

Moderne Familienpolitik und die Frage der Gerechtigkeit

Dorian R. Woods

In Zeiten, in denen immer mehr Frauen erwerbstätig sind, stellt sich die Frage der Kinderbetreuung und -erziehung neu. Wurden Erziehung und Familie noch vor zwanzig Jahren eher als eine Privatangelegenheit betrachtet, erhalten diese Themen gegenwärtig verstärkt öffentliche Aufmerksamkeit. Im folgenden Beitrag geht es darum, die aktuelle Familienpolitik zu analysieren und dabei die Frage nach der Gerechtigkeit familienpolitischer Maßnahmen zu stellen. Hierzu sollen auf einer theoretischen Grundlage familienpolitische Maßnahmen in den USA und in Großbritannien betrachtet werden, da deren Sozialpolitik die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung anderer Staaten wesentlich beeinflusst hat. Dabei zeichnen sich die USA und Großbritannien als liberale Wohlfahrtsstaaten durch eine vergleichsweise gering regulierte kapitalistische Wirtschaftsform aus. Zu dieser Form tendieren auch andere liberale oder in der jüngsten Vergangenheit sogar konservative Wohlfahrtsstaaten wie beispielsweise Deutschland mit dem „Dritten Weg“ der Sozialdemokratie. Der Dritte Weg war bzw. ist ein Versuch unter der Clinton-Administration in den USA und der derzeitigen Blair-Regierung in Großbritannien, eine Politik zu gestalten, in der der Staat nicht nur eine bloße Sicherungsfunktion wahrnimmt, sondern auch Initiativen der BürgerInnen und der Gemeinschaft fördert. Dabei wird eine Balance von ökonomischer Dynamik und sozialer Sicherung angestrebt, die allerdings je nach Wohlfahrtsstaatstypus in unterschiedlichen Strategien mündet.

Im Folgenden werden zunächst zwei Ansätze analysiert, die sich mit Gerechtigkeit und Gender innerhalb der Wohlfahrtsstaatsforschung befassen. Zum einen beziehe ich mich auf Susan M. Okins Auseinandersetzung mit dem Thema Familie und Gerechtigkeit, die als erste feministische Kritik von modernen Gerechtigkeitstheorien in Bezug auf Familie gelten kann. Zum anderen wird Nancy Frasers Analyse zum Thema Gerechtigkeit von *Care*-Arbeit und Wohlfahrtsstaat vorgestellt. Fraser ist eine der führenden feministischen Theoretikerinnen der sozialen Gerechtigkeit. Im zweiten Teil dieses Beitrags wird die Familienpolitik in den USA und in Großbritannien vor dem Hintergrund von Okins und Frasers Vorstellungen von Gerechtigkeit genauer geprüft und untersucht, wie die Politik des Dritten Weges die arbeitsbezogene Familienpolitik gestaltet. Schließlich werde ich die Ergebnisse meiner Überlegungen zusammenfassend betrachten, um einen Ausblick auf die Gerechtigkeitsfrage im Bereich der Familienarbeit zu geben.

Feministische Vorstellungen von Gerechtigkeit

Susan M. Okin betrachtet die Familiensorgearbeit als Hauptinstrument zur Messung von Gerechtigkeit. Ausgehend von der Feststellung, dass konventionelle Gerechtigkeitstheorien trotz umfassender feministischer Kritik die Bedeutung von Familie als relevante politische Institution nicht anerkennen und von daher nur eine defizitäre Einbeziehung von Familie und anderen genderrelevanten Strukturen leisten, entwickelt sie einen feministischen Ansatz von Gerechtigkeit, der Gerechtigkeit als *Fairness* begreift (Okin 1989, 9). Basierend auf John Rawls (1971) wird *Fairness* dabei aber nicht nur auf die Familienvorstände bezogen, sondern auch auf die Geschlechterdifferenzierungen innerhalb der Familie. Okin recurriert dabei auf die grundsätzliche Ungeschütztheit (*vulnerability*) von Frauen durch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Diese Ungeschütztheit folgt daraus, dass Frauen die Verantwortung für die Familienarbeit übernehmen und somit weitgehend von der finanziellen Absicherung durch ihren Ehemann abhängig sind. Zugleich sind die Strukturen des Arbeitsmarktes so gestaltet, dass Frauen nicht mit Männern konkurrieren können. Vor diesem Hintergrund schlägt Okin die Aufhebung der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern innerhalb der Familie als Lösung für eine gerechtere Familienstruktur vor. Dies ermögliche Frauen und Männern die gleichen „Exit-Optionen“ aus einer Beziehung sowie gleichberechtigtere Entscheidungsstrukturen in Beziehung und Familie (Okin 1989, 169). Unklar bleibt bei Okin aber, wie durch staatliche Sozialpolitik und Gesetzgebung Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die die geschlechtergerechte Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit fördern.

