

UTE GERHARD

Die soziale Unsicherheit weiblicher Lebenslagen – Perspektiven einer feministischen Sozialpolitikanalyse

I. DER BEFUND

Untersuchungen zur geschlechtsspezifischen Struktur der Armut auch im internationalen Vergleich zeigen immer wieder, daß das Armutsrisiko der Frauen gerade auch in reichen Ländern erheblich höher ist als das der Männer¹ – und dies, obwohl immer mehr Frauen sich und ihre Kinder selbst ernähren, und obwohl auch der Anteil der Männer, die auf Unterstützung durch staatliche Transfers, insbesondere Sozialhilfe, angewiesen sind, im letzten Jahrzehnt erheblich zugenommen hat. Die Ursachen für diese geschlechtsspezifische Struktur der Armut sind wiederholt benannt und durch Zahlenwerke belegt worden: Insbesondere von Armut betroffen sind Frauen, die alleinstehend Kinder erziehen, sowie Frauen mit unzureichenden Versicherungs- und Versorgungsansprüchen aufgrund zu geringer Renten bzw. infolge von Erwerbslosigkeit. Anders ausgedrückt, die Hauptursachen für das andauernde Auftreten von Armut bei Frauen sind in zwei systematischen Fehlern sozialer Sicherung zu suchen: In der »fehlenden oder unzureichenden Möglichkeit, durch eigene Erwerbstätigkeit Einkommen zu erzielen«, und in der »Undurchsetzbarkeit von Unterhaltsansprüchen« sowohl gegenüber dem Ehepartner oder ehemaligen Ehepartner als auch gegenüber dem Staat auf angemessene oder ausreichende Unterhaltersatzleistungen.²

Im Hinweis auf die mangelnden Erwerbsmöglichkeiten wiederum ist ein ganzes Bündel ineinandergreifender Ursachen struktureller Benachteiligung zusammengefaßt, vor allem anderen die im Vergleich zu Männern geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen, die Folge einer traditionellen geschlechtsspezifischen Form der Arbeitsteilung ist. Obwohl die

¹ Vgl. *Annemette Sorensen*, Zur geschlechtsspezifischen Struktur von Armut, in: *Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hrsg.)*, Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, KZfSS, Sonderheft 32 (1932), 345–366.

² *Anita Pfaff*, Feminisierung der Armut durch den Sozialstaat? in: *Leibfried/Voges (Hrsg.)*, 427 (Anm. 1).

Erwerbstätigkeit auch der verheirateten Frauen und der Frauen mit Kindern in den letzten Jahrzehnten auch in West-, erst recht in Ost-Deutschland dramatisch zugenommen hat, liegt die Bundesrepublik heute mit einer 66-Prozent-Quote im internationalen Vergleich am unteren Ende der Vergleichsskala. Insbesondere für die Frauen in Ost-Deutschland, für die bis 1989 eine Erwerbsquote von 80–90 Prozent galt, führt diese Anpassung an die westdeutsche Norm zur Vernichtung bisheriger Existenzweisen und Lebensentwürfe.

Aber auch trotz des geringeren Beschäftigtengrades ist der Anteil von Frauen an den Erwerbslosen überproportional im Vergleich zu ihrer Beteiligung an allen Erwerbstätigen: er liegt heute in Westdeutschland bei rd. 44 Prozent, in Ostdeutschland sogar bei 60 Prozent, wobei zudem zu berücksichtigen ist, daß hierbei nur die registrierten Arbeitslosen gezählt werden. Darüber hinaus ist auch der Anteil von Frauen an den »versicherungsfrei«, d. h. ungeschützt Beschäftigten, deren Zahl ohnehin nur geschätzt werden kann, sehr hoch. Schließlich liegen auch da, wo Frauen Erwerbseinkommen erzielen, die Durchschnittswerte der Frauen im Vergleich zu Männern trotz aller Versprechen der Lohngleichheit nach wie vor um ein Drittel unter denen der Männer. Dementsprechend niedrig und unzureichend sind die Lohnersatzleistungen erwerbstätiger Frauen. D. h. erst recht die Arbeitslosengelder reichen nicht aus, um das Existenzminimum zu sichern. Denn fast drei Viertel aller weiblichen Bezieher von Arbeitslosengeld erhalten weniger und erheblich weniger als 1000 DM monatlich.³

Schließlich ist auch das Alterssicherungssystem der Bundesrepublik nicht auf sozialen Ausgleich hin angelegt, um die unzulängliche Existenzsicherung von Frauen wenigstens im Alter zu kompensieren, sondern verstärkt durch die Ausrichtung am Leistungslohn und entsprechenden Beitragszahlungen und die Streichung aller Grundsicherungen oder Mindesteinkommen die soziale Ungleichheit der Frauen auch noch im Alter.

Das bedeutet, überall da, wo die Beteiligung an der Erwerbstätigkeit sowie das erzielte Lohneinkommen zum Anknüpfungspunkt und zur Meßlatte sozialer Rechte und materieller Ansprüche gemacht wird, müssen Frauen aufgrund der bestehenden Arbeitsteilung notwendigerweise den Kürzeren ziehen.

Wer aber meint, daß wenigstens unter der Prämisse einer tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung das Modell »Familie« bzw. das Alter der Familienhausfrau abgesichert sei, geht von falschen Vorausset-

³ Vgl. Pfaff, 431 (Anm. 2).

zungen aus. Auch die andere Säule sozialer Sicherung, die die abhängige Rolle der Frau in der Familie berücksichtigen und kompensieren sollte, begrenzt das Armutsrisiko von Frauen nur wenig. Wie der große Anteil alleinerziehender oder/und geschiedener Frauen an den Sozialhilfeberechtigten zeigt, reichen die Unterhaltszahlungen für Frauen mit Kindern nicht bzw. sind nicht durchsetzbar. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Tatsache, daß sich die Zahl der Kinder bis zu 15 Jahren unter den Sozialhilfeberechtigten in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt hat. Da nur wenige Kinder ohne Mutter leben, sind von dieser Armut also auch Frauen betroffen, sei es als Alleinerziehende oder als Verheiratete. Diese Tatsache bestätigt erneut die These, wonach die Armut der Familie (mit Kindern) auch eine Armut der Frauen ist.⁴

Aber auch die Hinterbliebenenrenten genügen für eine Mehrheit der Frauen im Falle des Todes des Ehepartners in der Regel nicht aus, um nach einem arbeitsamen und aufopferungsvollen Leben als Familienhausfrau die soziale Sicherung des Alters zu garantieren. Etwas mehr als die Hälfte aller Witwen (54% 1991)⁵ erhalten aus der Hinterbliebenenrente monatlich einen Betrag von weniger als 1000 DM. Das liegt auch daran, daß die meisten männlichen Versicherten eine zu niedrige Rente beziehen, um mit einem Anteil von nur 60 Prozent den Lebensabend der Ehefrau zu sichern, und beruht auch auf der selbstverständlichen Annahme, daß für die Ehefrau 60% des Rentensatzes ausreichen, während der alleinüberlebende Versicherte seine 100%-Garantie behält. Insgesamt bedeutet dies, daß eine Ehefrau im Alter nur angemessen versorgt ist, wenn der Ehemann überdurchschnittlich viel verdient hat. Erst in der Kumulation von eigenen Renten aus Erwerbstätigkeit und Hinterbliebenenrenten können Frauen in der Angestellten- wie in der Arbeiterrentenversicherung mit annähernd so viel oder so wenig Renteneinkommen rechnen wie ihre Männer in vergleichbarer Position.⁶

Dieser nur sehr knapp und cursorisch zusammengefaßte Befund, der trotz aller Reformen und sozialpolitischen Debatten, erst recht nicht

⁴ Vgl. *Barbara Riedmüller*, Armutspolitik und Familienpolitik. Die Armut der Familie ist die Armut der Frau, in: *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hrsg.)*, Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1985, 311–335.

