

Christiane Kuller

Ungleichheit der Geschlechter

1. Sozialpolitik als Geschlechterpolitik?

„Ist die Sozial- und Familienpolitik nicht in Wahrheit eine Geschlechterpolitik, das heißt eine Politik, mit deren Hilfe Männer ihre Privilegien auf Kosten der Frauen sichern und ausbauen?“ Mit dieser provokanten Frage eröffnete Alice Schwarzer 1988 einen Sammelband, in dem sie gemeinsam mit der Soziologin Ute Gerhard und der Juristin Vera Slupik die Ungleichheit der Geschlechter im bundesdeutschen Sozialstaat thematisierte. Schwarzer sah darin eine skandalöse Ungerechtigkeit: Zum Nachteil der Frauen verteile der Staat das von beiden Geschlechtern gemeinsam Erwirtschaftete „en gros an Männer und en detail an Frauen“. Hand in Hand damit gehe der Versuch, die Aufteilung in „Männerarbeit“ und „Frauenarbeit“ zu zementieren, denn der „Männerstaat“ fördere gezielt die Hausfrauenehe, in der Frauen Männern gratis zuarbeiteten¹.

Gut 20 Jahre sind seit dem Erscheinen dieses Buches vergangen, und mittlerweile gibt es eine elaborierte interdisziplinäre und internationale Forschungsdebatte zur Frage der Ungleichheit der Geschlechter im Sozialstaat. Ein grundlegender Befund hat sich dabei bestätigt: In den meisten europäischen Ländern tragen Frauen bis heute ein höheres Armutsrisiko als Männer². Insbesondere ihre Rentenansprüche liegen im Durchschnitt erheblich unter denen ihrer männlichen Altersgenossen. Kurz: soziale Sicherheit ist zwischen den Geschlechtern ungleich verteilt. Dies ist nach Ansicht der geschlechtersensiblen Forschung nicht allein das Ergebnis individueller Lebenslagen, sondern basiert auf dem Zusammenspiel geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und sozialpolitischer Institutionen. Was heute als Altersarmut von Frauen sichtbar wird, steht am Ende von Lebensläufen, in denen sich Phasen

¹ Alice Schwarzer, Vorwort zu Ute Gerhard/Alice Schwarzer/Vera Slupik (Hrsg.), *Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat*, Weinheim/Basel 1988, S. 7ff.; die Zitate finden sich auf S. 7 und S. 8.

² Zum Zusammenhang zwischen Geschlecht und Armut vgl. auch den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

der Erwerbstätigkeit, der Haushaltsführung, der Kindererziehung und der Pflege von bedürftigen Angehörigen aneinanderfügten. Die Pflege- und Versorgungsarbeit, für die sich in der Forschung der Begriff *care* eingebürgert hat, wurde und wird überwiegend unentgeltlich von Frauen erbracht. Sozialpolitisch wird diese Form von Arbeit in viel geringerem Ausmaß honoriert als Erwerbsarbeit. Damit ist ein Kernbereich der *gender*-Forschung zum Sozialstaat angesprochen, nämlich die Frage, wie soziale Sicherungssysteme mit solcher Familienarbeit umgehen.

Die geschlechtersensible Sozialstaatsforschung richtet ihre Aufmerksamkeit aber nicht allein auf die Lage der Frauen. Sie geht vielmehr davon aus, dass es im Sozialstaat ein duales Geschlechterleitbild gibt, das auch den Männern spezifische Aufgaben zuweist. Die Leistungs- und Leistungsangebote basieren auf normativen Leitbildern für beide Geschlechter. Wer über die Ungleichheit der Geschlechter im Sozialstaat spricht, muss daher auch männliche Leitbilder sowie die Beziehungen zwischen den Geschlechtern untersuchen. In der vergleichenden Sozialstaatsforschung hat sich dafür in Anlehnung an den Begriff der *welfare regimes* der Begriff der *gender regimes* etabliert³. Dieser duale Untersuchungsansatz greift Veränderungen in den Frauen und Männern zugeschriebenen Rollen auf, macht die engen Bezüge zwischen den Geschlechterrollen sichtbar und gibt damit auch den Blick auf mögliche Binnenspannungen innerhalb der *gender regimes* frei.

Bis in die 1960er Jahre dominierte in allen europäischen Ländern das Ernährer-Hausfrau-Modell mit einem männlichen Familienernährer und einer „Nur-Hausfrau“, die den Haushalt führte und Kinder sowie pflegebedürftige Angehörige versorgte. Dieses Grundmuster war in eine Vielzahl fester Bezüge zwischen den Geschlechtern und Generationen eingebettet. Erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts haben sich die unterschiedlichen sozialstaatlichen *gender regimes*, die heute sichtbar sind, ausdifferenziert⁴. Der vorliegende Beitrag stellt daher die 1960er und 1970er Jahre als eine Zeit der Um- und Ausgestaltung der Geschlechterordnungen in den Mittelpunkt und fragt nach der Art und den Gründen der

³ Zur Entwicklung der Begrifflichkeit vgl. Sigrid Betzelt, „Gender Regimes“. Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie, Bremen 2007 (ZeS-Arbeitspapier Nr.12/2007). Die beiden Begriffe *gender regime* und Geschlechterordnung werden in diesem Beitrag synonym verwendet.

⁴ So der Befund von Diane Sainsbury (Gender, Equality and Welfare States, Cambridge 1996, S. 68) für Großbritannien, die Niederlande, die USA und Schweden.

Veränderung. Im Folgenden wird zunächst skizziert, wie sich nach Kriegsende in der Bundesrepublik und in Großbritannien ähnliche Geschlechterordnungen als sozialstaatliche Leitbilder etabliert haben. In einem zweiten Abschnitt gilt das Interesse dann den Veränderungen der 1960er und 1970er Jahre. Der letzte Abschnitt gibt schließlich einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der *gender regimes* seit den 1980er Jahren bis zur aktuellen Debatte um das *adult worker-model* als neues Leitbild.

2. Sozialstaatliche *gender regimes* nach dem Zweiten Weltkrieg

1945 herrschte in Großbritannien eine sozialstaatliche Aufbruchstimmung, die zu einer grundlegenden Neuausrichtung der sozialen Sicherungssysteme führte. Neben einer kostenlosen Gesundheitsversorgung etablierte man erstmals eine allgemeine und gleiche Basisversicherung. Im Vergleich zu diesen Innovationen trug die erste Nachkriegsphase in Westdeutschland eher restaurative Züge. Nach den Erschütterungen der NS-Zeit und angesichts der enormen Kriegsfolgen knüpfte man hier an die traditionellen Elemente des deutschen Sozialversicherungsstaats an. Geschlechterpolitisch stand die Phase allerdings in beiden Ländern unter bürgerlich-konservativen Vorzeichen. Das erklärte Ziel lautete, die als traditionell angesehene Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen in der sogenannten Normalfamilie zu unterstützen und zu fördern. Leitbild war das Ernährer-Hausfrau-Modell: Der Mann sollte als Familienernährer lebenslang einer aufstiegsorientierten Erwerbstätigkeit nachgehen und mit seinem „Familienlohn“ den Unterhalt für eine mehrköpfige Familie sicherstellen, während sich die Hausfrau und Mutter ganz der Familienarbeit widmete. Hunderttausende von Ein-Eltern-Familien wurden damit als vermeintlich vorübergehendes Problem der unmittelbaren Nachkriegszeit marginalisiert; Mütter, die einer Erwerbstätigkeit nachgingen – und nicht selten maßgeblich zum Unterhalt der Familie beitrugen –, galten als unerwünschte Begleiterscheinung einer historischen Ausnahmesituation.

An der Konzeption der staatlichen Rentenversicherung lässt sich dieses Leitbild exemplarisch ablesen. Die Alterssicherung knüpfte in Westdeutschland wie in Großbritannien an eine dauerhafte, aufstiegsorientierte und in Vollzeit ausgeübte Erwerbstätigkeit an und sah für Ehefrauen, die nicht berufstätig sein sollten, nur eine davon abgeleitete Sicherung vor. Aus *care*-Arbeit erwachsen keine eigenständigen Ansprüche. In Großbritannien hatte William Beveridge, der Vordenker des *welfare state*, 1942 zwar noch vorgeschlagen, Haus-

frauen zumindest einen reduzierten eigenen Status in der staatlichen Sozialversicherung einzuräumen. Auch er ging aber davon aus, „daß jede Frau mit der Heirat in Bezug auf die Sozialversicherung ein neues Leben beginnt“⁵, und forderte eine generelle Sonderbehandlung verheirateter Frauen. Die 1946 eingeführte staatliche Basisrente sah schließlich keine eigenständigen Ansprüche für Hausfrauen in der Rentenversicherung mehr vor⁶. Auch in der Bundesrepublik betonten die Rentenpolitiker, dass Hausfrauen „nicht als homogener Teil einer solchen Versichertengemeinschaft gelten könnten“, da sie nicht zur Gruppe der Arbeitnehmer gehörten und ihr Sicherungsbedürfnis „weitgehend anders geartet“ sei. Mit der Rentenreform 1957 wurde die „Hausfrauenrente“, die 1937 von den nationalsozialistischen Machthabern eingeführt worden war, endgültig abgeschafft⁷.