Eine ähnliche Kritik bildet bei Nancy Fraser (1996) den Ausgangspunkt ihrer Auseinandersetzung mit dem Wohlfahrtsstaat. Anhand der Sorgearbeit diskutiert sie modellhaft Prinzipien für einen gerechteren Wohlfahrtsstaat. Dabei setzt sie sich in ihrem „Gedankenexperiment“ (ebd.) mit verschiedenen Formen der Ungeschütztheit auseinander. Sie untersucht drei Utopien oder mögliche Entwicklungsstränge von Wohlfahrtsstaaten bezüglich einer gerechteren Konstellation von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit: erstens das „Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit“, zweitens das „Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit“ und drittens das „Modell der universellen Betreuungsarbeit“.

Mit dem ersten Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit, das derzeit in Ansätzen den Entwicklungen in den skandinavischen Ländern entspricht, beschreibt Fraser die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen auch durch staatliche Leistungen. Zwar eröffnet das Modell für kinderlose Frauen bzw. für Frauen ohne größere Verpflichtungen gute Bedingungen, für Frauen mit Betreuungspflichten ist es indes kein Modell, um zu mehr Geschlechtergleichheit zu kommen. Das zweite Modell bezeichnet Fraser als „Gleichstellung von Betreuungsarbeit“. Dieses soll Frauen mit umfangreichen Betreuungsverpflichtungen schützen, indem sie insbesondere finanziell in die Lage versetzt werden, sich und ihre Familie zu ernähren. Allerdings stellt es ebenfalls nicht

die volle Gleichheit der Geschlechter her: Zwar honoriert dieses Modell Familienarbeit (von Frauen) und verwandte Tätigkeiten, da aber die Differenz zwischen der staatlichen Unterstützung und einem Vollzeiteinkommen bestehen bleibt, fehlt der Anreiz (für Männer) statt einer Erwerbstätigkeit Betreuungsarbeit zu leisten. Vielmehr findet nur auf der Ebene der Familienarbeit eine Verbesserung (für Frauen) statt. Entwicklungen, die in Richtung dieses Modells gehen, lassen sich vor allem in zentraleuropäischen Ländern wie etwa in Deutschland finden. Dort wird beispielsweise versucht, durch staatliche Leistungen wie das Erziehungsgeld, die Einkommensausfälle zu kompensieren.

Fraser weist darauf hin, dass in ihrer Reform beide Idealtypen utopisch sind und ihre Realisierung umfangreiche politisch-ökonomische Umstrukturierungen erforderten. Unabhängig davon betont sie, dass beide Modelle zwar Gerechtigkeit anvisieren, aber nicht zu einer Gleichheit der Geschlechter führen. Diese wird als Komplex von sieben verschiedenen normativen Prinzipien definiert (siehe Tabelle).

Tabelle: Nancy Frasers Einschätzung des Modells der allgemeinen Erwerbstätigkeit und des Modells der Gleichstellung der Betreuungsarbeit

Modell	Allgemeine Erwerbstätigkeit	Gleichstellung der Betreuungsarbeit
Normative Prinzipien		
Bekämpfung der Armut	gut	gut
Bekämpfung der Ausbeutung	gut	gut
Gleiche Einkommen	ausreichend	mangelhaft
Gleiche Freizeit	mangelhaft	ausreichend
Gleiche Achtung	ausreichend	ausreichend
Bekämpfung der Marginalisierung	ausreichend	mangelhaft
Bekämpfung des Androzentrismus	mangelhaft	ausreichend

Tabelle adaptiert und übersetzt von der Autorin nach Fraser 1996, 230, 233, deutsche Fassung in Nagl-Docekal/Pauer-Studer (Hg.) 1996, 491.

