte im internationalen Vergleich. In: Kritische Justiz, Jg. 24, Heft 3, S. 302-317
- Langkau-Herrmann, Monika; Langkau, Jochem; Weinert, Rainer; Nejedlo, Raja (1983): Frauen im öffentlichen Dienst. Bonn
- LeGrand, Julian; Robinson, Ray (Hg.) (1984): Privatisation and the Welfare State. London
- Machin, Stephen; Manning, Alan (1992): Minimum Wages, Wage Dispersion and Employment: Evidence from the U.K. Wage Councils. London School of Economics and Political Science. Centre for Economic Performance, Discussion paper no. 80. London
- MacNeill, Kate; Pond, Chris (1988): Britain can't afford low Pay: a Programme for a National Minimum Wage. Low Pay Unit, London
- Maier, Friederike (1992): Institutional Regimes of Part-Time Working. Schriftliche Präsentation für den Workshop „Labour Market Institutions in Europe“, Wissenschaftszentrum Berlin, Dezember 1992
- Marshall, Thomas H. (1950): Citizenship, Social Class and Other Essays. Cambridge
- Mayfarth, Anneliese (1991): Förderprogramme für Frauen und Familien in der Krankenhauswirtschaft: dargestellt am Beispiel der Städtischen Kliniken Kassel. In: Medizin, Mensch, Gesellschaft, Bd. 16, Heft 3, S. 188-193
- Maynard, A.; Williams, A. (1984): Privatisation and the National Health Service. In: LeGrand; Robinson (Hg.), S. 95-110
- McIntosh, Mary (1978): The State and the Oppression of Women. In: Kuhn, Annette et al. (Hg.): Feminism and Materialism. Women and Modes of Production. London, S. 254-289
- McLaughlin, Eithne (1992): Towards active Labour Market Policies: an Overview. In: McLaughlin (Hg.), S. 1-22
- McLaughlin, Eithne (Hg.) (1992): Understanding Unemployment. New Perspectives on active Labour Market Policies. London und New York
- McRae, Susan; Daniel, W. W. (1991): Maternity Rights. The Experience of Women and Employers. Policy Studies Institute, London

- Mendner, Jürgen H.; Sauerborn, Werner (1983): Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen 13. Privatisierung – Angriff auf den Sozialstaat. Eine Untersuchung über die Folgen für die Arbeitnehmer als Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler am Beispiel Niedersachsens. Reutlingen
- Mommsen, Wolfgang (Hg.) (1982): Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland. 1850-1950. Stuttgart
- Mosley, Hugh; Schmid, Günther (1991): Public Services and Competitiveness. Vortrag zum „Workshop on European Competitiveness“, Wissenschaftszentrum Berlin, 14.-15. Juni, vorläufige Fassung
- Nahr, Heinrich (1991): Die Personalstruktur des deutschen Gesundheitswesens Mitte der achtziger Jahre: Bestandsaufnahme und Bewertung aktueller Datenquellen. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 91/7
- National Union of Public Employees (1987): A Fair Deal for Part-Time Workers. London
- Neusüß, Christel (1985): Die Kopfgeburten der Arbeiterbewegung. Hamburg/Zürich
- OECD (1987): Social Policy Studies No. 4. Financing and Delivering Health Care. A Comparative Analysis of OECD Countries. Paris
- OECD (1991): The Public Sector: Issues for the 1990s. OECD Department of Economics and Statistics. Working Papers No. 90, Paris
- OECD (1993): Health Policy Studies No. 3. OECD Health Systems. Facts and Trends 1960-91. Paris
- Offe, Claus (1984): Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates. In: Offe, Claus: Arbeitsgesellschaft? Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main
- Offe, Claus (1993): Zur Typologie sozialpolitischer „Regimes“. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 83-102
- Offe, Claus (1994): Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 12, S. 796-806
- Oppen, Maria (1992): Zukunft von Frauen im Büro – zur arbeitspolitischen Gestaltung geschlechtsspezifischer Erwerbschancen. In: Färber, Christine; Schäfer, Dorothea (Hg.): Frauen und Ökonomie. Dokumentation zur Ringvorlesung im Wintersemester 91/92 an der Freien Universität Berlin. Berlin, S. 87-119
- Oppen, Maria (1993): Neue „Produktions“-Konzepte für öffentliche Dienstleistungen. Krankenkassen zwischen Markt und Staat. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin FS II 93-204, Berlin
- Ostner, Ilona (1979): Beruf und Hausarbeit. Die Arbeit der Frau in unserer Gesellschaft. Frankfurt am Main/New York
- Ostner, Ilona (1989): Frauen und „Community Care“ – Das Beispiel Großbritannien. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11/12, S. 751-762