Sowohl die Bundesrepublik als auch Großbritannien verfolgten in den 1950er Jahren diesen geschlechterpolitischen Kurs weiter. Die Bundesrepublik führte mit der Rentenreform von 1957 eine Regelung ein, die die Familienarbeit im Generationenvertrag nicht berücksichtigte, da anstelle eines Drei-Generationen-Vertrags, der die Kindererziehung mit einbezogen hätte, lediglich ein Zwei-Generationen-Vertrag zwischen Erwerbs- und Ruhestandsbevölkerung zugrunde gelegt wurde⁸. Die britischen Sozialpolitiker initiierten Rentenreformen, durch die sich der Bezug zum Familienernährer

⁵ William Beveridge, *Der Beveridge Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen*, New York 1942, Nr. 110–111.

⁶ Zur Debatte zwischen der Veröffentlichung des Beveridge-Plans 1942 und der Verabschiedung der Reformgesetze 1946 vgl. Jeremy Colwill, *Beveridge, Women and the Welfare State*, in: *Critical Social Policy* 14 (1994), S. 53–78.

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 2437: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom 5.6.1956; zit. nach Ulrike Haerendel, *Geschlechterpolitik und Alterssicherung. Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung von den Anfängen bis zur Reform 1957*, in: *Deutsche Rentenversicherung* 2-3/2007, S. 99–124, hier S. 116.

⁸ Vgl. Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980. Zur Debatte um das ebenfalls 1957 eingeführte vorgezogene Altersruhegeld, das es Frauen ermöglichte, im Alter von 63 Jahren und damit zwei Jahre früher als Männer in Rente zu gehen, vgl. Haerendel, *Geschlechterpolitik*, S. 118–121. Ausschlaggebend waren demnach sowohl soziale Aspekte (frühere Erschöpfung von Frauen insbesondere wegen der Doppelbelastung durch Haushalt und Erwerbstätigkeit) als auch versicherungsmathematische Fairness (weil bei Frauen kaum das Risiko von Hinterbliebenenrenten bestand).

weiter verstärkte⁹. Personen, die Familienarbeit leisteten, hatten damit weder im britischen noch im bundesdeutschen Rentensystem einen autonomen Platz. Beide Länder eröffneten Ehefrauen nach der Heirat auch die Möglichkeit, ganz aus der Rentenversicherung auszuschneiden und sich bisher einbezahlte Beiträge auszahlen zu lassen – ein Angebot, das viele Frauen gerne annahmen¹⁰.

Bei allen Ähnlichkeiten in den *gender regimes* gab es allerdings auch signifikante Unterschiede. So bewegten sich die staatlichen Basisrenten in England in Form einer *flatrate* auf dem niedrigen Niveau einer Grundsicherung. Einkommensunterschiede sowie Geschlechterdifferenzen auf dem Arbeitsmarkt bildeten sich daher zunächst in der britischen staatlichen Alterssicherung in wesentlich geringerem Maße ab als in der bundesdeutschen, deren Höhe insbesondere seit der Reform von 1957 stark vom vorherigen Einkommen abhing. Wenn sich dennoch bereits seit den 1950er Jahren auch in der britischen Gesellschaft eine einkommensbezogene Auffächerung in den Rentenansprüchen zeigte, resultierte dies aus betrieblichen und privaten Zusatzrenten, die an die Erwerbsarbeit anknüpften. Außerdem hatten in Großbritannien berufstätige verheiratete Frauen einen Sonderstatus in der Versicherung: Sie bezogen bei hoher Mindestlaufzeit und vollen Beiträgen niedrigere Leistungen als Männer. Zahlten sie reduzierte Beiträge, generierte das sehr geringe oder keine Leistungsansprüche. In der Bundesrepublik hingegen konnten berufstätige Frauen nach der Heirat ihre Sozialversicherung wie zuvor weiterführen.

Bezieht man neben der Rentenversicherung auch andere Bereiche des Sozialstaats in die Untersuchung ein, dann treten mit Blick auf die *gender regimes* in der Nachkriegszeit vor allem drei Charakteristika hervor, die Westdeutschland und Großbritannien gemeinsam waren: Sozialstaatliche Leistungen für Familienarbeit knüpften – erstens – in der Regel an das Leitbild der „Vollfamilie“ an und waren vielfach nur dann vollständig realisierbar, wenn ein Ehepaar seine Partnerschaft nach dem Ernährer-Hausfrau-Modell organisierte und Ansprüche gemeinsam geltend machte. Mütter partizipierten an vielen Leistungen nur, wenn sie mit einem „Er-

⁹ Der *National Insurance Act* führte 1959 einkommensbezogene Berechnungselemente in die staatliche Rente ein und erlaubte Unternehmen, die private Zusatzrenten anbieten, teilweise aus dem staatlichen Rentensystem auszutreten (*Contracting-out*).

¹⁰ In der Bundesrepublik war der Ausstieg aus der Rentenversicherung für nicht erwerbstätige Ehefrauen zwischen 1957 und 1965 möglich, in Großbritannien bestand diese Möglichkeit zwischen 1946 und 1975.

nährer“ verheiratet waren, Väter konnten die volle Förderung lediglich dann ausschöpfen, wenn sie eine „Nur-Hausfrau“ an ihrer Seite hatten. Dieses Prinzip legte beide Elternteile auf eine Rolle fest und schränkte sie in ihrer Autonomie ein. Die Hausfrauen waren zumeist wirtschaftlich stark von ihren Ehemännern abhängig, die in der Regel über das Einkommen und vielfach auch über den primären Zugang zu sozialen Leistungen verfügten. Neben den ökonomischen Ungleichheiten gilt daher die unterschiedliche Autonomie beziehungsweise Abhängigkeit der Geschlechter als zentrales Kriterium des herrschenden *gender regimes*¹¹.

Das Bild vervollständigt sich, wenn man das zeitgenössische Ehe- und Familienrecht in die Betrachtung einbezieht. Nach der Heirat hatten Ehefrauen einen Anspruch auf Versorgung durch ihren Gatten und waren in gewissem Maße auf diese Weise abgesichert – vorausgesetzt, die Ehe hatte Bestand. Hergestellt wurde die Geschlechterordnung also auch durch eine Reihe von Faktoren im Geschlechterarrangement jener Jahre, die weit über den Sozialstaat hinauswiesen. Gesellschaftliche Leitvorstellungen, Normen und Werte, die sich unter anderem auch im Steuer-, Arbeits-, Familien- und Eherecht spiegelten, trugen maßgeblich dazu bei, dem Ernährer-Hausfrau-Modell als Leitbild Geltung zu verschaffen¹².

Auch wenn diese Beobachtung in weiten Bereichen für die Bundesrepublik wie für Großbritannien zutrifft, muss man hervorheben, dass es im britischen Wohlfahrtsstaat in den 1950er Jahren eine Reihe von Aspekten gab, die in eine andere Richtung wiesen: So waren abgeleitete Pensionsansprüche stets an die Person gebunden und Frauen behielten sie etwa auch nach einer Scheidung – eine Regelung, die in der Bundesrepublik erst 1976 eingeführt wurde. In der Krankenversicherung bot der britische *National Health Service* unabhängig vom Familienstand allen Staatsbürger kostenlosen Zugang zum Gesundheitssystem, während in der Bundesrepublik die attraktive Option der beitragsfreien Teilhabe an der gesetzlichen Krankenversicherung nur verheirateten Frauen offenstand¹³. Und

¹¹ Vgl. Sainsbury, *Gender*, S. 33–46.

¹² Zum Konzept des *gender arrangement* vgl. Birgit Pfau-Effinger, *Gender Cultures and the Gender Arrangement – a Theoretical Framework for Cross-national Comparisons on Gender*, in: *The British Journal of Social Sciences* 11 (1998), S. 147–166.