⁵ *Leibfried/Voger (Hrsg.)*, Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, 436 (Anm. 1); vgl. auch *Wiss. Beirat Frauenpolitik beim BMFJ*, Frauen im mittleren Alter, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Bd. 13, Stuttgart/Berlin/Köln 1993, 25 u. 136f.

⁶ Vgl. *Agnes Wichert*, Die Systematik der Diskriminierung im Rentenrecht, in: *Ute Gerhard/Alice Schwarzer/Vera Slupik (Hrsg.)*, Auf Kosten der Frauen, Weinheim/Basel 1988, 173f.

angesichts ökonomisch veranlaßter Sparmaßnahmen im Grundsätzlichen verbessert wurde, wird von Seiten der Frauenpolitik, aber auch der Sozialpolitik und der sozialwissenschaftlichen Frauenforschung seit Jahren thematisiert und belegt, ohne jedoch für die politische Agenda irgendeine Rolle zu spielen.⁷ Insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten wird immer wieder das Argument virulent, daß »der Sozialstaat nicht eine gesonderte und autonome Quelle von Wohlstand (sei), die Einkommen und Dienstleistungen als Bürgerrecht bereitstellt, sondern selbst höchst abhängig von der Prosperität und fortgesetzten Profitabilität der Wirtschaft.«⁸ Wenn aber der Sozialstaat unter dem Vorrang der Ökonomie und eines sog. Umbaus, der in Wirklichkeit als Abbau zu bezeichnen ist, selbst in die Defensive gerät, gilt es vornehmlich das Erreichte zu verteidigen, und es erscheint ganz ausgeschlossen, Grundlagen und Struktur des bestehenden Sozialkompromisses überhaupt in Frage zu stellen. Zwischen den beiden Seiten, dem Ruf nach Abbau und weniger Staat und der Bewahrung des mühsam Erreichten, werden frauenpolitische Interessen offenbar völlig aufgerieben, geraten in ein Dilemma, das sowohl die Kritik als auch die politische Handlungsfähigkeit blockiert. Die sozialen Tatsachen provozieren dennoch zu der Nachfrage, ob der Sozialstaat möglicherweise selbst die »Feminisierung der Armut« verursache oder zumindest einkalkuliere, ob weibliche Armut also nicht nur eine bisher nicht bewältigte Nebenwirkung ungelöster sozialer Probleme sei, sondern »durch den Sozialstaat« hergestellt wird.⁹ Um diesem weitreichenden Verdacht, aber auch um den systematischen Ursachen anhaltender Benachteiligung auf den Grund zu gehen, ist es unumgänglich, die Genese der Sozialstaatlichkeit in Deutschland zu bedenken.

II. HISTORISCHE VORZEICHEN GEGENWÄRTIGER SOZIALPOLITIK

›Soziale Politik‹, d. h. Sozialpolitik ist im 19. Jahrhundert als Antwort auf die mit den sozialen Bewegungen aufgeworfene »soziale Frage« entwik-

⁷ Vgl. *Ilona Kickbusch/Barbara Riedmüller (Hrsg.), Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1984; *Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.), (Anm. 6); Mechthild Veil/Karin Prinz/Gerhard (Hrsg.), Am modernen Frauenleben vorbei. Verliererinnen und Gewinnerinnen der Rentenreform 1992*, Berlin 1992.

⁸ *Claus Offe, Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaats*, in: *ders., Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Frankfurt/M./New York 1984, 327.

⁹ *Pfaff*, 421 (Anm. 2).

kelt worden. Unter »sozialer Frage« aber ist im Zuge der Industrialisierung immer vorrangig die »Arbeiterfrage«, das Aufkommen des Proletariats, verstanden worden.¹⁰ Vor diesem Hintergrund definiert *Hans Achinger* »Sozialpolitik« als »... die Gesamtheit der Einwirkungen auf das Wirtschaftsleben, die zum Schutze der arbeitenden Menschen, vor allem der Lohnarbeiter vor den Gefahren der Industrialisierung für notwendig erachtet wurden.«¹¹ Die entscheidenden Stichworte sind: Wirtschaftsleben, der arbeitende Mensch, der Lohnarbeiter.

Daß die soziale Frage speziell in der deutschen Debatte so selbstverständlich mit der »Arbeiterfrage« identifiziert wurde, lag und liegt an der im Vergleich zu anderen Ländern starken deutschen Arbeiterbewegung und der zeitweise vom Staat als bedrohlich wahrgenommenen Sozialdemokratie.¹² Daher verfolgte Sozialpolitik von Anbeginn einen doppelten Zweck: Sie sollte einerseits die negativen Folgen der industriellen Entwicklung und der kapitalistischen Wirtschaftsweise abschwächen und also auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterklasse erträglicher gestalten. Andererseits aber diente Sozialpolitik immer dazu, die gesellschaftlichen Widersprüche und Konflikte, – die Frage ist, ob dies »nur« die Klassengegensätze sind – zu entschärfen bzw. zu befrieden und damit vor allem die bestehenden Herrschaftsverhältnisse, den gesellschaftlichen Status Quo zu sichern. Zumindest war dies die ausdrückliche Zielsetzung der sog. »Kaiserlichen Botschaft« von 1881, mit der die ersten Sozialversicherungsgesetze im Deutschen Kaiserreich eingeführt wurden (1883 das Krankenversicherungsgesetz, 1884 Unfallversicherung, 1889 die erste Invaliditäts- und Altersversicherung).¹³

Und doch trifft diese in allen Lehrbüchern zur Sozialpolitik transportierte Sichtweise nur die Hälfte des Problems und der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Wer die zeitgenössische Publizistik und sozialreformerische Literatur der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts liest, wird feststellen, welch hohen Stellenwerte die Frauenfrage als soziale Frage in den politischen und gesellschaftlichen Diskursen hatte, für wie bedrohlich insbesondere die Emanzipation der Frau aus ihrer Rolle und Familienbindung für das gesellschaftliche Gefüge gehalten wurde.¹⁴ Denn die Frauen-

¹⁰ Vgl. insbes. *Lorenz von Stein*, Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 1850, München 1921.

¹¹ *Hans Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt/M. 1979, 1.

¹² *Gehard Ritter*, Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983, 103f.

¹³ Vgl. *Ritter*, 28 (Anm. 12).