Während in den ersten beiden Utopien keine komplexe Geschlechtergleichheit realisiert werden kann, sieht Frasers drittes Modell der universellen Betreuungsarbeit anders aus: Geschlechtergleichheit ist laut Fraser dann erreicht, wenn die Gesellschaft so organisiert ist, dass Familien- und Sorgearbeit ein zentraler Eckpfeiler der anerkannten Aufgaben und in die Verantwortung des Wohlfahrtsstaats aufgenommen werden.

Auch bei Fraser bildet die Sorgearbeit und deren Ausgestaltung im Wohlfahrtsstaat die Messlatte für Gerechtigkeit und sie kommt damit zu einer ähnlichen Schlussfol-

gerung wie Okin: Politik und Wohlfahrtsstaat sollten die gleichberechtigte Verteilung von Sorgearbeit und Erwerbsarbeit unterstützen. Indem Fraser eine Wohlfahrtsstaatskultur fordert, in der die Sorgearbeit zentral ist, geht sie allerdings noch einen Schritt weiter als Okin. In ihrer Vorstellung sollen auch Menschen, die keine persönliche Verantwortung für Angehörige (Kinder oder pflegebedürftige Eltern) haben, Fürsorgeverantwortung in der Gesellschaft übernehmen. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, ob eine solche Neustrukturierung des Wohlfahrtsstaates eine radikale Abkehr von all jenem darstellt, was wir kennen, einschließlich der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung.

Im Folgenden soll nun die Familienpolitik in den USA und Großbritannien betrachtet und anhand der dargestellten Gerechtigkeitsaspekte bewertet werden. Damit wird erkennbar, wie die Familie und die Ungeschütztheit ihrer Mitglieder durch staatliche Regulierung beeinflusst wird.

Familienpolitik und Gerechtigkeit in den USA und in Großbritannien

Der Umbau der Familienpolitik in den letzten 8 bis 13 Jahren in den USA und in Großbritannien begann mit der Wahl der Clinton-Administration 1992 und der Labour-Regierung 1997. In beiden Ländern stand die Aktivierung von Müttern für die Erwerbstätigkeit im Zentrum. Die Umbaumaßnahmen trugen dazu bei, dass die Wohlfahrtsstaaten weit von Gerechtigkeitsvorstellungen entfernt sind, wie wir sie bei Okin oder Fraser finden. Um dies zu zeigen, stelle ich vier vergleichbare sozialpolitische Maßnahmen in den USA und in Großbritannien dar: Maßnahmen zur Arbeitsaktivierung, Kinderbetreuung, Steuervergünstigungen und Elternzeitregelungen. In der Analyse der Familienpolitik frage ich danach, mit welchen Zielen und Instrumenten diese Politik dazu beiträgt, die derzeitige Ungeschütztheit der Familienmitglieder zu mildern.

Aktivierung und Sozialhilfe

Bereits mit dem Wahlkampf der DemokratInnen im Jahr 1992 kam Bewegung in die Sozialhilfereform in den USA. Das Wahlprogramm der Demokratischen Partei sah vor, die bisherige Sozialhilfe vollständig umzubauen. Der „New Democrat“ Bill Clinton verwendete in diesem Zusammenhang Formulierungen wie „making work pay“ und „ending welfare as we know it“. Reformen im Bereich der Sozialleistungen wurden allerdings nicht unmittelbar nach dem Präsidentschaftswechsel umgesetzt, da in beiden Kongresshäusern die *Republikaner* an die Macht kamen und somit die Gestaltungsmöglichkeiten der neu gewählten demokratischen Regierung bei den Sozialhilfereformen sehr begrenzt waren. Obwohl die Idee der Aktivierung von Alleinerziehenden im Rahmen der Umstrukturierung der Sozialhilfe von den republikanischen Partei noch beibehalten wurde, entwickelte sich von Seiten einiger liberaler ParteivertreterInnen die Vorstellung, das traditionelle Ernährermodell beizubehalten, aber gleichzeitig die Aktivierung als eine Art Strafe für jene zu gestalten, die Sorgearbeit

und Erwerbstätigkeit allein, ohne PartnerIn, zu bewerkstelligen haben. Durch den Umbau der US-amerikanischen Sozialhilfe sind nun Menschen mit Betreuungsaufgaben, *Carer* besonders unter Druck gesetzt, da nunmehr sowohl von Eltern als auch von Alleinerziehenden erwartet wird, dass sie erwerbstätig sind. So wurde 1996 Alleinerziehenden mit der Einführung der „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF) die garantierte soziale Sicherung gestrichen.