¹³ Verbunden war der privilegierte Status einer beitragsfreien Mitversicherung mit einer persönlichen Abhängigkeit vom Ehemann als Hauptversichertem, der die Anträge für alle Familienangehörigen unterzeichnen musste. Vgl. bereits die frühe Kritik von Vera Slupik, *Frauenrechte in der gesetzlichen Krankenversicherung*, in: Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.), *Auf Kosten der Frauen*, S. 213–230.

auch die wirkungsmächtigen Förderinstrumente im bundesdeutschen Einkommensteuerrecht, das die Lebensform der Ernährer-Hausfrauen-Ehe unter anderem durch das Ehegattensplitting hoch prämierte, kannte das britische Steuerrecht nicht.

In der Nachkriegszeit verfestigte sich – zweitens – eine sozialpolitische Zweiteilung entlang der Geschlechtergrenzen. Dies zeigt sich besonders deutlich in der Bundesrepublik. Erwerbstätige waren durch das gut ausgebaute staatliche Versicherungssystem geschützt. Für den berufstätigen Familienvater sollte die Inanspruchnahme einer Sozialleistung nicht zum Abstieg führen, nicht im Krankheitsfall, nicht im Alter und auch nicht bei der Geburt von Kindern. Mit dem familiären Aufgabenbereich der Mütter befasste sich hingegen vor allem die Familien- und Fürsorgepolitik. Deren Leistungen waren und sind in der Regel an niedrigen, einheitlichen Mindestbedarfssätzen orientiert. Der Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit zugunsten der Versorgung von Familienangehörigen war für Frauen daher langfristig mit sozialrechtlichen Einbußen verbunden, die nur dadurch ausgeglichen werden konnten, dass sich die Hausfrau und Mutter mit einem gut verdienenden Mann liierte und die eigenen Versorgungsansprüche mit denen ihres Gatten zusammenführte. Der Heiratsvertrag ersetzte gewissermaßen ihren Versicherungsvertrag¹⁴.

Auf den ersten Blick scheint sich hier eine grundlegende Differenz zwischen bundesdeutschem und britischem Sozialstaat aufzutun, denn während in der Bundesrepublik als Musterland des Sozialversicherungsstaats der Stuserhalt als Leitprinzip galt, orientierten sich die Leistungen in Großbritannien zunächst prinzipiell am Bedarfsprinzip. Für eine geschlechtsbezogene Segregierung scheint es daher in England auf den ersten Blick keinen Platz gegeben zu haben. Diese Argumentation übersieht jedoch ein zentrales Konstruktionselement des britischen Sozialstaats: Die niedrige Grundversicherung, die er gewährleistete, ließ ganz bewusst Raum für private und betriebliche Zusatzregelungen, die durchaus am Prinzip des Stuserhalts orientiert waren und an die Erwerbstätigkeit der Familienväter anknüpften. Die Ungleichheit der sozialen Sicherung zwischen Männern und Frauen in Großbritannien geht maßgeblich darauf zurück, dass Frauen wesentlich seltener private Zusatzversicherungen aufbauen konnten als Männer¹⁵.

¹⁴ Vgl. dazu Christiane Kuller, Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat. Die Bundesrepublik im europäischen Vergleich, in: AFS 47 (2007), S. 199–236, hier S. 214.

¹⁵ Zur Umverteilungskapazität des britischen Wohlfahrtsstaats in Bezug auf die Geschlechter vgl. Sainsbury, Gender, S. 149–153.

In beiden Ländern standen – drittens – monetäre Ausgleichsleistungen für Familienarbeit im Zentrum sozialstaatlicher Angebote. Das Netz außerfamiliärer Kinderbetreuung hingegen wurde in den ersten Nachkriegsjahren in weiten Teilen ausgedünnt und blieb lange Zeit ausgesprochen weitmaschig. Es bestand Konsens darüber, dass die im Krieg aufgebauten Einrichtungen nicht mehr wünschenswert seien. So kann man in Westdeutschland wie in Großbritannien in den späten 1940er Jahren einen Rückgang an öffentlichen Kinderbetreuungsangeboten beobachten¹⁶. Angesichts dieser Situation war es vor allem für Mütter von Kindern im Vorschulalter mit großen Schwierigkeiten verbunden, Familie und Beruf zu vereinbaren und so eigene Ansprüche auf Leistungen aus dem erwerbsbezogenen System der sozialen Sicherung aufzubauen.

Ausgeschlossen war Erwerbstätigkeit im vorherrschenden Ehefrauen-Leitbild der 1950er Jahre indes nicht. Die britische Soziologin Viola Klein und ihre schwedische Kollegin Alva Myrdal beispielsweise propagierten in ihrem breit rezipierten Buch „Women’s Two Roles“ 1956 ein Modell, das die Berufstätigkeit (verheirateter) Frauen mit einschloss¹⁷: In der Familienphase sollten sich Frauen zwar weiterhin allein ihren hausfraulichen und mütterlichen Pflichten widmen, die von Klein und Myrdal nicht in Frage gestellt wurden. Vor und nach der Familienphase sollten sie aber einer regulären Vollzeitberufstätigkeit nachgehen. Dieses Modell passte sich scheinbar reibungslos in die bestehende Geschlechterordnung ein und stellte die zeitgenössischen Normalitätsvorstellungen nicht in Frage, denn es rührte für die Familienphase nicht an der Grundanlage des Ernährer-Hausfrau-Modells und legte für die vorangehenden und nachfolgenden Phasen das sogenannte Normalarbeitsverhältnis zugrunde.

In der sozialen Sicherung waren Frauen, die sich an Alva Myrdals und Viola Kleins Modell orientierten, gegenüber männlichen „Nor-

¹⁶ In Großbritannien war der Rückgang stärker als in der Bundesrepublik, wo es eine längere Tradition der Kindergärten gab und viele Einrichtungen nach 1945 von den Kirchen übernommen und weitergeführt wurden. Vgl. Christiane Kuller, Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949–1975, München 2004, S. 287; Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain Since 1945*, Basingstoke/New York 32005, S. 229.

¹⁷ Vgl. Alva Myrdal/Viola Klein, *Women’s Two Roles. Home and Work*, London 1956. In der Bundesrepublik wurde das Buch erst nach der Übersetzung ins Deutsche (Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf, Köln/Berlin 1960) rezipiert; die folgenden Zitate nach der deutschen Fassung, S. 64 und S. 45.

malerwerbstätigen“ allerdings weiterhin vielfach benachteiligt. Wegen der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit während der Familienphase konnten sie meist weder im Hinblick auf die Beitragsjahre noch auf die Karriere mit Männern konkurrieren. Bei der Rentenversicherung beispielsweise erreichten sie die Mindestjahre als Beitragszahler kaum und arbeiteten – vor allem nach der Familienphase – oftmals in schlecht bezahlten Berufen. Myrdal und Klein zielten aber im Kern auch nicht auf bessere Teilhabe der Frauen an sozialer Sicherung. Sie gingen vielmehr davon aus, dass die Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern gerechter verteilt werden müsse, da die Mütter aufgrund geringerer Kinderzahl und längerer Lebenserwartung nach der Familienphase einen ausgedehnten Lebensabschnitt der „Leere und Zwecklosigkeit“ hätten. In dieser „dritten Periode des Erwachsenenlebens“ einer Frau sei es – nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Zahl von Scheidungen – nicht legitim, wenn Frauen weiterhin darauf beharrten, lebenslang von ihren Ehemännern unterhalten zu werden, obwohl ihr „Lebensberuf“ als Mutter nur mehr einen Teil ihrer Lebenszeit ausfülle. Mit ihren Forderungen wollten die beiden Soziologinnen die als Normalfall angesehene berufstätige Frau der Zukunft legitimieren, die sich eine Art Auszeit für die Familienbetreuung nehmen sollte¹⁸.

Im Leben vieler Frauen jener Zeit war die Erwerbstätigkeit gelebte Realität, wenn auch nicht unbedingt entsprechend dem von Myrdal und Klein beschriebenen Phasenmodell. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern ist einer der signifikanten neuen Trends der Nachkriegszeit. In der Bundesrepublik stieg der Anteil der Frauen mit Kindern unter den erwerbstätigen Frauen von knapp zehn Prozent 1950 auf 20 Prozent 1965 an¹⁹. In Großbritannien lag der Wert noch höher. Hier hatten 1961 24 Prozent der erwerbstätigen Frauen Kinder zu versorgen²⁰. Dabei ist zu beachten, dass sich gleichzeitig auch die Art der Erwerbstätigkeit veränderte. Waren Frauen früher in erheblichem Maße als mithelfende Familienangehörige und in Dienstleistungsberufen tätig gewesen,

¹⁸ Diese These hatte Alva Myrdal bereits in ihrem Buch *Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, New York/London 1941, vertreten. Vgl. dazu auch Jane Lewis, *Women in Britain since 1945*, Oxford 1992, S. 73.