¹⁴ Vgl. *Herrad-Ulrike Bussemer*, Frauenemanzipation und Bildungsbürgertum. Sozialgeschichte der Frauenbewegung in der Reichsgründungszeit, Weinheim/Basel 1985.

frage als ›soziale Frage‹, die neben den ungleichen Arbeits- und Eigentumsverhältnissen eine andere gesellschaftliche Konfliktlinie und Herrschaftsstruktur thematisierte, bedeutete nicht nur die Erweiterung der gesellschafts- und sozialpolitischen Probleme, sondern traf einen zentralen Nerv der bürgerlichen Gesellschaft, weil damit nicht nur die bürgerliche Familie, sondern bürgerliche Ordnung und Werte in Gefahr gerieten. Diese Familie, die als eine Grundstruktur der Gesellschaft, als die »Keimzelle des Staates«, die »Kinderstube des Menschengeschlechtes« (*Pufendorf*) – und wie die anschaulichen Bezeichnungen in dieser gesellschaftlichen Übereinkunft alle heißen – begriffen wurde, garantierte die Reproduktion der Gesellschaft. Doch sie setzte zugleich eine ganz bestimmte Ordnung der Geschlechterverhältnisse voraus, deren Bedrohung seit der Französischen Revolution als gesellschaftliche »Krise« erlebt wurde.¹⁵ Nur so erklärt sich, warum, obwohl es in allen politischen Lagern immer wieder vorrangig um den Schutz der Familie als Privatsphäre ging, Familienpolitik doch als Staatsaufgabe akzeptiert, ja, im Hinblick auf das ›andere Geschlecht‹ auch als die andere unverzichtbare Seite der Sozialpolitik verstanden wurde. Die Ordnung dieser Familie mußte deshalb auch im bürgerlichen Recht festgeschrieben werden, vollendet in der Kodifikation des Bürgerlichen Gesetzbuches um 1900, mit dem die Unterordnung der Ehefrau und Mutter unter die ehemännliche Entscheidungsmacht ausdrücklich und zum erstenmal einheitlich in Deutschland geregelt wurde.

Der unmittelbare Zusammenhang und die Ineinsetzung von ›Frauenfrage‹ und Familienpolitik, so die These, bildete somit die Grundlage und unhinterfragte Voraussetzung sozialstaatlicher Politik (schon) im 19. Jahrhundert mit langnachwirkenden Folgen. Die soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, eine ganz bestimmte Geschlechterpolitik bildete das Vorzeichen, unter dem Sozialpolitik entstand und auch über die staatsbürgerliche Gleichstellung der Frauen im Jahr 1918 hinaus als Enklave ungleichen Rechts bewahrt wurde. Denn trotz staatsbürgerlicher Gleichberechtigung blieb die Stellung der Frau in der Familie eine ungleiche und abhängige (im bundesdeutschen Recht bis 1977), und bestimmte die Normen sozialer Sicherung sowie aller Bereiche sozialstaatlichen Handelns.

Aus der geschlechtsspezifischen Zuordnung und dem Verhältnis von Sozial- und Familienpolitik ergibt sich also: Obwohl die Familie als unverzichtbarer Ort der Herstellung und Wiederherstellung des Men-

¹⁵ Vgl. für viele andere *Wilhelm H. Riehl*, *Die Familie*, Stuttgart/Augsburg, 3. Aufl. 1855.

schen und menschlicher Arbeitskraft verstanden und die Arbeit der Frauen in der Familie als unverzichtbarer Bestandteil sozialer Integration gepriesen wurde, hat Sozialpolitik dennoch vor allem nur »den arbeitenden Menschen im Auge« und versucht, »das Sozialgefüge im Hinblick auf das Arbeitsleben zu ordnen.«¹⁶ Die Familie blieb in dieser Systematik »Anhängsel«. »Nur in Gestalt der ›Angehörigen‹ des Hauptversicherten und erst nachträglich, ja, als unliebsame Störung der versicherungsmathematischen Rechnung, tritt die Familie in die soziale Sicherung ein,« kritisierte *Hans Achinger* diese Nachrangigkeit.¹⁷

III. FRAUBEWEGUNG UND SOZIALPOLITIK

Dabei hat die Frauenbewegung der Jahrhundertwende – und auch dieser Gesichtspunkt wird in den Lehrbüchern zur Sozialpolitik in der Regel vernachlässigt – einen wichtigen Beitrag zur sozialpolitischen Reform, ja, überhaupt zur Entwicklung und Professionalisierung sozialer Arbeit geleistet.

Die verschiedenen Initiativen und historischen Kämpfe der Frauenbewegungen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts umfassen ein breites Spektrum von Forderungen nach mehr Recht und sozialer Gerechtigkeit, die nicht nur als Gleichberechtigung im Sinne der Anpassung an männliche Lebenslagen, nur an »Männerrechte«, zu disqualifizieren sind, sondern gerade den Anspruch auf politische Gestaltung und Veränderung der Verhältnisse enthielten. Allen voran war es die Forderung nach politischer Partizipation, gleichem Wahlrecht, die mit der Anerkennung der Frau als wirklich gleicher Partnerin des Gesellschaftsvertrages, als Staatsbürgerin, die Möglichkeit zur Einmischung, zur Beteiligung an der Gesetzgebung und damit auch erst zur Selbst-Gesetzgebung, d. h. zu politischer Selbstbestimmung bedeutet hätte, explizit mit dem Ziel einer menschlicheren, sozialen Politik.

Nur in Stichworten soll hier angedeutet werden, welche Forderungen aus der Frauenbewegung im einzelnen gestellt wurden, Rechtsansprüche, die in vieler Hinsicht heute selbstverständlicher Bestandteil der sozialen Sicherung und Wohlfahrtspflege sind. Trotz aller Meinungsverschiedenheiten hat die Frauenbewegung in all ihren Richtungen, Initiativen und

¹⁶ *Ludwig Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1978, XVIII.

¹⁷ *Achinger*, 28–29 (Anm. 11).

Netzwerken einen unschätzbaren und bisher unterschätzten Beitrag zur Thematisierung und Bearbeitung sozialer Probleme geleistet und damit wie die Arbeiterbewegung in ihrer sozialen Praxis Schneisen auf dem Weg zu staatlicher Wohlfahrts- und Sozialpolitik geschlagen. Zu ihren wichtigsten Selbsthilfe-Projekten und Errungenschaften gehörte z. B. schon sehr früh die Einrichtung von Arbeitsnachweisen und Berufsberatungsstellen, die ab 1911, getragen vom Bund Deutscher Frauenvereine, zu einem »Frauenberufsamt« ausgebaut wurden, mit vielen Unterabteilungen und örtlichen Auskunftstellen, und wegweisend wurden für eine zentrale Arbeitsmarktverwaltung.¹⁸ Dazu gehörte seit 1894 auch die Einrichtung sog. Rechtsschutzstellen, in denen die Akteurinnen der Bewegung anderen Frauen kostenlosen Rat und Beistand in allen Rechtsangelegenheiten und -streitigkeiten boten.¹⁹ Zudem exponierte sich die Frauenbewegung der Jahrhundertwende im Kampf gegen die doppelte Moral und die im Privaten tolerierte Gewalt gegen Frauen mit vielfältigen Kampagnen, Veröffentlichungen und Vereinstätigkeiten zur Abschaffung der staatlich reglementierten Prostitution, gegen Mädchenhandel und die Geschlechtsjustiz in Vergewaltigungsfällen u. a.²⁰ Sie richtete bereits Zufluchtstätten jeder Art ein, Wohnheime für Alleinstehende, für Prostituierte, für nichteheliche Mütter etc.

Die Agitation der proletarischen Frauenbewegung für die Anhebung der Frauenlöhne, für die Erweiterung des Mutterschutzes und Frauenschutz und zu seiner Überwachung für Fabrikinspektorinnen wird ohne weiteres als Teil der sozialen Fragen erkannt werden. Zu erinnern ist aber auch an die zahllosen Gesetzesinitiativen aus der bürgerlichen Frauenbewegung zur Verbesserung der Rechtsstellung der Frauen im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Bürgerlichen Gesetzbuches, die nicht zuletzt die Entscheidungsbefugnis der Frauen über ihren eigenen Lohn oder die Vormundschaft über ihre Kinder betrafen. Ferner sind in einer Geschichte der Sozialpolitik die sozialpolitischen Vorschläge und zahlreichen Petitionen aus dem Kontext des 1904 gegründeten »Bundes für Mutterschutz und Sexualreform« zu berücksichtigen, der als erster für die Einführung einer staatlichen Mutterschaftsversicherung, die Gleich-

¹⁸ Vgl. Preller, 34f., 61f. (Anm. 16); Gerhard, Die Verfügbarkeit der Frauen, in: *dies./Schwarzer/Slupik (Hrsg.)*, 43f. (Anm. 7).