Gerechtigkeit im Sinne einer *care*-zentrierten Maßnahme, die die Ungeschütztheit von Frauen reduziert, ist in den Zielen der TANF-Maßnahmen nicht zu finden. Vielmehr halten diese das Ernährermodell aufrecht. Ausdrückliches Ziel der Maßnahmen ist der Aufbau und Erhalt von Zweielternfamilien sowie das Vorbeugen unehelicher Schwangerschaften. Um die finanzielle Bedürftigkeit von Eltern zu mindern, fördert die Sozialhilfe die Erwerbstätigkeit von Eltern und die Eheschließung. EmpfängerInnen haben für fünf Jahre ihrer Lebenszeit (mit einer Höchstdauer von maximal zwei Jahren hintereinander) Anspruch auf Sozialhilfe. Die Ausgestaltung der konkreten Richtlinien in den einzelnen Staaten macht deutlich, dass *Care*-Arbeit selbst kein zentraler Punkt der familienpolitischen Maßnahmen ist. Fünf Einzelstaaten haben innerhalb der föderalistischen Richtlinien Regelungen getroffen, welche die Nichterwerbstätigkeit einer Sozialhilfeempfängerin nur so lange versichern, bis das Kind zwölf Wochen alt ist. Vier Einzelstaaten haben kein Mindestalter des Kindes festgelegt und können theoretisch gleich nach der Geburt des Kindes die Erwerbstätigkeit der Mutter erzwingen. Darüber hinaus fordern die Richtlinien für alle Einzelstaaten, dass Alleinerziehende mindestens 30 Stunden in der Woche arbeiten.

Im Sinne von Gerechtigkeit sind Frauen mit einem geringen Einkommen, die Sorgearbeit leisten, durch die TANF-Maßnahmen noch ungeschützter als vorher. Diese Ungeschütztheit entspricht der Kritik von Okin an herkömmlichen Gerechtigkeitstheorien. So können Frauen nur zwischen dem traditionellen Ernährermodell oder der Doppelbelastung durch *Care*- und Erwerbsarbeit wählen. Auch geht diese Entwicklung weder in die Richtung eines Modells der allgemeinen Erwerbstätigkeit noch in die Richtung eines Modells der Gleichstellung der Betreuungsarbeit, wie sie bei Fraser formuliert werden. Die Sorgearbeit an sich wird schlichtweg nicht einbezogen. In anderen familienpolitischen Maßnahmen der USA spiegelt sich dies ebenfalls wider, wie später noch dargestellt wird.

In Großbritannien ist das Sozialhilfesystem grundsätzlich ein Netz für alle Erwerbslosen. Hier folgt die Aktivierung der SozialhilfeempfängerInnen zwar einem ähnlichen Trend, zeigt aber etwas andere Wirkungen hinsichtlich der sozialen Gerechtigkeit. Die Labour-Regierung hatte 1997 in gleicher Weise wie die Demokratische Partei der USA Maßnahmen im Kontext der „Hilfe zur Arbeit“ als Wahlkampfthema aufgegriffen. Der Inhalt und die Begriffe bei den Sozialhilfereformen wurden von den USA entliehen, aber der sozialen Frage in Großbritannien angepasst. Außerdem waren die Machtkonstellation und die Regierungsstruktur so stabil, dass die Labour-Regierung ihre Maßnahmen gestalten konnte, ohne auf die Kooperation mit den Konser-

vativen angewiesen zu sein. Auch die historisch-institutionelle Verankerung der Sozialhilfe für alle Erwerbsunfähigen beeinflusste die Art und Weise, wie die Aktivierung für *Carer* gestaltet wurde (Woods 2004).