¹⁹ Vgl. Merith Niehuss, *Familie, Frau und Gesellschaft. Studien zur Strukturgeschichte der Familie in Westdeutschland 1945–1960*, Göttingen 2001, S. 224f. und S. 227.

²⁰ Vgl. Jane Lewis, *Women and Social Change 1945–1995*, in: Jonathan Hollowell (Hrsg.), *Britain Since 1945*, Oxford u. a. 2003, S. 260–278, hier S. 261–264.

so ging der Trend jetzt zu außerhäuslicher Erwerbstätigkeit. In Art und Umfang entsprach die Müttererwerbstätigkeit in Großbritannien noch eher dem Phasenmodell als in der Bundesrepublik. Vor allem nach der Geburt von Kindern zeigt sich aber in beiden Ländern eine signifikante Abweichung: Anders als von Myrdal und Klein entworfen, nahm die große Mehrzahl der Mütter nach ihrer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt lediglich eine Teilzeitarbeit auf.

3. Die Diversifizierung der *gender regimes* in den 1960er und 1970er Jahren

Waren in den 1950er Jahren sozialpolitische Regelungen vorwiegend auf das Ernährer-Hausfrau-Modell als gesellschaftliches Leitbild orientiert, so kann man ab den 1960er Jahren einen Wandel beobachten. Um die Veränderungsprozesse zu beschreiben, ist es hilfreich, zwei sozialpolitische Arenen zu unterscheiden: Zum einen den Bereich der sozialen Leistungen, die an die Erwerbstätigkeit anknüpften, zum anderen die sozialstaatlichen Angebote, die direkt auf Familienarbeit bezogen waren.

In der Bundesrepublik bildete die Integration der Teilzeitarbeit in die soziale Sicherung eine wichtige Etappe. Hier verdreifachte sich die Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen zwischen 1960 und 1971; ihr Anteil an der Gesamtzahl der erwerbstätigen Frauen stieg von 7,1 Prozent 1961 auf 19,3 Prozent 1971. Ganz überwiegend waren es Ehefrauen und Mütter, die Teilzeitjobs ausübten. Teilzeitarbeit entwickelte sich in den 1960er Jahren zum charakteristischen Erwerbsmodell für Frauen mit Familie²¹. Die bundesdeutschen Sozialpolitiker reagierten auf diesen neuen Trend vergleichsweise früh und weitreichend, indem sie die Teilzeitarbeit in den 1960er Jahren schrittweise in das soziale Sicherungssystem integrierten. 1962 sprach das Bundessozialgericht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu, wenn sie bereit waren, mindestens 25 Wochenstunden zu arbeiten. Bis dahin hatten die Arbeitsämter häufig die Arbeitslosenunterstützung verweigert, wenn die Frauen keine Vollzeitstelle annehmen konnten. Drei Jahre später wurde die Teilzeit-

²¹ Zahlen über Teilzeitarbeit stehen für die Bundesrepublik erst ab den 1960er Jahren zur Verfügung. Statistische Angaben nach Christine von Oertzen, *Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdienen. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948–1969*, Göttingen 1999, S. 229ff.; zum Folgenden vgl. ebenda, S. 123–132 und S. 164.

arbeit als reguläres Beschäftigungsverhältnis auch in der Renten- und Krankenversicherung verankert. Diese Regelungen bedeuteten eine Gleichstellung mit Vollerwerbstätigen, da Personen mit einer Teilerwerbstätigkeit nun auch einen anteiligen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung sowie Kranken- und Alterssicherung bekamen, der ihnen zuvor verwehrt worden war. Dies bot insbesondere Ehefrauen und Müttern erstmals die Möglichkeit, auch ohne eine Vollzeitwerbstätigkeit an der Sozialversicherung zu partizipieren, und eröffnete ihnen damit einen Zugang zum erwerbsbezogenen Hauptpfeiler des deutschen Sozialstaats. Gleichzeitig entstand mit der Teilzeitarbeit aber auch ein segregierter Arbeitsmarkt für Frauen mit deutlich schlechteren Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten, der den *gender gap* vertiefte.

Ordnet man diese Reform im Hinblick auf das *gender*-Leitbild ein, dann zeigt sich eine bemerkenswerte Akzentverschiebung: Die Rolle der Ehefrau und Mutter betraf nun nicht mehr allein die Familie, sondern teilweise auch die Arbeitswelt – und das nicht phasenweise versetzt, wie es Myrdal und Klein beschrieben hatten, sondern gleichzeitig. Was hier zum Ausdruck kam, lässt sich mit dem Wandel vom Ernährer-*Hausfrau*-Modell zum Ernährer-*Zuverdienerin*-Modell beschreiben. Die Charakterisierung der Ehefrau als Zuverdienerin unterschied sie aber weiterhin klar vom Ernährer. Eine Revolution der Geschlechterarrangements setzten die Teilzeitregelungen nicht in Gang – im Gegenteil, Kritiker sahen in der frühen Etablierung der Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik sogar einen stabilisierenden Faktor für die traditionelle familiäre Aufgabenverteilung, der spätere Reformschritte eher verhindert habe, indem er die Schwierigkeiten verheirateter Frauen, die Beruf und Familie zu vereinbaren suchten, „verewigte“²². Die Familien- und Hausarbeit blieb weiterhin Aufgabe von Frauen – dies war nicht zuletzt im Familiengesetzbuch bis 1977 explizit so festgeschrieben. Außerdem setzte dieses Modell die Ehe mit einem Ernährer voraus, denn Teilzeitarbeit begründete eben nur eine Teilpartizipation, die in der Regel für eine autonome soziale Sicherung nicht ausreichte.

Obwohl in Großbritannien der Anteil der teilzeitarbeitenden Frauen seit den 1950er Jahren sogar noch weitaus stärker angestiegen war als in der Bundesrepublik – die Statistik wies für 1951 12 Prozent der Frauen als Teilzeitkräfte aus, der Anteil erhöhte sich bis 1961 auf 26 Prozent und bis 1971 auf 35 Prozent²³ –, gab es dort

²² Myrdal/Klein, Doppelrolle, S. 210.

²³ Vgl. Catherine Hakim, *Key Issues in Women's Work. Female Heterogeneity and the Polarisation of Women's Employment*, London 1996, S. 64ff.

keine vergleichbare Integration der Teilzeitarbeit in das Netz der sozialen Sicherung. Insbesondere die wichtigen betrieblichen Zusatzrenten wurden erst in den 1990er Jahren auf Druck der Europäischen Union für Teilzeitbeschäftigte geöffnet²⁴. Noch 1966 kam ein vielzitiertes Bericht von Industriellen und Gewerkschaften in England zu dem Ergebnis, dass ein stärkerer Schutz der Pensionsrechte von Frauen bei einer Heirat nicht nötig sei und auch von den Frauen selbst abgelehnt werde²⁵.

Auf den britischen Inseln fand der Wandel im sozialpolitischen *gender regime* erst mit der großen Rentenreform Mitte der 1970er Jahre statt. Von nun an konnten verheiratete Frauen eigene lohnbezogene Rentenansprüche zusätzlich zur staatlichen *flatrate*-Rente erwerben, Ehefrauen durften nach der Heirat nicht mehr freiwillig aus dem Versicherungssystem austreten und behielten nach der Eheschließung ihren Versichertenstatus, wenn sie weiterhin berufstätig waren. Das neue Pensionssystem SERPS sorgte nicht nur dafür, dass die Ansprüche von erwerbstätigen Ehefrauen in den genannten drei Punkten denen von Männern (und übrigens auch denen von unverheirateten Frauen) angeglichen wurden, sondern bot darüber hinaus erstmals auch Leistungen für *care*-Arbeit. So wurde unter anderem die Mindestbeitragszeit für Mütter reduziert, die seither auch Erziehungszeiten für die Basisrente geltend machen können (*home responsibility protection*). Die Pensionsreform verband damit die beiden genannten Arenen: Zum einen legte sie den Grundstein für eine Gleichbehandlung von Ehefrauen mit anderen Erwerbstätigen, indem sie den Sonderstatus von verheirateten Frauen abschaffte. Zum anderen etablierte sie die Kindererziehung als Anspruchsgrundlage eigenen Rechts. Die Reform gilt als eine richtungweisende Zäsur für das *gender regime* des britischen Sozialstaats. Hatten zuvor Hausfrauen und Mütter eine im internationalen Vergleich besonders abhängige Position gehabt, so avancierte das staatliche Pensionssystem in Großbritannien durch den *Social Security Pensions Act* von 1975 – was die Gleichberechtigung von Frauen mit Familie betraf – zu einem der fortschrittlichsten in Europa²⁶.