¹⁹ Marie Stritt, Rechtsschutz für Frauen, in: *Helene Lange/Gertrud Bäumer, Handbuch der Frauenbewegung*, 2. Bd., Berlin 1901, 127 f.; Rosemarie Schade, Frauen helfen Frauen, in: *Feministische Studien* 2 (1989), 135–144; vgl. auch *Beatrix Geisel, Radikalität und Recht. Wo und warum sich die Geister schieden*, in: *Ariadne* 28 (1995), 56–61.

²⁰ Gerhard, Unerhört. Die Geschichte der Frauenbewegung, Reinbek bei Hamburg 1990, 248ff.

stellung der nichtehelichen Kinder sowie für Sexualreform und -beratung warb und mobilisierte. Bezeichnend ist, daß diese Forderungen erst seit 1914 »unter dem Donner des Weltkrieges«²¹ Gehör fanden und zur Gewährung einer Wöchnerinnenhilfe und einer staatlichen Kriegsunterstützung auch für die nicht verheirateten Soldatenmütter führte. Ein wesentlicher Baustein sozialer Politik ist schließlich das große und weltweit nachgeahmte Projekt der *Alice Salomon*, die aus der Mitwirkung von Frauen in der Wohlfahrtspflege und Gesundheitsfürsorge, insbesondere den seit 1893 in der Frauenbewegung organisierten »Mädchen- und Frauengruppen für soziale Hilfsfähigkeit«, die Professionalisierung der Sozialarbeit betrieb. Sie hat damit erste Institutionen und Berufe kommunaler und fürsorglicher Tätigkeit geschaffen,²² die heute jenseits sozialer Transferleistungen die »soziale«, fürsorgliche Seite des Sozialstaats ausmachen und als soziale Dienste unverzichtbarer Bestandteil des Wohlfahrtsstaates sind.

Wie immer »zweischlächtig« im Endeffekt diese Mitwirkung für die Bewahrung oder Befriedung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse blieb, durch diese Sozialarbeit und ihre Politik »organisierter Mütterlichkeit«²³ haben die in der Frauenbewegung und in anderen gemeinnützigen Vereinen und Institutionen organisierten Frauen, nicht zuletzt durch ihre ehrenamtliche Arbeit oder »Liebestätigkeit« im kirchlichen Raum, wesentlich zur Beseitigung sozialer Not und zur Entwicklung sozialstaatlicher Fürsorge und Praxis beigetragen. Sie haben mit dieser Arbeit bereits die scharfe Trennlinie zwischen privater und öffentlicher Sphäre verschoben und als soziale Bewegung sozialen Wandel bewirkt und getragen.

Trotzdem hat die Frauenbewegung gerade in Deutschland gleichzeitig mit ihrem einerseits größten Erfolg, der Erlangung des aktiven und passiven gleichen Wahlrechts im Jahr 1918, auch eine große sozialpolitische Niederlage einstecken müssen. Denn als nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs und dem Beginn der Weimarer Republik die entscheidende Wende zur Sozialstaatlichkeit vollzogen wurde, als die Vertreter von Kapital und Arbeit, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sich im sog. Zentralarbeitsabkommen 1918 über die Essentials ihrer gegenseitigen

²¹ *Stöcker*, Einleitung zu: *Petitionen des Bundes für Mutterschutz*, Berlin 1916, 3.

²² Vgl. *Dora Peyser/Alice Salomon*, *Die Begründerin des sozialen Frauenerufs in Deutschland*, Köln/Berlin 1958; sowie *Alice Salomon*, *Charakter ist Schicksal. Lebenserinnerungen*, Weinheim 1983; *Christoph Sachße*, *Mütterlichkeit als Beruf*, Frankfurt 1986, 162f.

²³ Vgl. *Agnes von Zahn-Harnack*, *Die Frauenbewegung. Geschichte, Probleme, Ziele*, Berlin 1928.

Anerkennung als Tarifpartner einigten, über die Einführung des Achtsturentages wie über paritätische Mitbestimmung usf., waren die Frauenbewegung und ihre großen Organisationen offenbar nicht gefragt, ja, von vornherein ausgeschlossen. Der hier in die Gesetzesform sozialer Rechte gegossene Sozialstaatskompromiß steht daher beispielhaft für eine nachhaltige und immer noch wirksame Weichenstellung, die auch den sog. Keynesianischen Kompromiß kennzeichnet. Seine Zielsetzung und Prämisse hieß Vollbeschäftigung, doch meinte dies im Hinblick auf Frauen selbstverständlich nur eine Erwerbsbeteiligung von etwa 30% (eine Quote, die grundsätzlich die Erwerbstätigkeit Verheirateter oder Mütter nicht einschloß) sowie die Garantie der Familienarbeit durch Frauen. Dieser Kompromiß kam zustande trotz des erwähnten Beitrags der Frauenbewegung zur Sozialarbeit und obgleich gerade die Frauenbewegung bzw. ihre Dachorganisation der Bund Deutscher Frauenvereine im Weltkrieg – der Erprobungsphase staatlich organisierter Sozialpolitik – in allen Bereichen der Kriegswirtschaft und Fürsorge ihre Unentbehrlichkeit vielfach unter Beweis gestellt hatte.

Die historische Übereinkunft zwischen Lohnarbeit und Kapital wird in der Sozialpolitikliteratur einhellig als »gewerkschaftlicher Sieg von seltener Größe«, an anderer Stelle als »Triumph der Demokratie« oder »Sieg des Paritätsgedankens« gepriesen²⁴ und hatte doch einen verschwiegenen Preis: Sie war nicht nur eine Vereinbarung ohne Frauen, sondern auf Kosten der Frauen. Denn sie enthielt gleichzeitig die Vereinbarung über die Demobilisierung/Entlassung all der Frauen, die in der Kriegswirtschaft in die Männerindustrien und -domänen eingedrungen waren und betraf Millionen erwerbstätig gewordener Frauen.²⁵ Die sozialpolitische Weichenstellung ist eindeutig: Von da an wird trotz staatsbürgerlicher Gleichberechtigung die privatrechtliche Basis geschlechtsspezifischer Arbeit in der Familie und damit der doppelte Boden der bürgerlichen Gesellschaft zur Grundlage sozialstaatlicher und wohlfahrtsstaatlicher Politik. Von da an gilt die Ideologie des männlichen Familienernährers – auch in anderen europäischen Ländern – als sozialstaatliche Doktrin und selbstverständliche Voraussetzung sog. sozialer Politik.

²⁴ *Volker Hentschel*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland bis zum Ende des Ersten Weltkrieges, Frankfurt/M. 1983; *Franz L. Neumann*, Die Gewerkschaften in der Demokratie und in der Diktatur, in: *ders.*, Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930–1954, hrsg. von Söllner, Frankfurt/M. 1978.