- Ostner, Ilona (1990): Das Konzept des weiblichen Arbeitsvermögens. In: Arbeitskreis sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) (Hg.): Erklärungsansätze zur geschlechtsspezifischen Strukturierung des Arbeitsmarktes. Paderborn, S. 22-39
- Ostner, Ilona (1995): Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierungen von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36-37, S. 3-22
- Ostner, Ilona; Beck-Gernsheim, Elisabeth (1979): Mitmenschlichkeit als Beruf. Eine Analyse des Alltags in der Krankenpflege. Frankfurt am Main/New York
- Ostner, Ilona; Schmidt-Waldherr, Hiltraud (1987): Politik mit den Frauen – über Frauen, Frauenarbeit und Sozialpolitik. In: Opielka, Michael; Ostner, Ilona (Hg.): Umbau des Sozialstaats. Essen
- Parker, Hermione (Hg.) (1991): Basic Income and the Labour Market. BIRG Discussion Paper No. 1. London
- Parker, Hermione (Hg.) (1993): Citizen's Income and Women. BIRG Discussion Paper No. 2. London
- Parry, R. (1985): Britain: Stable Aggregates, Changing Composition. In: Rose, R. et al., S. 54-96
- Pascall, Gillian (1986): Social Policy. A Feminist Analysis. London
- Pateman, Carol (1983): Feminism and Democracy. In: Duncan; Graeme (Hg.): Democratic Theory and Practice. Cambridge, S. 204-217
- Pierson, Christopher (1991): Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge
- Pierson, Christopher (1994): Continuity and Discontinuity in the Emergence of the ‘post-Fordist’ Welfare State. In: Burrows; Loader (Hg.), S. 95-116
- Pinch, Steven (1994): Labour Flexibility and the Changing Welfare State: Is there a post-Fordist Model? In: Burrows; Loader (Hg.), S. 203-222
- prognos (Hg.) (1992): Auf dem Weg aus der Pflegekrise? Neue Ideen und Lösungsansätze in der Krankenpflege. Berlin
- Rammert-Faber, Christel (1987): Weiblicher Habitus und betriebliche Einsatzstrategien. In: Unterkircher, Lilo; Wagner, Ina (Hg.): Die andere Hälfte der Gesellschaft. Soziologische Befunde zu geschlechtsspezifischen Formen der Lebensbewältigung. Wien, S. 147-161
- Rein, Martin (1985): Women in the Social Welfare Labour Market. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin, Berlin
- Riede, Thomas; Schott-Winterer, Andrea; Woller, Alfred (1988): Struktur und Entwicklung der sozialen Dienstleistungen – Vergleichende Analysen zu den direkten Beschäftigungseffekten des Wohlfahrtsstaates in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspoli-

tik, J.W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim, Arbeitspapier Nr. 258

- Riedel, Wolfgang; Steininger, Siegfried (1992): Der Arbeitsmarkt für Krankenpflegeberufe. Bestimmungsfaktoren, zukünftige Entwicklungen und Lösungsansätze. In: prognos (Hg.), S. 17-40
- Riedmüller, Barbara (1984): Frauen haben keine Rechte. Zur Stellung der Frau im System sozialer Sicherheit. In: Kickbusch; Riedmüller (Hg.), S. 46-72
- Riedmüller, Barbara (1988): Geschlechtsspezifische Wirkung der Sozialpolitik. Eine Analyse der Rolle der Frau in der Sozialpolitik. In: Heinze et al. (Hg.), S. 95-104
- Ritter, Gerhard A. (1989): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München
- Rose, Hilary (1984): Wohlfahrt ohne Frauen. Neubetrachtung einer klassischen Sozialpolitiktheorie. In: Kickbusch; Riedmüller (Hg.), S. 15-45
- Rose, Richard (1984): Do Parties Make a Difference? London
- Rose, Richard with Page, Edward; Parry, Richard et al. (1985): Public Employment in Western Nations. Cambridge
- Ruggie, Mary (1984): Women, Work and the State. A Comparative Study of Britain and Sweden. New Jersey
- Sainsbury, Diane (1994): Womens' and Men's Social Rights: Gendering Dimensions on Welfare States. In: Sainsbury, Diane (Hg.): Gendering Welfare States. London, S. 150-169
- Schallhöfer, Petra (1988): Frauen als Sozialhilfeempfängerinnen. In: Gerhard et al. (Hg.), S. 231-278
- Scharpf, Fritz W. (1986): Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informationsökonomie? In: Soziale Welt, Jg. 37, S. 3-24
- Scharpf, Fritz W. (1993) Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Einkommen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 7, S. 433-443
- Schmid, Günther (1984): Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter. In: Politische Vierteljahresschrift, 25. Jg., Heft 1, S. 6-30
- Schmid, Günther (1992): Die Frauen und der Staat. Beschäftigungspolitische Gleichstellung im öffentlichen Sektor aus internationaler Perspektive. Unter Mitarbeit von Christine Ziegler. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin FS I 91-12, Berlin
- Schmid, Günther (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin FS I 93-208. 2., überarbeitete Auflage, Berlin