Mit dem 1997 eingeführten „New Deal for Lone Parents“ wurden in Großbritannien zwar ebenfalls einige Schritte zur Aktivierung von Alleinerziehenden gemacht. So wurden seit 2002 obligatorische Treffen für alle Alleinerziehenden mit persönlichen BeraterInnen eingerichtet und eine staatliche Werbekampagne zielte darauf alleinerziehende Mütter zu überzeugen, dass ihr Leben mit einer Erwerbstätigkeit besser sei. Allerdings werden sie nicht in die Erwerbstätigkeit gedrängt, sondern erhalten gleichbleibende, stabile Sozialleistungen, so dass die Ungeschütztheit nicht aufgrund der Doppelbelastung durch Sorge- und Erwerbsarbeit steigt.

Außerdem wandelte die „New Deal“-Einführung die „Income Support“ Leistungen für arbeitsfähige Erwachsene in „Job Seekers Allowance“ um. Zwischen der britischen und der US-amerikanischen Politik gibt es einige Unterschiede. So griff die Regierung in Großbritannien im Unterschied zu den USA zur Legitimation ihrer Programme das Thema der sozialen Gerechtigkeit auf. Da es ihr darum ging, die soziale Inklusion und Integration von Randgruppen, zum Beispiel Langzeitarbeitslosen, zu steigern, war dieses Thema durchgängig präsent.

Obwohl sich die zentralen Maßnahmen der britischen Regierung auf Erwerbstätigkeit und Aktivierung konzentrierten, ist *Care*-Arbeit eine anerkannte Tätigkeit und es gibt für Alleinerziehende und andere *Carer* keinen Zwang zur Erwerbstätigkeit. Sie sind lediglich verpflichtet, periodische Termine bei einer/m persönlichen BeraterIn wahrzunehmen. Auch wenn die SozialhilfeempfängerInnen bezüglich der Leistungshöhe im Vergleich zu den USA nicht viel besser gestellt sind, mindert die Sozialhilfefunktion die prekäre Situation von Sorgearbeit, weil die Leistungen gewährt werden, bis das jüngste Kind 16 Jahre alt ist. Auch an anderen familienpolitischen Maßnahmen ist zu sehen, dass Großbritannien teilweise umfassendere Leistungen als die USA bereitstellt, und eine bessere finanzielle Absicherung der Sorgearbeit anstrebt. Allerdings lässt auch Großbritannien die Hauptverantwortung für die Sorgearbeit beim so genannten „schwächeren Geschlecht“, was im Widerspruch zu den von Okin formulierten Gerechtigkeitsvorstellungen steht. Eine Entwicklung hin zu einem gerechteren System könnte höchstens mit einem gemischten Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit und des Modells der Gleichstellung der Familienarbeit erreicht werden. Das spiegelt sich in den folgenden familienpolitischen Maßnahmen wider.

Steuererleichterungen sowie Regelungen zu Elternzeit und Kinderbetreuung

Sowohl in Großbritannien als auch in den USA wurden Steuererleichterungen eingeführt bzw. ausgedehnt, um damit einen Beitrag zur Aktivierung auf dem Arbeitsmarkt leisten. Darüber hinaus dienten sie als flankierende Maßnahme der Sozialhilfe. Diese Steuererleichterungen funktionieren wie eine Subvention, die hauptsächlich Eltern im Niedriglohnsektor hilft, sich und ihre Angehörigen zu versorgen. Dabei soll der Nied-

riglohnssektor attraktiver als die Sozialhilfe sein. In den USA wurde diese Maßnahme schon in den 1970er Jahren als kleine Reform eingeführt. Die Reagan-Administration erhöhte diese Subvention zweimal erheblich, zuletzt um den lauter werdenden Ruf nach einer Ausweitung staatlich unterstützter Kinderbetreuung zu begegnen. Im Jahre 1993 führte die Clinton-Administration schließlich eine recht breite Erweiterung sowohl in Bezug auf die Zahl der Empfangsberechtigten als auch auf die Leistungshöhe durch. Der „Earned Income Credit“ erlaubt es Erwerbstätigen mit einem Kind und einem niedrigen Einkommen, einen Steuerkredit von bis zu \$ 2.604 (\$ 4.300 für zwei oder mehr Kinder) zu erhalten. Der Umfang der Leistungen für Kinder allein bei den Steuererleichterungen stellt eine ausdrückliche Unterstützung des Erwerbstätigenstatus von Eltern dar, beinhaltet aber weniger eine Anerkennung von Sorgearbeit. Die von der Labour-Partei in Großbritannien eingeführten Steuererleichterungen sind denen in den USA im Namen und Grundkonzept ähnlich, die einzelnen Inhalte aber deutlich geprägt von der bisherigen britischen Familienpolitik. Der heutige „Working Tax Credit“ (WTC) aus dem Jahre 2003 ist für Erwerbstätige im Haushalt bestimmt, die mindestens 16 Stunden in der Woche arbeiten. Dabei gibt es einen Sondernachlass für diejenigen, die 30 Stunden arbeiten und unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegen. Anders als in den USA wird dieser Kredit mit dem Kinderbetreuungs-nachlass und dem „Child Tax Credit“ verrechnet. Die Vergünstigung durch einen Steuernachlass des WTC ist erheblich höher als in den USA: ungefähr \$ 6.700 pro Jahr (Brewer/Gregg 2003, 88). Unterm Strich bleibt also eine stärkere Unterstützung für Geringverdienende in Großbritannien – durchaus mit Blick auf die Erwerbstätigkeit.