²⁵ *Gerhard*, Den Sozialstaat neu denken? Voraussetzungen und Preis des Sozialstaatskompromisses, in: *Vorgänge* 87 (1987), 14–32; vgl. *Susanne Rouette*, Sozialpolitik als Geschlechterpolitik. Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/M. 1993.

IV. DIE SYSTEMATIK DER BENACHTEILIGUNG VON FRAUEN IM SOZIALSTAAT

Die grundsätzliche feministische Kritik am nur auf Erwerbsarbeit bezogenen Arbeitsbegriff, an der systematischen Ausblendung und Abwertung der Frauenarbeit im Bereich Familie, der Haus- und Erziehungsarbeit und die systematische Unterscheidung zwischen Lohnarbeit und Hausarbeit bieten einen theoretischen Erklärungsansatz für die anhaltende Ungleichheit und Diskriminierung von Frauen und also auch den Ausgangspunkt für eine feministische Sozialpolitikanalyse. Die These lautet: Aus der Fixierung auf die Arbeiterfrage und die Absicherung der Risiken des Lohnarbeiters folgt die Nichtachtung oder Minderbewertung der Haus- und Familienarbeit, die immer noch vorwiegend Frauenarbeit ist. Der Vorrang der Erwerbsarbeit vor der Hausarbeit, der Lohnbezug aller besseren Sozialleistungen ist die wichtigste Ursache der Diskriminierung der Frauen im Sozialrecht und im gegenwärtigen System sozialer Sicherheit.

Am offensichtlichsten ist diese Systematik am Beispiel der Rentenversicherung durchzubuchstabieren, in der der Lohn und die an ihm gemessenen Beiträge zur Rentenversicherung die Meßlatte für Gerechtigkeit, eine sog. Beitragsgerechtigkeit vorgeben. Die männliche Normalbiographie ist in diesem System im Idealtyp des ›Eckrentners‹ abgebildet, der sein für eine angemessene Rente kontinuierliches Erwerbs- und Familienleben nur dank der Zuarbeit einer Hausarbeiterin führen kann. Der enge Lohnbezug der Rentenformel und aller anderen Versicherungsleistungen markiert einen doppelten Standard sozialer Sicherung, eine Zuteilung nicht nur des Sicherungssystems, sondern auch aller anderen Sozialleistungen. Denn in der Perspektive der Sozialpolitik bleiben auch alle anderen sozialen Einrichtungen, die »funktional unverzichtbaren Subsysteme«²⁶ wie Familie, Schule, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge etc. der Lohnarbeitsfrage nachgeordnet, »Anhängsel« der Sozialpolitik, wie oben bereits zitiert. Die Unterscheidung zwischen Lohn- und Familienarbeit strukturiert auch das soziale Berechtigungssystem. Entsprechend besteht das System sozialer Sicherheit aus zwei Ebenen, hat quasi einen ›doppelten Boden‹, bei dem sich im oberen Netz vorwiegend männliche Lohnarbeiter, kontinuierlich Versicherte mit gesicherten Rechtsansprüchen wiederfinden, während im unteren die Nicht- oder ungenügend

²⁶ Gero Lehnhardt/Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für die Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Ferber/Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, KZfSS, Sonderheft 10, 1977, 103.

Versicherten, die Angehörigen, eben Nicht-Lohnarbeiter und überwiegend Frauen notfalls oder subsidiär (d.h. bei Bedürftigkeit, nach bürokratischer Prüfung des Einzelfalles und nur hilfsweise) mit der Garantie eines Existenzminimums aufgefangen werden.²⁷ Damit setzt sich die für die bürgerliche Gesellschaft konstitutive Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre trotz der staatlichen Übernahme bestimmter Leistungen auf der Ebene des Sozialstaates fort in einer Zweiteilung des Sicherungssystems in eine Arbeiter- und eine Armutspolitik,²⁸ die nicht zufällig geschlechtsspezifisch zuzuordnen sind.

V. DIE GESCHLECHTSSPEZIFISCHE TEILUNG DER SOZIALPOLITIK IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Bemerkenswert ist allerdings, daß diese systematische Zweiteilung des Sicherungssystems in eine Arbeiter- und Armutspolitik, die inzwischen durch eine Fülle empirischer Befunde von der Frauenforschung belegt wurde, auch in ganz anderen Wohlfahrtsstaatssystemen mit einer anderen Vorgeschichte, Wohlfahrtskultur und Systematik festzustellen ist. Auch die amerikanischen Frauenforscherinnen sprechen von einem doppelten Standard²⁹ oder dem »Two channel Welfare State«, »one originally for white industrial workers and the other designed for impoverished, white, working class widows with young children.«³⁰ *Barbara Nelson* weist in ihrer Untersuchung dieser beiden »Kanäle« darauf hin, daß auch diese beiden Programme, die Arbeitersozialversicherung und das Hilfsprogramm für Familien (meist alleinerziehende Mütter) mit abhängigen Kindern (AFDC – Aid to Families with Dependent Children), eine sehr unterschiedliche Klientel und Anspruchsberechtigungen bedienen und die gesellschaftlichen Spaltungen nach Geschlecht, Klasse und Rasse im amerikanischen System verstärkt haben. Die beiden sozialen Sicherungsformen folgen unterschiedlichen Prinzipien und Administrationen und haben eine voneinander getrennte Vorgeschichte. Die Bezugspunkte sind auch hier auf der einen Seite männliche Lohnarbeit, auf der anderen

²⁷ Vgl. im einzelnen *Gerhard*, Auf Kosten der Frauen. Einleitung, in: *Gerhard/Schwarzer/Slupik* (Hrsg.), 11 ff. (Anm. 6).

²⁸ *Leibfried/Tennstedt*, (Anm. 4).

²⁹ *Linda Gordon* (Hrsg.), *Women, the State and Welfare*, Madison/London 1990, 11.

³⁰ *Barbara Nelson*, *The Origins of the Two Channel Welfare State: Workmen's Compensation and Mother's Aid*, in: *Linda Gordon*, 124 (Anm. 29).

Mutterschaft bzw. die notdürftige Absicherung der Zuständigkeit der Frauen für Kindererziehung und Hausarbeit, die interessanterweise seit 1911 ebenfalls von Wohltätigkeitsvereinen der Mittelklassefrauen zugunsten der Klasse der Proletarierinnen und der Armen erkämpft wurde, nicht von der Arbeiterbewegung. Aufgrund ihrer Klassifizierung als »dependent women« und ihrer faktischen Abhängigkeit von der staatlichen Bürokratie gilt das Konzept »Dependency«, Abhängigkeit in der amerikanischen Frauenforschung als systematischer Ansatzpunkt feministischer Kritik. Denn diesen Programmen, so *Nancy Fraser*, ist ein »Geschlechtertext« (gender subtext) unterlegt, der »unterstellt, daß Familien einen Haupternährer haben oder haben sollten, der männlich ist, und eine unbezahlte häusliche Arbeitskraft (Hausfrau und Mutter), die weiblich ist.«³¹ Staatliche Hilfe wird als Kompensation für das Versagen der Familie gewährt, die keinen männlichen Ernährer hat mit all den Folgen, die solchen Fürsorgeprogrammen eigen ist, nämlich Diskriminierung, Kontrolle und Ausgrenzung vor allem Schwarzer Frauen und anderer Minderheiten.