²⁴ Der Ausschluss von Teilzeiterwerbstätigen aus *occupational pensions* war seit 1986 durch EU-Urteil, ab 1995 auch nach britischem Recht (*Pensions Act*) verboten. Vgl. Jay Ginn, *Gender, Pensions and the Lifecourse. How Pensions Need to Adapt to Changing Family Forms*, Bristol 2003, S. 13.

²⁵ Vgl. National Joint Advisory Council: *Preservation of Pension Rights*, Ministry of Labour (1966), S. 42; zit. nach Leslie Hannah, *Inventing Retirement. The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge u. a. 1986, S. 118.

²⁶ Vgl. Howard Glennerster, *British Social Policy. 1945 to the Present*, Oxford ³2007, S. 115.

Auch in der Rentenpolitik der Bundesrepublik gab es in den 1970er Jahren einen weiteren Reformschub, als 1972 eine Rente nach Mindesteinkommen eingeführt wurde. Davon profitierten in erheblichem Maße erwerbstätige Mütter, die in großer Zahl in Niedriglohnssektoren gearbeitet hatten. Die im Vorfeld der Reform aufgestellte, explizit genderpolitische Forderung nach der Anrechnung von sogenannten Babyjahren in der Rente wurde allerdings nicht verwirklicht; Beitragsjahre für die Kindererziehung sind in der Bundesrepublik erst seit Mitte der 1980er Jahre anrechenbar. Sie wurden zusammen mit Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld eingeführt – in diesem Punkt hinkte die Bundesrepublik rund zehn Jahre hinter Großbritannien her.

Bezieht man weitere Bereiche des Sozialstaats jenseits der Rentenpolitik mit in die Untersuchung ein, dann zeigt sich für diese Umbruchzeit ein ambivalentes Bild mit großen Veränderungen, aber auch bemerkenswerten Kontinuitäten im *gender regime*. Der Familienstand, also die Frage, ob eine Person ledig, verheiratet, verwitwet oder geschieden war, verlor – erstens – als sozialstaatliche Kategorie an Bedeutung. Statt auf Ehe und Familie bezogen sich staatliche Angebote nun stärker auf das Individuum. War zuvor der Ehevertrag dem Sozialversicherungsvertrag vorgelagert gewesen, so löste sich die soziale Sicherung jetzt mehr und mehr aus diesem Kopplungsverhältnis. Diese Entwicklung stand im Kontext eines europaweiten Wandlungsprozesses, durch den sich das Verhältnis von Eigen-, Familien- und gesellschaftlicher Solidarverantwortung grundlegend veränderte²⁷. Sie korrespondierte zudem mit Reformen des Eherechts, das in der Bundesrepublik wie in Großbritannien Ende der 1960er Jahre und in den 1970er Jahren zugunsten einer gleichberechtigten Partnerschaft mit größerer Eigenverantwortung, aber auch gerechterer Vermögensaufteilung umgestaltet wurde²⁸.

²⁷ Vgl. Eberhard Eichenhofer, Schlussfolgerungen aus Sicht des Sozialrechtsvergleichs. 20 Themen – 20 Thesen, in: Dokumentation der Tagung „Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität – Rollenleitbilder im Familien- und Sozialrecht im europäischen Vergleich“, Baden-Baden 2008, S. 459–473, hier S. 459.

²⁸ Zur bundesdeutschen Ehe- und Familienrechtsreform vgl. Werner Schubert (Hrsg.), Die Reform des Ehescheidungsrechts von 1976. Quellen zum Ersten Gesetz vom 14.6.1976 zur Reform des Ehe- und Familienrechts, Frankfurt a.M. u.a. 2007. Zu den britischen Ehe- und Scheidungsrechtsreformen zwischen 1969 und 1973 vgl. zusammenfassend Jane Lewis, The Changing Context for the Obligation to Care and to Earn, in: Sanford N. Katz/John Eekelaar/Mavis Maclean (Hrsg.), Family Law and Policy in the US and England, Oxford 2000, S. 81–100, hier S. 89f.

Dabei verlief der Trend zur Individualisierung sozialer Leistungen nicht in allen Bereichen gleichmäßig. Während erwerbsbezogene Sozialleistungen früh individualisiert wurden, hielt man im Bereich der Leistungen für nichterwerbstätige Elternteile wesentlich beharrlicher am Bezug auf die Ehe fest. In Großbritannien ist die Ausgleichszahlung für die Pflege bedürftiger Angehöriger ein signifikantes Beispiel. Im Gegensatz zu berufstätigen Personen konnten Hausfrauen bei der Einführung dieser Regelung keinen Anspruch geltend machen, weil die Pflege nach Ansicht der Sozialpolitiker ohnehin zu ihren Aufgaben gehörte²⁹.

Kennzeichnend für die Veränderungen der 1960er und 1970er Jahre war – zweitens – die geschlechtsneutrale Formulierung der Gesetzestexte, wie sie beispielsweise in der Angleichung der Rentenansprüche von Witwern und Witwen deutlich wurde³⁰. Betrachtet man die Reformen allerdings genauer, zeigt sich, dass viele Regelungen seit den 1970er Jahren zwar nicht mehr explizit Geschlechterrollen festschrieben, aber weiterhin ungleiche Rollen in einer Partnerschaft voraussetzen. Die Differenz zwischen statusbezogenen Sozialleistungen in der Erwerbswelt und bedarfsorientierten Angeboten für familiäre *care*-Arbeit blieb dabei weitgehend erhalten und prägte den Wandel „von geschlechtsspezifischer zu geschlechtsneutraler Abhängigkeit“³¹. Das wird exemplarisch bei der britischen Konzeption von Einkommenszuschüssen für bedürftige Familien deutlich. Obwohl die Vorschrift, dass nur der männliche Partner solche Ansprüche geltend machen durfte, Anfang der 1980er Jahre formal aufgehoben wurde, machen es implizite Hürden bis heute für Ehefrauen schwer, Leistungen zu erhalten. Derartige Regelungen gelten als stabiler Anker für das nach wie vor existierende Ernährermodell. In der Bundesrepublik war beispielsweise das Erziehungsgeld aus dem Jahr 1985 so konzipiert, dass es wegen seiner geringen und einheitlichen Höhe keine unabhängige Haushaltsführung ermöglichte. Der Elternteil, der das Erziehungsgeld bekam, war in wirtschaftlicher Hinsicht weiterhin von einem Familienernährer abhängig³².

²⁹ Vgl. Linda Luckhaus, Die Rolle der Abhängigkeit im britischen Sozialleistungsrecht. Auf der Suche nach einem neuen rechtlichen Bezugsrahmen, in: *Eigenverantwortung*, S. 260–280, hier S. 265f.

³⁰ Verbunden war die formale Geschlechtsneutralität häufig mit einer Ausweitung der sozialen Rechte; vgl. etwa Kirsten Scheiwe, Soziale Sicherungsmodelle zwischen Individualisierung und Abhängigkeiten – verliert das traditionelle „Ernährermodell“ im Sozialversicherungsrecht an Bedeutung?, in: *Kritische Justiz* 38 (2005), S. 127–151, hier S. 134.

³¹ Luckhaus, Rolle, in: *Eigenverantwortung*, S. 264.

³² Vgl. Wiebke Kolbe, Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945–2000, Frankfurt a.M. 2002, S. 412.