- Schmid, Günther; Reissert, Bernd (1988): Do Institutions Make a Difference? Financing Systems of Labour Market Policy in International Comparison. Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin FS I 88-13, Berlin
- Schmidt, Klaus-Dieter; Rose, Richard (1985): Germany: the Expansion of an Active State. In: Rose, R. et al., S. 126-162
- Schmidt, Manfred (1993): Gendered Labour Force Participation. In: Castles, Francis G. (Hg.): Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies. Aldershot, S. 179-237
- Schulte, C. J. (1992): Steuerfreier Arbeitslohn für Kindergartenplätze als sozialpolitischer Fortschritt? In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7, S. 417-419
- Showstack-Sassoon, Anne (Hg.) (1987): Women and the State. London
- Suum, Birte (1990): Women and the Welfare State: Between Private and Public Dependence. A Comparative Approach to Care Work in Denmark and Britain. In: Ungerson, Claire (Hg.): Gender and Caring. Work and Welfare in Britain and Scandinavia. Worcester, S. 80-109
- Skocpol, Theda (1979): States and Social Revolutions. Cambridge
- Skocpol, Theda (1992): Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge, Massachusetts/London
- Slupik, Vera (1988): „Kinder kosten aber auch Geld“ Die Diskriminierung von Frauen im Kindergeldrecht. In: Gerhard et al. (Hg.), S. 193-212
- Sorensen, Bjorg Aase (1984): The Organizational Women and the Trojan-Horse Effect. In: Holter (Hg.), S. 88-105
- Swaan, Abram de (1988): In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Cambridge
- Taylor-Gooby, Peter (1992): Citizenship, Dependency and the Welfare Mix. Some Problems of Inclusion and Exclusion. Vortrag zur Conference on Comparative Studies of Welfare State Development, Bremen (September)
- The Economist (1984): National Health Service – Tough Times for Tendering. 3. November, S. 31-32
- Titmuss, Richard M. (1974): Social Policy. An Introduction. London
- Tofau, Hartmut (1987): Aufgabenwandel und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. In: WSI-Mitteilungen, Heft 5, S. 269-280
- Trautwein-Kalms, Gudrun (1987): Teilzeitarbeit und Befristung – Perspektiven der Arbeitszeit für Frauen? Zur Entwicklung flexibler Arbeitszeit und Personalpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Situation im öffentlichen Dienst. WSI-Arbeitsmaterien, Nr. 13, Düsseldorf, Februar
- Ungerson, Claire (Hg.) (1985): Women and Social Policy. A Reader. London

- Uusitalo, Hannu (1984): Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of the Art. In: European Journal of Political Research, Vol. 12, S. 403-422
- Vogler, Carolyn; Pahl, Jan (1993): Social and Economic Change and the Organisation of Money Within Marriage. In: Work, Employment and Society, Vol. 7, No. 1, S. 71-95
- Waite, Richard; Hutt, Rosemary (1987): Attitudes, Jobs and Mobility of Qualified Nurses: a Report for the Royal College of Nursing. Institute of Manpower Studies Report, No. 130. Brighton
- Walker, Alan (1982): The Meaning and Social Division of Community Care. In: Walker, Alan (Hg.): Community Care. The Family, the State and Social Policy. Oxford, S. 13-39
- Walker, Alan (1984): The Political Economy of Privatisation. In: LeGrand; Robinson (Hg.), S. 19-44
- Watson, Gary; Fothergill, Barbara (1993): Part-time Employment and Attitudes to part-time Work. In: Employment Gazette, May, S. 213-220
- Weber, Max (1904): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Winckelmann, Johannes (Hg.) (1988): Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, S. 146-214
- Weber, Max (1917): Der Sinn der „Wertfreiheit“ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. In: Winckelmann, Johannes (Hg.) (1988): Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, S. 489-540
- White, Michael (1992): Labour Supply and Demand in the Nineties. In: McLaughlin (Hg.), S. 23-42
- Wilensky, Harold; Luebbert, Gregory; Hahn, Susan; Jamieson, Adrienne (1985): Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings. In: Dierkes, Meinolf et al. (Hg.): Comparative Policy Research. Aldershot, S. 381-457
- Wilson, Elizabeth (1977): Women and the Welfare State. London
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1993): Wohlfahrtsstaatliche Intervention im internationalen Vergleich. Deutschland – Großbritannien. In: Leviathan, Heft 1, S. 103-126