Die andere Geschichte des britischen Wohlfahrtsstaates nun scheint im Hinblick auf Frauen auch andere Strategien und Einschätzungen nahezu legen. So weist *Gerhard Ritter* in seinem historischen Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland auf die anderen Zielgruppen des britischen Wohlfahrtssystems hin, besonders die Bedürftigen, die Kinder und die zur Selbstorganisation Unfähigen, wie auch die anderen Prinzipien der Daseinsvorsorge, die anfänglich, unabhängig von früheren Einkommen, auf die Sicherung eines Existenzminimums zielten, und auf die Tatsache, daß erst später – in Anlehnung an das deutsche System – der Ausbau in Richtung auf möglichst weitgehende Erhaltung des während des Arbeitslebens erreichten Lebensstandards betrieben wurde.³² Trotzdem – so *Hilary Rose* – bleibt insbesondere das von *Richard Titmuss* entwickelte Konzept des »geteilten Sozialstaats« potentiell offen für eine Analyse der Art und Weise, wie Sozialpolitik Benachteiligungen aufgrund von Rasse, Alter und Geschlecht strukturiert. Der Ansatz bleibt prinzipiell offen für eine Untersuchungstradition, die sich weigert, alle Formen der Unterdrückung automatisch auf Klassenverhältnisse zu reduzieren.«³³ Andererseits hat *Hilary Land* die auch für England weichenstellende Debatte über den Familienlohn in den 1920er Jahren

³¹ *Nancy Fraser*, *Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht*, Frankfurt/M. 1994, 229–230.

³² *Gerhard A. Ritter*, *Sozialversicherung in Deutschland und England* 103 (Anm. 12).

³³ *Hilary Rose*, *Wohlfahrt ohne Frauen*, in: *Kickbusch/Riedmüller*, 17 (Anm. 7).

kritisiert, in der sich die Gewerkschaften gegen die ausdrücklichen Interessen der Vertreterinnen der Frauenbewegung dafür eingesetzt haben, den Mann als Brotverdiener und damit die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung abzusichern.³⁴ In neueren Ansätzen wird darüber hinaus »Care« (Pflege und Fürsorge) als Prinzip wohlfahrtsstaatlicher Politik und zugleich als problematische Aufgabe wie auch Chance für Frauen diskutiert. Die feministische Analyse und Kritik hat »wesentlich dazu beigetragen, daß der ›verborgene‹ Bereich der Pflege sichtbar wurde: Sie hat Pflegende und Pflegeverhältnisse in die politische Diskussion eingebracht (und insbesondere durch eine Vielzahl empirischer Untersuchungen) eine Neubewertung unbezahlter Pflegearbeit erreicht.« Andererseits muß sie sich vor dem Hintergrund eines aggressiven Abbaus sozialer Errungenschaften davor hüten, von der neoliberalen Politik der Privatisierung sozialer Problemlagen vereinnahmt zu werden.³⁵

Lediglich die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, die von Anbeginn die sozialen Sicherungen nicht nur an den Lohnarbeiterstatus sondern an die Staatsbürgerrolle geknüpft haben, schufen damit für Frauen die Voraussetzungen zu gleichberechtigter politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Basierend auf der sehr frühen und gleichberechtigten Staatsbürgerinnenrolle der Skandinavierinnen ist der Staat für *Helga Hernes* »eine der wichtigsten Arenen für politisches Handeln und politische Koalitionen zwischen Frauen«, nicht zuletzt weil der Staat zugleich der wichtigste Arbeitgeber der Frauen ist, und weil er zudem ein Existenzminimum zusichert, das eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Formen der Abhängigkeit (vom Ehemann oder von Staat) und damit »die Gelegenheit zum Unabhängigkeitskrieg«³⁶ bietet. Wie *Barbara Hobson* herausgearbeitet hat, ist diese Rolle den Frauen aber auch in Schweden nicht einfach zugewachsen, sondern Ergebnis politischer Handlungsfähigkeit und von Koalitionen der Frauenorganisationen mit den Arbeiterparteien in der Konstitutionsphase des schwedischen Wohlfahrtsstaates in den 1930er Jahren. »Während der dreißiger Jahre konnten die schwedischen Frauen mit großem Erfolg politische Strategien durchsetzen, die zum Kern weiblicher Staatsbürgerrechte im schwedischen Wohlfahrtsstaat werden sollten: Mutterschaftsurlaub und Arbeitsplatzsicherheit, gesetzlicher Schutz des Rechts auf Erwerbstätigkeit von Ehefrauen, Einkommensga-

³⁴ *Hilary Land*, The Family Wage, in: *Feminist Review* 6 (1980).

³⁵ Vgl. hierzu *Prue Chamberlayne*, Fürsorge und Pflege in der britischen feministischen Diskussion, in: *Feministische Studien* 2 (1996), 47ff.

³⁶ *Helga Herrnes*, Die zweigeteilte Sozialpolitik. Eine Polemik, in: *Karin Hausen/Helga Nowotny* (Hrsg.), *Wie männlich ist die Wissenschaft?* Frankfurt/M. 1986, 167.

rantien für ledige Mütter und allgemeine Gesundheitsfürsorge.«³⁷ Obwohl auch heute wieder die große Zahl stellensuchender Mütter mit Kleinkindern oder die Vielzahl teilzeitarbeitender Mütter auf dem schwedischen Arbeitsmarkt Anzeichen dafür sind, daß eine tatsächliche Gleichberechtigung noch nicht erreicht wurde, so bleiben die skandinavischen Wohlfahrtsregime gleichwohl beispielhaft für das hohe Maß weiblicher Staatsbürgerrechte, die als Bürgerrecht auf Partizipation in den drei Bereichen, der Sphäre der Politik, der bezahlten Erwerbsarbeit und der Familienarbeit gleichermaßen ausgestaltet sind.

VI. THEORETISCHE PERSPEKTIVEN: SOZIALE BÜRGERRECHTE

Die international vergleichende Diskussion unterschiedlicher Sozialpolitiken wird zur Zeit von zwei Konzepten bzw. Ansätzen beherrscht, die auch von feministischen Wissenschaftlerinnen aufgegriffen und weiterentwickelt wurden: Es handelt sich um das Konzept sozialer Staatsbürgerrechte und den Begriff der »Welfare Regimes« oder der »Wohlfahrtskulturen«, den *Gøsta Esping-Andersen* in seinem Buch »The Three Worlds of Welfare Capitalism« (1990) für den Vergleich der verschiedenen Wohlfahrtssysteme, Entwicklungspfade oder Modelle der Sozialpolitik vorgeschlagen hat. »Regime« meint hier, daß neben der für den jeweiligen Sozialstaat tragenden Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft ein Komplex von rechtlichen, organisatorischen, insbesondere aber auch sozio-kulturellen Faktoren berücksichtigt wird und die Typologie bestimmt. So offen dieser Ansatz zunächst auch für die Geschlechterproblematik zu sein scheint, zumal *Esping-Andersen* Wohlfahrtsstaaten als »unterschiedliche Arrangements zwischen Staat, Markt und Familie«³⁸ definiert, bleibt doch die Beziehung des/der einzelnen zum Erwerbsarbeitsmarkt, bleibt bezahlte Arbeit bzw. die Unabhängigkeit davon, auch hier die strukturierende Kategorie. Zur Begründung seiner These führt *Esping-Andersen* den Begriff »Dekommodifizierung« ein, der die Ablösung von der Notwendigkeit, seine Arbeitskraft als Ware auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen, bedeutet. Die Frage, inwieweit in einer Gesellschaft »einzelne, oder Familien (sic!), ihren sozial annehmbaren

³⁷ *Barbara Hobson*, Frauenbewegung für Staatsbürgerrechte – Das Beispiel Schweden, in: *Feministische Studien* 2 (1996), 31.