Drittens hatte das Thema öffentliche Kinderbetreuung in den 1960er und frühen 1970er Jahren in der Bundesrepublik wie in Großbritannien Konjunktur, die jedoch bald wieder abflaute. Diese Konjunktur war weniger das Ergebnis gleichstellungspolitischer Überlegungen, sondern entsprang primär bildungspolitischen Motiven, da in den 1960er Jahren vorschulische Erziehung als wirksames Mittel gegen kindliche Entwicklungsdefizite erkannt wurde. In Großbritannien verkündete 1972 die damalige Sozialministerin Margaret Thatcher nach langer Debatte den großzügigen Ausbau der Kinderbetreuungsplätze, der dann jedoch der Ölpreiskrise zum Opfer fiel. Zwar hat sich die Zahl der betreuten Kinder in England zwischen 1960 und 1975 verdoppelt. Diese Expansion ging aber vorwiegend auf private Selbsthilfeinitiativen zurück, so dass bis heute in Großbritannien private Arrangements den wichtigsten Bereich der Kinderbetreuung bilden³³.

Auch in der Bundesrepublik kann man ab Ende der 1960er Jahre einen politischen Willen zum Ausbau des Netzes der öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen beobachten, der allerdings ebenfalls im Ansatz stecken blieb. Dass sich die Betreuungssituation in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren dennoch zunehmend verbesserte, lag weniger an einer Ausweitung des Angebots als vielmehr am Geburteneinbruch seit Mitte der 1960er Jahre³⁴. Auch hatte sich der Ausbau vor allem auf Kindergärten und vorschulische Einrichtungen konzentriert, da die Bildungspolitik vor allem die Kinder im Blick hatte, die vor der Einschulung standen. Krippenplätze für die Jüngeren unter drei Jahren waren weiterhin kaum vorhanden, ebenso wenig Hortplätze für Schulkinder, was in einem Land, in dem Ganztagschulen bis heute die Ausnahme sind, ein kaum überwindbares Hindernis für die Integration beider Eltern in den Arbeitsmarkt bedeuten musste. Aber auch die Kindergärten, die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip überwiegend von freien Trägern – zumeist von den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden – betrieben wurden, waren auf Halbtagsbetrieb eingestellt, der ganz bewusst die familiäre Erziehung nur ergänzen, nicht ersetzen sollte. Bei den Grundschulen verhielt es sich nicht anders. Auch wenn der Ausbau frühkindlicher Betreuungs- und Bildungseinrichtungen unterschiedlichen Mustern folgte – in Großbritannien vor allem privat organisiert, in der Bundesrepublik durch die freien Wohlfahrtsverbände getragen –, zeigt

³³ Vgl. Lowe, *Welfare State*, S. 229.

³⁴ Vgl. Kuller, *Familienpolitik*, S. 285–326.

sich am Ende ein ähnliches Ergebnis: Im Vordergrund standen die Bedürfnisse der Kinder, die nur schwer in Einklang zu bringen waren mit den Vorgaben, die der Arbeitsmarkt den berufstätigen Müttern diktierte.

Die Reformen in der Um- und Ausgestaltungsphase der *gender regimes* der 1960er und 1970er Jahre in der Bundesrepublik und in Großbritannien lassen sich kaum auf einen einzigen Trend zuspitzen. Zwar hoben die Sozialpolitiker in beiden Ländern die Sonderstellung verheirateter Frauen bei der berufsbezogenen Sozialversicherung auf. Die Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt wurde jedoch sozialpolitisch nur halbherzig begleitet. Weder britische noch bundesdeutsche Sozialpolitiker gingen das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf systematisch an. Bis heute basieren beide sozialen Sicherungssysteme vielmehr auf der Grundannahme, dass Eltern und vor allem Mütter die Möglichkeit haben sollten, bei ihren Kindern zu bleiben, und dass daher zumindest ein Teil der Mütter ein anderes Lebensmodell habe als ein „Normalerwerbstätiger“. Den konsequenten Schritt, die soziale Sicherung der Mütter, die ihre Kinder zu Hause versorgten, signifikant zu verbessern, ging man aber weder in Deutschland noch in Großbritannien. Vielmehr zeigten sich gerade im Bereich der sozialen Sicherung der familiären *care*-Arbeit die stärksten Kontinuitäten zu den 1950er Jahren mit ihren vielfach kritisierten Abhängigkeiten und der geringen Höhe der Leistungen. Dass *care*-bezogene Leistungen Nachzügler des Sozialstaats waren, vertiefte dabei nicht zuletzt den Konflikt zwischen berufstätigen und nichtberufstätigen Müttern³⁵.

In der Unübersichtlichkeit und Uneindeutigkeit der Strategien³⁶ unterscheidet sich die Entwicklung in der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich von der anderer Länder wie etwa Schweden, die in jener Zeit vornehmlich auf die vollständige Einbindung aller Mütter in den Arbeitsmarkt, insbesondere in den öffentlichen Dienst, setzten. Dies korreliert mit dem Befund, dass sich in Westdeutschland und Großbritannien das allgemeine gesellschaftliche Geschlechterleitbild in jenen Jahren nicht einfach in

³⁵ Vgl. Kolbe, Elternschaft, S. 412.

³⁶ Vgl. Eva Maria Hohnerlein, Rollenleitbilder und Sozialleistungen – Probleme der eigenständigen Existenzsicherung von Frauen aus vergleichender Sicht, in: Eigenverantwortung, S. 65–75, hier S. 69ff. Hohnerlein unterscheidet drei Strategien: das Zweiverdienermodell, die Gleichwertigkeit von Erwerbs- und Familienarbeit sowie die gezielte Umverteilung von Familienarbeit auf Männer.

seiner Ausrichtung änderte, sondern mehr Spielraum für die Pluralität weiblicher Lebensformen ließ³⁷.

Am Ende jener Formierungsphase der Geschlechterregimes waren beide Länder beim Typus eines „moderaten Ernährermodells“ angekommen³⁸. Nach wie vor blieb der Mann der Versorger in Ehe und Familie. Am männlichen Leitbild mit seiner ununterbrochenen, aufstiegsorientierten Vollzeiterwerbstätigkeit wurde nicht gerüttelt. Ansätze dazu, die Familienpflichten zwischen den Geschlechtern neu zu verteilen, finden sich in dieser Zeit in der sozialpolitischen Debatte kaum, ebenso wenig wie Überlegungen, die Männer von der wirtschaftlichen Hauptverantwortung für die Familie zu entlasten und das Arbeitsmodell des „Normalerwerbstitigen“ zu modifizieren. Hier wird ein charakteristischer Modus des Wandels der sozialstaatlichen *gender regimes* deutlich, bei dem sich die Rolle der Frau, flankiert durch sozialstaatliche Maßnahmen, veränderte, während die Rolle des Mannes weitgehend unverändert blieb.

Die Ähnlichkeit der geschlechterpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik und in Großbritannien bis in die 1970er Jahre hat die Forschung erstaunt, denn die vergleichende Sozialstaatsforschung ordnete die beiden Länder unter Verweis auf die Typologie Gøsta Esping-Andersens zwei unterschiedlichen Grundmodellen zu: Das britische System gehörte demnach zum liberalen Typus des Sozialstaats, in dem das *flat-rate*-Prinzip und der Bedürftigkeitsbezug eine zentrale Rolle spielen, während das konservative bundesdeutsche System dazu tendierte, den sozialen Status im Sicherungssystem zu reproduzieren³⁹. Lag die Entwicklung in der Bundesrepublik durchaus im Erwartungshorizont von Esping-Andersens Modell, so verhielt es sich mit dem britischen Fall anders. Dass in beiden Ländern Geschlecht eine ähnlich signifikante Bedeutung für die soziale Sicherung hat, konnte Esping-Andersens Typologie in ihrer ursprünglichen Fassung nicht erklären⁴⁰. Die geschlechtersensible Sozialstaatsforschung, die vor allem in Groß-

³⁷ Vgl. Birgit Pfau-Effinger, Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen 2000, S. 144f.

³⁸ Vgl. dazu die Typologie von Jane Lewis und Ilona Ostner (Gender and the Evolution of European Social Policies, ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/1994, Berlin 1994), die die Frage nach der sozialen Sicherung von *care*-Arbeit in den Mittelpunkt stellt.

³⁹ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, London 1990.

⁴⁰ Gøsta Esping-Andersen (Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford 1999) hat auf diese Kritik reagiert und seine Analysekategorien um das Konzept des Familialismus und der Defamilialisierung erweitert.

britannien auf eine lange Tradition zurückblicken kann, übte daher auch scharfe Kritik daran. Offenbar bildete das Geschlechterleitbild einen starken Gestaltungsfaktor, der auch in den unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Modellen zu ähnlichen *gender regimes* führte.