Steuererleichterungen dieser Art fördern auch in begrenztem Umfang die Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern, wie Mike Brewer u.a. (2005) herausfanden. So stieg ihre Erwerbstätigkeitsrate zwischen 1999 und 2002 um ca. 5,1 Prozent. Anders sieht es ihres Erachtens für Mütter aus, die in einer Partnerschaft leben. Da die Steuererleichterung dann höher ist, wenn die Mutter nicht erwerbstätig ist, ist der Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Müttern in dieser Lebensform eher gering bzw. stellt einen negativen Anreiz dar. Die Aktivierung für die *careworker* wird nicht wesentlich verstärkt.

In diesem Zusammenhang haben vor allem die Republikaner in den USA – unter dem Druck, Kinderbetreuungsplätze zu schaffen – gefordert, das Geld direkt an die Familien zu geben und diese über die Gestaltung der Sorgearbeit „selbst entscheiden“ zu lassen. Die Aktivierung der Mütter mit Blick auf die Steuererleichterungen in Großbritannien geht eher in Richtung von Frasers Modell der Gleichstellung der Familienarbeit und nicht in Richtung Gerechtigkeit im Sinne von Okins Idee zur Verteilung der Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern.

Beim Vergleich von Elternzeitregelungen in den USA und in Großbritannien stellt man ebenfalls Unterschiede und Auswirkungen auf Gerechtigkeit fest. So wird die Elternzeit in Großbritannien mit finanziellen Leistungen unterstützt. Allerdings wird

auch hier deutlich, dass die Hauptverantwortung für die Sorgearbeit bei einem Elternteil (hauptsächlich den Frauen) liegt. In Großbritannien erfolgten die Reformen der Elternzeit erstmals 1999 durch die Labour-Regierung sowie umfassend im Jahr 2003. Diese beinhalteten erweiterten Mutterschaftsurlaub, erstmalig eingeführten Vaterschaftsurlaub, neu eingerichtete Elternzeit für Adoptiveltern, Verlängerung des bezahlten Urlaubs, die Option auf längeren unbezahlten Elternurlaub, Sonderurlaub („Emergency Leave“) sowie das Recht der Eltern, flexible Arbeitszeitregelungen zu beantragen. In Großbritannien sind Leistungen wie „Statutory Maternity Pay“ oder „Maternity Allowance“ im Vergleich zu den USA bezüglich ihrer finanziellen Ausgestaltung großzügiger.¹ Die Leistungen, die für Väter völlig neu sind und vorher besonders auf gebärende Mütter zielten, sind insgesamt nach wie vor vornehmlich auf Mütter bezogen. Die Geschlechtergleichheit in der Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit hat also keine Priorität in der Elternzeit (Lister 2001). Diese Politik tendiert nicht in die Richtung von Frasers Modell der universellen Betreuungsarbeit. Vielmehr wird eine Art Modell der Gleichstellung der Familienarbeit angestrebt, einschließlich eines Polsters für Arme und Geringverdienende.