³⁸ *Gøsta Esping-Andersen*, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990, 26 (Hervorhebung von mir, U. G.).

Lebensstandard unabhängig von der Teilhabe am Arbeitsmarkt«³⁹ wahren können, ist damit ausschlaggebend für das Maß universeller sozialer Teilhaberechte und damit für die Typisierung der jeweiligen Sozialstaatlichkeit. Nach diesem Raster unterscheidet *Esping-Andersen* in seiner Untersuchung von 18 Wohlfahrtsstaaten drei Typen von Regimen:

- Die liberalen »welfare regimes«, in denen vor allem die Marktabhängigkeit über Wohlfahrt und Berechtigungen entscheidet, Lohnersatz- oder Sozialversicherungsleistungen zudem niedrig, stigmatisierend und streng bedarfsorientiert sind. Beispielhaft hierfür sind die USA, Kanada und Australien, seit dem Beginn der 80er Jahre, seit der Thatcher-Regierung, zunehmend auch Großbritannien.
- Das konservativ-korporatistische Modell, das die Form sozialer Sicherung nach dem Status auf dem Arbeitsmarkt und Besitzständen differenziert. Verhältnismäßig gut abgesichert ist die »Klasse« der kontinuierlich Erwerbstätigen, die ihre Rechte mithilfe der Gewerkschaften erkämpft haben. Im übrigen strukturieren traditionelle Werte in Bezug auf die Familie sowie der Einfluß der Kirchen diese Form der Lösung sozialer Probleme. Als typische Vertreter gelten Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien.
- Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregime, die soziale Rechtsansprüche als universale an den Staatsbürgerstatus (siehe oben) knüpfen, wobei der Staatsbürgerstatus für Männer und Frauen selbstverständlich das gleiche Recht auf Erwerb beinhaltet. Der Standard sozialer Sicherung ist hoch und wird über Steuern finanziert. Prototypen dieses sozialdemokratischen Modells sind die skandinavischen Staaten, vor allem Schweden und Dänemark.

Der Zuordnung des deutschen Sozialversicherungssystems und seiner so hart erkämpften Errungenschaften unter die Kategorien »konservativ« und »korporatistisch« werden Verteidiger des bisher angeblich in Deutschland so bewährten Systems nicht ohne weiteres zustimmen. Dennoch eröffnet sie gerade für eine feministische Analyse bisheriger Sozialpolitik neue Perspektiven, zumal der Konservatismus dieses Modells an der besonderen Rolle der Familie festgemacht wird. Trotzdem werfen feministisch argumentierende Autorinnen auch *Esping-Andersen* vor, daß er in seiner Analyse zwar von Familie spreche, jedoch die analytische Bedeutung der Kategorie »Geschlecht« weitgehend ignoriere.⁴⁰

³⁹ *Esping-Andersen*, 37 (Anm. 38).

⁴⁰ Vgl. *Annette Borchorst*, *Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC*, in: *Diane Sainsbury (ed.)*, *Gendering Welfare States*, London 1994, 27.

Schon in seinem Konzept der »Dekommodifizierung« ist z.B. nicht berücksichtigt, daß Frauen und Männer ja aus unterschiedlichen Gründen nicht erwerbstätig sind und daß die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit ja eher in entgegengesetzter Richtung, zu mehr Warenförmigkeit, also Kommodifizierung verläuft. Während liberale und konservative Regime dadurch charakterisiert sind, daß sie das Hausfrauen- und Familienernährermodell stützen und Frauen auf diese Weise vom Erwerbsstatus »befreien«, zeichnen sich Dänemark und Schweden gerade durch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen aus, die zudem insbesondere durch ihre Beschäftigung durch den staatlichen Arbeitgeber ermöglicht wird, d.h. durch eine staatliche Politik, die die Verwertung der weiblichen Arbeitskraft, also Kommodifizierung betreibt. Dieses Beispiel zeigt außerdem, daß offenbar nicht nur Marktmechanismen den Grad der weiblichen Erwerbsbeteiligung bestimmen, sondern staatliche Politik und der Ausbau sozialer Dienste die Plattform für soziale Beteiligung und mehr Unabhängigkeit der Frauen bieten können

Das Konzept sozialer Staatsbürgerrechte, das insbesondere auch in der feministischen Diskussion aufgegriffen wird, geht auf das Buch von *Thomas H. Marshall* zurück, der diesen Terminus bereits 1947 in dem Buch »Staatsbürgerrechte und soziale Klassen« entwickelt hat und das offensichtlich aus verschiedenen Perspektiven mit Gewinn gelesen werden kann, u. a. als Einführung in die Probleme der Sozialpolitik, »aber auch als Plädoyer für eine bestimmte Form gesellschaftlicher Ordnung«.⁴¹ Worin liegt nun die Brisanz oder Relevanz dieses Konzepts, das zu solch einer Langzeitwirkung und seiner Anschlußfähigkeit geführt hat?

»Social citizenship« meint offensichtlich mehr als die Übersetzung Staatsbürgerschaft oder – noch enger – Staatsangehörigkeit andeuten würde. Der Begriff bezeichnet nicht nur die passiv definierte Mitgliedschaft in einem Staatsverband, sondern die aktive Rolle der BürgerInnen bei der Diskussion und Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten und verweist zugleich auf eine andere Tradition und politische Kultur. Die These, die *Marshall* entwickelt und am Beispiel Englands historisch und empirisch belegt, geht aus von drei notwendigen Bestandteilen gelingender Staatsbürgerschaft, die er nicht systematisch oder analytisch, sondern historisch begründet. Es sind dies 1. die bürgerlichen oder zivilen Rechte, die als individuelle Freiheits- und Abwehrrechte gegenüber dem Staat notwendig sind, um die persönliche Freiheit zu sichern. 2. geht es um die

⁴¹ *Elmar Rieger*, Soziologie, gesellschaftliche Entwicklung und die moralische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Vorwort zu *Thomas H. Marshall*, Bürgerrechte und soziale Klassen, Frankfurt/M. 1992, 22.

Anerkennung der politischen Teilhaberechte, den ›status activus‹ des Staatsbürgers (und der Staatsbürgerin), der die verschiedenen Formen der politischen Partizipation, auch »den Gebrauch politischer Macht« beinhaltet, und 3. um soziale Bürgerrechte. Als solche nun bezeichnet *Marshall* »eine ganze Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend den gesellschaftlich vorherrschenden Standards. Die am engsten mit ihm verbundenen Institutionen sind das Erziehungswesen und die sozialen Dienste.«⁴²

Während die zivilen und die politischen Rechte für den (männlichen) englischen Bürger im 18. bzw. 19. Jahrhundert errungen wurden, bezeichnen die sozialen Bürgerrechte in *Marshall's* Gliederung typische und unverzichtbare Gestaltungsräume des 20. Jahrhunderts. Nun ist zunächst aus der Frauenperspektive einzuwenden, daß diese idealtypische Abfolge auf die Geschichte der Frauenrechtskämpfe wieder einmal gar nicht zutreffen will. Nicht nur haben Frauen grundsätzlich erst im 20. Jahrhundert das politische Wahlrecht erhalten, bevor sie auch in den bürgerlichen und privaten Rechten, zumindest was ihre Stellung in Ehe und Familie betraf, mit Männern gleichgestellt wurden. Besondere Schutzrechte oder Armenrechte sind ihnen aber bereits im 19. Jahrhundert zugestanden worden, auch wenn sie – darauf weist auch *Marshall* hin⁴³ – dann wiederum dazu dienten, Frauen gerade deshalb (wie andere Unterstützungsempfänger) aus dem Kreis der freien und gleichen Bürger auszuschließen. Schließlich ist einzuwenden, daß sich *Marshall's* Darstellung wie ein »natürlicher Evolutionsprozeß« lese und er zu wenig berücksichtigt habe, daß sich diese Bürgerrechte erst nach langen historischen Kämpfen »gegen zähen Widerstand« durchsetzen ließen, ja, bis heute »Auslöser für neue Konflikte« bleiben.⁴⁴