Wo die Historiographie auf den Nationalstaat bezogen bleibt, deutet sie die Entwicklung des Sozialstaats in der Regel aus der Binnenlogik der entsprechenden eigenen Debatten mit ihren unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Entscheidungsverfahren. So stand in England traditionell die Frage der Armut im Mittelpunkt. Das Problem sollte anfangs allerdings primär durch Zahlungen, etwa an die Teilgruppe der alleinerziehenden Mütter, und nicht durch eine grundlegende Reform der Geschlechterordnung gelöst werden. So lässt sich erklären, dass die Wende im britischen Pensionssystem erst Mitte der 1970er Jahre stattfand. In der Bundesrepublik hingegen hatte man im Zuge der Debatte um Teilzeitarbeit für Frauen vergleichsweise früh eine vorläufige Lösung gefunden, die die traditionelle Geschlechterordnung mit der Tatsache, dass viele Ehefrauen und Mütter erwerbstätig waren, in einen gewissen Einklang brachte, ohne freilich an den Grundfesten des *gender regimes* zu rühren.

Fragt man nach übergreifenden Faktoren, die in beiden Ländern gleichermaßen wirksam waren, dann fällt der Blick auf die Veränderung soziokultureller Verhältnisse. Der „Pillenknicke“ in der Geburtenentwicklung, der „Scheidungsboom“ und die steigende Zahl berufstätiger Mütter erweckten bei den Zeitgenossen den Eindruck, als ob die „goldene Zeit der Familie“ vorüber sei und immer weniger Frauen bereit seien, sich ausschließlich Haushalt und Familie zu widmen. Sozialpolitisch alarmierend war dies vor allem deshalb, weil damit die Pflege- und Versorgungsarbeit, die Hausfrauen tagtäglich unentgeltlich verrichteten, wegzubrechen drohte – eine Ressource, auf die die Gesellschaft angewiesen war.

Mehr noch, diese Veränderungen erschütterten das gesamte bisherige Leitbild mit seiner klaren Aufteilung der Verantwortlichkeit in die Berufssphäre, die den Männern zugeordnet war, und die Familiensphäre, für die die Frauen verantwortlich waren: In der Berufswelt gab es neben den „Normalerwerbstätigen“ immer mehr Ehefrauen und Mütter, die die Normalität des bisherigen männlich geprägten Leitbildes in Frage stellten. Auch im Privaten brachen die Rollen auf: Wenn die Berufssphäre nicht mehr ausschließlich die Domäne des Ehemannes und Vaters war, vielmehr das Einkommen der Ehefrau und Mutter ein wichtiger Beitrag zum Haushaltsbudget wurde, dann musste sich früher oder später

die Frage stellen, ob die Familienaufgaben weiterhin allein Sache der Frauen bleiben konnten. Warum, so fragten etwa Frauenverbände, hatten nur Frauen eine Doppelbelastung, warum stellte sich nicht auch bei Männern die Vereinbarkeitsfrage⁴¹?

Es würde jedoch zu kurz greifen, die sozialpolitischen Entwicklungsprozesse lediglich als Reaktion auf veränderte äußere Verhältnisse zu deuten. Sie müssen gleichzeitig in die längerfristigen Diskussionen über Geschlechtergerechtigkeit im Sozialstaat eingeordnet werden. Wenn sich in den 1960er und 1970er Jahren das Leitbild der Geschlechterordnung neu konfigurierte beziehungsweise alte Arrangements neu begründet wurden, dann war das nicht nur ein Reflex auf akute soziale Wandlungsprozesse, sondern erklärt sich in gewissem Maße auch daraus, dass der Sozialstaat seine inneren Funktionslogiken und Gerechtigkeitsmodelle neu justierte. Er reagierte damit nicht selten auf Forderungen nationaler und internationaler Gerichte, die neue Gerechtigkeitsstandards anmahnten. Versteht man den Sozialstaat als eine Institution zum Ausgleich marktbedingter Ungleichheiten, die gesellschaftlich nicht akzeptiert sind, dann avancierte die Ungleichheit der Geschlechter in den 1960er und 1970er Jahren zumindest in einigen Bereichen von einer zuvor akzeptierten (und geförderten) zu einer nicht akzeptierten Kategorie sozialer Ungleichheit.

Bei aller Ähnlichkeit der Entwicklung in der Bundesrepublik und in Großbritannien muss aber doch auf einen wichtigen Unterschied hingewiesen werden: Auch wenn ähnliche Leitbilder galten, bewegten sich die sozialstaatlichen Leistungen auf ganz unterschiedlichem Niveau. In der Bundesrepublik war die Rentenhöhe am bisherigen Einkommen orientiert und sollte den Lebensstandard erhalten, in Großbritannien zielte man dagegen darauf, das Existenzminimum zu sichern. England erreichte damit eine größere Gleichheit der Geschlechter – allerdings vor allem deswegen, weil auch Männer mit einem niedrigen Sicherheitsstandard zufrieden sein mußten. In Großbritannien gab es damit – zugespitzt gesagt – größere Gleichheit in größerer Armut.

⁴¹ Vgl. Karin Böke, Das Doppel-Leben der Frau: natürlich anders und rechtlich gleich. Frauenpolitische Leitvokabeln, in: dies./Frank Liedtke/Martin Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln der Adenauer-Ära, Berlin/New York 1996, S. 211–278.

4. Dauerhafte Weichenstellung? Ein Ausblick auf die 1980er Jahre und die aktuelle Diskussion

Lassen sich in der Formierungsphase gewisse – wenn auch zeitlich etwas versetzte – Parallelen beim Wandel des britischen und des bundesdeutschen *gender regimes* erkennen, so zeigen sich seit Ende der 1970er Jahre Differenzen in der Entwicklung. In Großbritannien wurde die Wirkung der Rentenreform, die Mitte der 1970er Jahre beschlossen worden war und 1978 in Kraft trat, schon bald wieder abgeschwächt. 1979 übernahm Margaret Thatcher die Regierung und legte den Schwerpunkt wieder nachdrücklich auf private Altersvorsorge. Die Basisversicherung wurde schon ab Anfang der 1980er Jahre stark entwertet, die staatliche lohnbezogene Zusatzrente Mitte der 1980er Jahre gekürzt und an höhere Auflagen gebunden, die sich vor allem für Frauen mit Familie negativ auswirkten. Daher war ihre ursprüngliche, geschlechterpolitisch wegweisende Wirkung bald verblasst⁴². Die privaten und betrieblichen Renten konnten den rapiden Abbau der staatlichen Systeme kaum auffangen. In der Bundesrepublik hatten die Reformen der 1960er und 1970er Jahre hingegen längerfristig Bestand. Mitte der 1980er Jahre wurden Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld sowie Babyjahre in der Rentenversicherung eingeführt⁴³ – ein Trend, der sich 1995 fortsetzte, als die Pflegeversicherung in Kraft trat, die nicht nur finanziellen Ausgleich für Pflege schuf, sondern auch dafür sorgte, dass Pflegeleistungen auf die Rente angerechnet wurden.

Wichtige Teile der Reformen des *gender regimes* – beispielsweise die Rentenreform in Großbritannien und die Einführung von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld in der Bundesrepublik – fielen in wirtschaftliche Krisenzeiten nach dem Ölpreisschock. Dies gilt als ein wichtiger Grund dafür, dass die Reformvorhaben nicht in selbem Maße umgesetzt werden konnten wie etwa in Schweden, wo die Einführung einer Elternversicherung schon in den 1960er Jahren begann, als eine wirtschaftliche Hochkonjunktur umfassende Sozialreformen erlaubte⁴⁴. Die wirtschaftliche Austerität schuf vor allem in Großbritannien den Rahmen für Stagnation und manchen Rückschritt in der Ära Thatcher.

Das britische Beispiel zeigt aber auch, dass sich die wirtschaftliche Situation nicht unbedingt nur negativ auf die Dynamik der Refor-

⁴² Vgl. Ginn, *Gender*, S. 15.

⁴³ Vgl. Scheiwe, *Soziale Sicherungsmodelle*, S. 139.

⁴⁴ Kolbe, *Elternschaft*, S. 406.

men auswirken musste. Im britischen Pensionssystem, das sich nicht nur auf die staatliche Grundsicherung, sondern traditionell auch auf eine starke betriebliche und private Säule stützte, öffnete die Krise beispielsweise ein politisches Fenster für eine stärkere staatliche Beteiligung, die sowohl seitens der *Labour*-Regierung als auch von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern unterstützt wurde. So modifizierte die britische Regierung 1975 in einer Zeit, in der die Zahl der privaten Zusatzrenten stagnierte und das System finanziell in Schwierigkeiten geriet, die Rentenordnung. Dadurch wuchsen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten, was nicht zuletzt zu einer stärkeren Betonung der Geschlechtergerechtigkeit genutzt werden konnte⁴⁵. Gleichzeitig wirkt die Entwicklung ein Schlaglicht auf ein weiteres Charakteristikum des britischen Sozialstaats: Anders als in der Bundesrepublik mit ihren zahlreichen Vetospielern war es hier aufgrund des zentralistischen Regierungssystems vergleichsweise einfach, sozialpolitisch weitreichende Veränderungen zu initiieren – allerdings auch, sich wenig später wieder davon zu verabschieden.