Die britische Regierung bietet, im Vergleich zu den USA, eine höhere Unterstützung für Sorgearbeit insbesondere für Frauen. Die Politik der USA zielt weniger auf die Geschlechterverteilung der Sorgearbeit ab, sondern konzentriert sich auf die Ausübung ökonomischen Drucks. Die in den USA im „Family and Medical Leave Act“ erst 1993 eingeführten Elternzeitregelungen ermöglichen die Inanspruchnahme eines 12-wöchigen unbezahltenurlaubes pro Jahr nach der Geburt oder Adoption eines Kindes, für die Versorgung eines ernsthaft erkrankten Familienmitgliedes oder im Falle einer eigenen ernsthaften Erkrankung.² Allerdings ist diese Form von unbezahlter Elternzeit kaum attraktiv für arme Familien. Das Gesetz betrifft nur ca. 40 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung mit der Folge, dass das Gesetz die Inanspruchnahme unbezahlten Urlaubs kaum verändert hat (Scharlach/Grosswald 2002). Besonders hart treffen die Regelungen die Beschäftigten im Niedriglohnssektor und damit überwiegend Frauen. Es wird deutlich, dass auch in dieser Hinsicht die Ungeschütztheit von Frauen und Kindern nicht überwunden wurde und eine Gerechtigkeit in diesem Feld in weiter Ferne liegt.

Die letzte familienpolitische Maßnahme, die hier untersucht werden soll, ist der Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten in den USA und Großbritannien. Der Ausbau wurde hauptsächlich mit der Begründung eingeführt, dass mehr Frauen erwerbstätig werden (sollen). Während hierbei in den USA der Fokus hauptsächlich auf die Sozialhilfe beziehenden, allein erziehenden Mütter gelegt wurde; zielte Großbritannien mit dieser Maßnahme auch auf Mütter und Nicht-Erwerbstätige im Allgemeinen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Richtlinien der Europäischen Union (EU) sollte der Ausbau von Kinderbetreuung dazu beitragen, die Frauenerwerbstätigkeit in Großbritannien zu stärken. Die Festlegung der Labour-Partei auf die Kinderbetreuung wurde zum Beispiel in der „National Child Care Strategy“ von 1998 für die Versor-

gung mit einer zumindest halbtägigen, für alle zugänglichen Kindertagesstättenbetreuung für Vierjährige etabliert. Darauf folgte eine Kampagne für Dreijährige. 2005 gibt es bereits einen registrierten Platz für jedes vierte Kind unter acht Jahren. Der „Child Care Tax Credit“ von 2003, der einen Teil der Steuererleichterungen des „Working Tax Credit“ darstellt, leistet 70% der Kinderbetreuungskosten von bis zu £ 200 pro Woche (£ 135 für ein Kind). Die Aktivierung von *Carern* hat also zu einer aktiveren Rolle des Staates in der Förderung der Kinderbetreuung geführt und zur Einrichtung von mehr Kindertagesstätten für jüngere Kinder beigetragen. Dabei war nicht nur die Quantität von Einrichtungen, sondern auch ihre Qualität Thema der politischen Diskussion, so dass hier – im Unterschied zu den USA – eine stärkere Tendenz zu den von Okin und Fraser formulierten Gerechtigkeitsvorstellungen zu entdecken ist.

In den USA werden öffentliche Gelder für die Kinderbetreuung nur für sehr Bedürftige aufgebracht, die zum größten Teil von der TANF partizipieren. Ein Paket von Beihilfen des so genannten „Child Care and Development Fund“ wurde 1996 im Rahmen von TANF eingerichtet. Da es keine einheitlichen Festlegungen auf Bundesebene gibt, befinden sich Familien in Konkurrenz um die begrenzte Subvention von Kinderbetreuung. Dabei werden staatliche Prioritäten ganz unterschiedlich gesetzt, so dass Familien, die TANF erhalten oder sich im Übergang von Sozialhilfe in Erwerbstätigkeit befinden, keinen garantierten Anspruch auf Kinderbetreuung mehr haben. Viele Staaten haben ihre Kinderbetreuung (und deren Finanzierung) eingeschränkt. So wird nun die Einkommensgrenze, welche Eltern zum Erhalt subventionierter Kinderbetreuung berechtigt (Levy/Michel 2002, 248, 250), gesenkt. Gerechtigkeit in einem – die Ungeschütztheit mildernden – Sinne, ist in dieser US-amerikanischen familienpolitischen Maßnahme praktisch nicht vorhanden.