Datenquellen

- Central Statistical Office (1991): Annual Abstract of Statistics. London
- Department for Education (Hg.) (1993): International Statistical Comparisons of the Participation in Education and Training of 16 to 18 Year Olds. In: Statistical Bulletin, Issue No. 19/93, prepared by the Government Statistical Service
- Department for Education and Employment (Hg.) (1995): Statistics of Education. Teachers. England and Wales 1993. London

- Department for Education and Employment (Hg.) (1996): Education Statistics for the United Kingdom 1995. London
- Department of Education and Science; Scottish Education Department; Department of Education for Northern Ireland; Universities Funding Council (1991): Education Statistics for the United Kingdom. 1990 edition. London
- Department of Employment (1973): British Labour Statistics Year Book 1971. London
- Department of Employment (1980-1991): New Earnings Survey, Parts F + D. London
- Department of Employment Gazette, February 1971, Vol. 79, No. 2
- Department of Health (1990): Health and Personal Social Services Statistics for England. London
- Department of Health (1992): Health and Personal Social Services Statistics for England. London
- Department of Health (1993): Health and Personal Social Services Statistics for England. London
- Department of Health and Social Security (1988): The Nursing Workforce in England. London
- Economic Trends (1980ff.): Employment in the Public and Private Sectors. No. 325 (1980), No. 365 (1984), No. 398 (1986), No. 422 (1988), No. 458 (1991), No. 471 (1993), No. 483 (1994), No. 495 (1995), hrsg. vom Central Statistical Office, London
- Employment Gazette, November 1989, Vol. 97, No. 11, Historical Supplement No. 2
- Employment Gazette, November 1990, Vol. 98, No. 11
- Gesamtabzugstabellen (1980-1990), hrsg. vom RNK-Verlag, Berlin
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (1981): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 3.1. Arbeitsmarktstatistische Zahlen in Zeitreihenform. Nürnberg
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (1984): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 3.1. Arbeitsmarktstatistische Zahlen in Zeitreihenform. Nürnberg
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (1988): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 3.1. Arbeitsmarktstatistische Zahlen in Zeitreihenform. Jahreszahlen für die Bundesrepublik Deutschland. Bearbeitet von Konrad Ermann. Nürnberg
- OECD (1984): OECD Labour Force Statistics (1962-1982). Paris
- OECD (1993): OECD Labour Force Statistics (1971-1991). Paris
- OPCS Monitor (1992): General Household Survey: Preliminary results for 1991. 22. September. London

Social Trends (1980ff.), No. 10 (1980), No. 12 (1982), No. 22 (1992), No. 24 (1994), hrsg.
vom Central Statistical Office, London

Statistisches Bundesamt (1980-1991): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe.
Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1994): Zahlenkompaß 1994. Wiesbaden

Statistisches Jahrbuch (1954ff.): Statistisches Jahrbuch 1954, 1966, 1974, 1975-1981, 1983,
1985, 1987-1990, 1991, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden

Ebenfalls bei edition sigma - eine Auswahl:

Christel Faber, Traute Meyer (Hg.)

Unterm neuen Kleid der Freiheit das Korsett der Einheit

Auswirkungen der deutschen Vereinigung für Frauen in Ost und West

1992 186 S. ISBN 3-89404-328-8 DM 27,80

Sigrid Quack

Dynamik der Teilzeitarbeit

Implikationen für die soziale Sicherung von Frauen

1993 289 S. ISBN 3-89404-125-0 DM 36,00

Sabine Gensior (Hg.)

Vergesellschaftung und Frauenerwerbsarbeit

Ost-West-Vergleiche

1995 296 S. ISBN 3-89404-392-X DM 36,00

*Sie möchten mehr wissen über die sozialwissenschaftlichen
Fachbücher bei edition sigma? Wir senden Ihnen gern unser
Gesamtprogramm zu. Natürlich kostenlos und unverbindlich.
Postkarte genügt.*

edition sigma Karl-Marx-Str. 17 D-12043 Berlin Tel. 030/623 23 63