Trotzdem, das Konzept sozialer Bürgerrechte, die *Marshall* nicht nur als juristische Gewährleistungen, sondern als soziologisch begründete Inhaberschaft eines Status begründet, weist über das klassisch liberale Modell hinaus und enthält zugleich Elemente eines staatsbürgerlichen Republikanismus wie eben eine starke Betonung der aktiven Teilhabe aller Mitglieder einer Gemeinschaft. Staatsbürgerrechte beziehen sich also nicht nur auf Sozialleistungen des Staates an seine Bürger, sondern auf das ganze

⁴² *Marshall*, 40 (Anm. 41).

⁴³ *Marshall*, 50 (Anm. 41).

⁴⁴ *Anthony Giddens*, Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft im Europa der achtziger Jahre, in: *Reinhard Kreckel*, Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2, 1983, 19 u. 22.

Spektrum zivilisierten und sozialen Lebens, also auf Rechte und Pflichten im Bereich Bildung, Erziehung, Gesundheit und Pflege. Diese umfassende Definition des 'Wirkungsradius' von Sozialpolitik hält sich somit offen für alle Probleme der Benachteiligung.

»Staatsbürgerrechte verleihen einen Status, mit dem all jene ausgestattet sind, die volle Mitglieder einer Gemeinschaft sind. Alle, die diesen (Bürger-)Status innehaben, sind hinsichtlich der Rechte und Pflichten, mit denen der Status verknüpft ist, gleich.«⁴⁵

Wenn wir gleichzeitig daran erinnern, welchen mühsamen Weg das sog. Sozialstaatsprinzip seit der Geltung des Grundgesetzes in der BRD genommen hat, so wird die Differenz und Tragweite des Konzepts von *Marshall* umso deutlicher. Der rechtsdogmatische Streit zwischen *Wolfgang Abendroth* und *Ernst Forsthoff* u. a. über das Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, der die Anfänge der bundesrepublikanischen Diskussion in den 1950er Jahren beherrschte,⁴⁶ ist längst dahingehend entschieden, daß die Artikel 21 und 28 Grund-Gesetz, die vom sozialen Bundesstaat bzw. Rechtsstaat sprechen, lediglich als Staatszielbestimmungen zu lesen sind, deren Konkretisierung dem Gesetzgeber, aber auch der Verwaltung bzw. den Gerichten obliegt. Subjektive soziale Rechte ergeben sich aus diesem Sozialstaatsprinzip dagegen unmittelbar nicht. Auch wenn die Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Bestimmungen hier nicht minimiert werden soll, da sie immerhin die Grundlage z. B. für die Fürsorge- und Sozialhilfegesetzgebung oder die Schaffung sozialer Sicherungssysteme, allgemeiner für Chancengleichheit und überhaupt für »eine gerechte Sozialordnung« bieten, so wird doch gerade an diesem Beispiel offenbar, daß diese sozialen Rechte nicht per se gelten, sondern immer erst der Positivierung durch den Gesetzgeber bedürfen. Es handelt sich nicht um die grundsätzliche Anerkennung sozialer Grundrechte und des Prinzips gleichberechtigter Teilhabe in Gesellschaft und Staat als einem »gesellschaftlichen Erbe«, wie *Marshall* ausführte. Die Richterin am Bundesverfassungsgericht *Rüpp von Brünneck* hat daher in einem abweichenden Votum im Jahr 1971 sehr klar den Punkt getroffen, der die bisherige Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip betraf, indem sie daraufhinwies, daß dieses Prinzip außerhalb des Bereichs der Sozialversicherung und des positiven Sozialrechts »noch ein Schattendasein« führt.⁴⁷

⁴⁵ *Marshall*, 53 (Anm. 41).

⁴⁶ Vgl. *Ernst Forsthoff* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968.

⁴⁷ *BVerfGE* 36, 248, zit. n. *Michael Kittner*, *Kommentar zum GG für die BRD*, Bd. 2, Neuwied 1984, 1353.

In der feministischen Sozialstaatsdiskussion nun werden die verschiedenen Fäden und Elemente der BürgerInnenrechte aufgenommen und zu einem theoretischen Ansatz verdichtet, um gerade aus dieser Verbindung von sozialen, politischen und bürgerlichen Rechten – als Status und Praxis und nicht nur als Rechtsanspruch – die politische Handlungsfähigkeit von Frauen und Frauenbewegungen zu begründen. »Eine Staatsbürgerin zu sein, bedeutet im soziologischen/gesellschaftlichen Sinne, alle die Rechte zu genießen, die notwendig sind für die politische Handlungsfähigkeit und für soziale und politische Teilhabe. Als Bürgerin zu agieren, beinhaltet die Erfüllung all der Potentiale, die dieser Status gewährt.« (To be a citizen, in the sociological sense, means to enjoy the rights necessary for agency and social and political participation. To act as a citizen involves fulfilling the full potential of the status.)⁴⁸ In dieser Perspektive der Staatsbürgerrechte als nicht nur statischem, sondern dynamischem Konzept, das insbesondere an Handlungsfähigkeit interessiert ist, kommen dann die sozialen Akteure und Bewegungen, aber auch die Arbeit von Frauen im Bereich der Reproduktion des Lebens und in der Privatsphäre wieder in den Blick, sind sie selbstverständlich gleichberechtigte Partner und Adressaten einer wirklichen sozialen Politik. Für dieses politisch zur Zeit nicht sehr nahe Ziel engagiert sich eine feministische Sozialpolitikanalyse, die das Projekt einer sozial gerechten und solidarischen Gesellschaft und demokratischen Kultur noch nicht aufgeben will, deren Maßstäbe für soziales Tun und Unterlassen aber nicht von den Besitzenden, sondern von den jeweiligen Bedürfnissen der Schwachen und Benachteiligten vorgegeben werden. Der erste Schritt in diese Richtung, insbesondere auch zur Beseitigung der sozialen Unsicherheit weiblicher Lebenslagen, aber wäre ganz konkret die Einführung einer Basis- und Grundsicherung für alle, die Not und Diskriminierung erleiden, und d. h. einer Grundsicherung, die das Prinzip des sozialen Ausgleichs über das der Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit stellt. Angesichts des nach wie vor erwirtschafteten gesellschaftlichen Reichtums (der Beleg ist die enorme Steigerung der Unternehmergewinne trotz ökonomischer Krise) ist eine Grundsicherung menschenwürdiger Existenz die Voraussetzung für die Verwirklichung sozialer Staatsbürgerrechte und also auch die Basis für eine wirklich soziale Politik.

Ute Gerhard, Dr. phil., ist Professorin für Soziologie mit dem Schwerpunkt Frauenarbeit/Frauenbewegung an der Universität Frankfurt am Main.

⁴⁸ *Ruth Lister*, *Whose Citizenship? The Gendering of Social Rights and Obligations*, Paper presented at European Sociological Association Conference, Budapest 1995, 8.