Zusammenfassung und Ausblick

Rückt die Familien- und Sorgearbeit in den Vordergrund der Analyse, ergibt sich ein besseres Verständnis von Gerechtigkeit im modernen Wohlfahrtsstaat. In dem Moment, wo erwartet wird, dass Mütter erwerbstätig sind, wird deutlich, dass Sorgearbeit staatlich organisiert werden muss. Als Ergebnis dieser Untersuchung möchte ich festhalten, dass die in den USA und Großbritannien verfolgten familienpolitischen Maßnahmen trotz ihrer Ähnlichkeit einem unterschiedlichen Verständnis von Gerechtigkeit folgen. In beiden Ländern steht dieses in einem diametralen Missverhältnis zur Verringerung der Ungeschütztheit – ein Aspekt, der von Okin als zentrale Ursache für Ungerechtigkeit im Geschlechterverhältnis benannt wird. Eine Entwicklung in die Richtung des von Fraser entwickelten Modells der universellen Betreuungsarbeit ist ebenso wenig zu erkennen. Höchstens im britischen Fall lässt sich eine provisorische Lösung in Anlehnung an Frasers Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit feststellen.

Tatsächlich bewegt sich nicht nur in Großbritannien, sondern auch in vielen anderen europäischen Ländern gegenwärtig in der Familienpolitik recht viel. Der Bedarf einer Neugestaltung ergibt sich nicht zuletzt aus dem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit (die auch von der EU gefördert wird) und der damit verbundenen Notwendigkeit einer anderen Balance von *Care*- und Erwerbsarbeit. Auch wenn sich die nationalstaatlichen Politiken nach wie vor unterscheiden, lässt sich in Europa insgesamt eine Bewegung in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Familienpolitik ausmachen. Dabei hat allerdings die Erwerbsarbeit, nicht aber die Sorgearbeit Vorrang. Das Ungerechtigkeitsproblem entsteht dabei durch die verstärkten Bemühungen, *Carer* zu aktivieren, ohne *Care*-Arbeiten mit einzubeziehen.

Der von einigen Mitte-Links-Regierungen eingeschlagene „Dritte Weg“ zielt ebenso wie die Vorgaben der EU darauf, Eltern dahingehend zu aktivieren, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und gleichzeitig wohlfahrtsstaatliche Leistungen zurückzufahren. Auf diese Weise entsteht jedoch kein gerechteres System im Sinne von Okin und Fraser, in dem *Care*-Arbeit zu gleichen Teilen von beiden Geschlechtern übernommen werden kann. Die eingeleiteten Reformen verfestigen eher ein System, in dem Frauen noch immer die Hauptverantwortlichen für die Übernahme der Familienarbeit bleiben. Diese geschlechtsspezifische Aufteilung von Familienarbeit wird durch zahlreiche staatliche finanzielle Leistungen tendenziell eher verstärkt als abgebaut. Legt man die von Okin und Fraser entwickelten Maßstäbe an, fällt die Bilanz familienpolitischer Maßnahmen in den untersuchten Ländern hinsichtlich der Herstellung von (Geschlechter-)Gerechtigkeit negativ aus und macht den Bedarf an einer politischen Alternative zum „Dritten Weg“ deutlich.

Anmerkungen

- 1 In den ersten sechs Wochen des Mutterschaftsurlaubes erhält eine Mutter eine Lohnfortzahlung von 90%, danach eine „flat rate“ von £ 100 pro Woche für die Dauer von 26 Wochen.
- 2 Die betreffende Person hat das Recht, die Krankenversicherung beizubehalten – ein äußerst wichtiges Detail, da es in den USA keine Pflichtmitgliedschaft in Krankenversicherungen für alle gibt.

Literatur

- Brewer, Mike/Gregg, Paul, 2003: „Eradicating Child Poverty in Britain: Welfare Reform and Children since 1997“. In: Walker, Robert/Wiseman, Michael (Hg.): *The Welfare We Want? The British Challenge for American Reform*. Bristol, 81-114.
- Brewer, Mike u.a., 2005: *Did Working Families' Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK*. Internet: <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-laboursupply.pdf> (26.7.2005).
- Fraser, Nancy, 1996: „Gender Equality and the Welfare State: A Postindustrial Thought Experiment“. In: Benhabib, Seyla (Hg.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, 218-241. (Deutsche Übersetzung in: Nagl-Do-