Ein Ausblick auf die Entwicklung seit den 1990er Jahren zeigt eine Reihe von Reformen, die geschlechterpolitisch neue Signale setzten. Etwa ab Mitte der 1990er Jahre setzte ein Wandel in den Rentensystemen beider Länder ein, der zu einer Annäherung führte. So wurde in England der öffentliche Sektor gestärkt, während die Bundesrepublik private und betriebliche Elemente neben dem staatlichen Versicherungssystem ausbaute. In beiden Ländern waren die Umstellungen mit einer gezielten Verbesserung der Lage der Frauen in der sozialen Sicherung verbunden. Geschlechterpolitisch besonders hervorzuheben ist dabei die Etablierung einer (bedürftigkeitsgeprüften) Mindestrente über dem Sozialhilfeniveau in beiden Ländern, die vor allem jene Frauen von einem männlichen Versorger unabhängig macht, die keine eigenen existenzsichernden Pensionsansprüche aufbauen konnten. Diese Garantie des Existenzminimums gilt als ein substanzieller Schritt, um Altersarmut von Frauen künftig zu verhindern⁴⁶. Offenbar verläuft also die Entwicklung von Sozialpolitiken in Zeiten zunehmender

⁴⁵ Vgl. zu dieser ökonomischen Perspektive Hannah, *Inventing Retirement*, insbesondere S. 62.

⁴⁶ Vgl. Traute Meyer/Birgit Pfau-Effinger, *Die Geschlechter-Dimension in der Restrukturierung von Rentensystemen – Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, in: Harald Künemund/Klaus R. Schroeter (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten und kulturelle Unterschiede in Lebenslauf und Alter. Fakten, Prognosen und Visionen*, Wiesbaden 2008, S. 105–125, hier S. 120.

Globalisierung nicht immer nur als *race to the bottom*, auch wenn man nicht vergessen darf, dass es sich bei der Grundrente lediglich um eine Absicherung des unteren Randes der Altersversorgung handelt.

Sozialstaatsbereiche jenseits der Rente tendieren in den letzten Jahren vielfach dazu, alle Erwachsenen unabhängig von Familienstand und Pflegepflichten für erwerbsfähig zu erklären. In der Bundesrepublik zeigt sich diese Entwicklung beispielsweise in den sogenannten Hartz-Reformen (insbesondere in den Paketen „Hartz III“ und „Hartz IV“) zur Arbeitsförderung und Sozialhilfe, die das Ernährer-Hausfrau-Modell erheblich schwächen⁴⁷. Haushaltspflichten sind im Gesetzestext nicht mehr berücksichtigt, Kindererziehung nur, wenn die Erziehung durch die Erwerbstätigkeit der Mutter gefährdet wäre, was aber in der Regel nicht für Kinder ab drei Jahren gilt, die in einer Tagesstätte betreut werden können⁴⁸. Die britische Regierung veränderte ebenfalls ihre Sozialleistungen und erhöhte den Druck auf Alleinerziehende, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Hinter diesen Reformen ist der generelle Trend zu einem *adult worker-model* erkennbar. Männer und Frauen gelten demnach gleichermaßen als „Normalarbeiter“, finanziell unabhängig, aber auch ganz für sich selbst verantwortlich. Die Sozialpolitiker können mit diesem neuen Modell gut leben, denn da die Erwerbssphäre der traditionelle Anknüpfungspunkt für den Sozialstaat ist, kann das bisherige Regelungssystem bestehen bleiben und entlang seiner inneren Logik ausgebaut beziehungsweise modifiziert werden. Mit diesem Leitbild wird auf der einen Seite eine wichtige Forderung nach der Gleichstellung von Frauen und Männern aufgegriffen, da es in der Theorie keine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Ehepartnern mehr gibt. Allerdings hat das Modell in seiner Reinform eine schwerwiegende Schwäche: Es übersieht, dass Arbeitnehmer häufig neben ihrer Erwerbstätigkeit auch unbezahlte Haus- und Pflegearbeit leisten müssen. Die „strukturelle Rücksichtslosigkeit von Wirtschaft und Staat gegenüber dem Tatbestand der Elternschaft“⁴⁹ ist im *adult worker-model* deutlich spürbar. Kinderbetreuung und die Versorgung bedürftiger Angehöriger sind Leerstellen im *adult worker-model*, das deshalb von der geschlechtersensiblen Sozial-

⁴⁷ Vgl. dazu Stephan Lessenich, *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld 2008.

⁴⁸ Vgl. Scheiwe, *Soziale Sicherungsmodelle*, S. 141f.

⁴⁹ Franz-Xaver Kaufmann, *Zukunft der Familie im vereinigten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*, München 1995, S. 11.

staatsforschung auch scharf kritisiert wird. Denn nach wie vor sind es vor allem Frauen, deren Leben wegen Mutterschaft und Familienarbeit nicht nach dem Ideal eines „normalen“ *adult worker* verläuft⁵⁰. Die Bundesrepublik und Großbritannien gehören beide zu den Ländern, die sich am *adult worker-model* in einer modifizierten Fassung orientieren. Als die Bundesregierung Ende der 1990er Jahre einen erneuten Anlauf zum Umbau des sozialstaatlichen *gender regimes* unternahm, wählte sie das niederländische Modell als Vorbild, wo man statt einer vollständigen Einbindung aller Erwachsenen in den Arbeitsmarkt eine allgemeine, geschlechtsübergreifende Kombination von Erwerbs- und *care*-Arbeit verfolgte⁵¹.

Seit Mitte der 1990er Jahre kam es in beiden Ländern auch zu einem deutlichen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. In Deutschland haben Kinder ab dem dritten Lebensjahr seit 1996 sogar einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Das sozialstaatliche Engagement in der öffentlichen Kinderbetreuung markiert einen Richtungswechsel in der Politik beider Länder. Anstelle der bis dahin vorherrschenden Dominanz von Transferzahlungen investierte man nun auch in entsprechende Infrastrukturen. Einen neuen Akzent setzte in der Bundesrepublik 2007 auch die Große Koalition mit der Einführung des Elterngelds als einkommensbezogene Leistung für Familienarbeit. Diese Initiative bedeutete eine entscheidende Zäsur, weil damit erstmals in der Geschichte des deutschen Sozialstaats das Prinzip des Stuserhalts auch im Bereich der Sicherung familiärer Arbeit zur Geltung kam, indem die Höhe des Elterngelds vom vorherigen Einkommen abhängig gemacht wurde.

Verbesserte öffentliche Kinderbetreuungs- und Pflegeangebote und eine höhere finanzielle Anerkennung für *care*-Arbeit bilden einen wichtigen Beitrag, damit Familie und Beruf besser zu vereinbaren sind. Allerdings sind diese Reformen fast ausschließlich auf die Doppelrolle der Frauen als Familien- und Erwerbsarbeiterinnen bezogen. Was hingegen weiterhin ein Desiderat bleibt, ist eine „fundamentale Transformation des männlichen Beschäftigungsmodells“⁵². Für einen konsequenten Wandel unter dem Vorzeichen

⁵⁰ Kritisch zum *adult worker-model* Jane Lewis, Gender and Welfare in Modern Europe, in: Past and Present, Supplement 1/2006, S. 39–54.

⁵¹ Zur Übernahme des niederländischen Modells vgl. Trude Knijn, Was kommt als nächstes? Dilemmas in einer Zeit nach dem Familienernährermodell, in: WSI-Mitteilungen 44 (2002), S. 184–189.

⁵² Lewis, Gender and Welfare, S. 53.

eines modifizierten *adult worker-models* müssten neben die Verbesserungen im *care*-Bereich grundlegende Reformen in der Arbeitswelt treten, kurz: eine gleichstellende Umverteilung von *cash* und *care* zwischen den Geschlechtern⁵³.

⁵³ Vgl. dazu Nancy Fraser, *Die halbierte Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M. 2001.