

Sozialpolitische Schriften

Band 91

Varianten von Familialismus

**Eine historisch vergleichende Analyse
der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken
in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten**

Von

Sigrid Leitner



Duncker & Humblot · Berlin

SIGRID LEITNER

Varianten von Familialismus

Sozialpolitische Schriften

herausgegeben von

Ute Klammer, Simone Leiber und Sigrid Leitner

Band 91

Varianten von Familialismus

Eine historisch vergleichende Analyse
der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken
in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten

Von

Sigrid Leitner



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0584-5998

ISBN 978-3-428-14098-5 (Print)

ISBN 978-3-428-54098-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84098-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Was lange währt, wird endlich doch noch als Monographie publiziert. Einige Teile aus dem vorliegenden Buch sind als Artikel in Fachzeitschriften und Sammelbänden über die Jahre bereits veröffentlicht worden. Das nun vorliegende Buch schlägt die vergleichende Brücke zwischen vier historischen Fallstudien und verbindet erstmals das analytische Konzept des Familialismus mit einem historisch erklärenden Ansatz: Die Theorien der Staatstätigkeitsforschung werden zur Erklärung familienpolitischen Wandels adaptiert. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um meine Habilitationsschrift, die im Sommer 2009 von der Georg-August-Universität Göttingen angenommen wurde. Die Länderberichte wurden, soweit notwendig, aktualisiert, einige Detaildarstellungen zugunsten der besseren Lesbarkeit gekürzt.

Ich möchte allen danken, die mich auf dem langen Weg von der ersten konzeptionellen Idee bis hin zum Abschluss des Habilitationsverfahrens fachlich wie freundschaftlich begleitet haben. Allen voran gilt mein Dank Ilona Ostner, die mir die Freiheit des Denkens und Arbeitens in meiner Zeit an der Georg-August-Universität Göttingen ermöglichte und mir immer wieder „Stoff zum Nachdenken“ lieferte. Als sehr bereichernd und produktiv habe ich auch die Diskussionskultur und kollegiale Arbeitsatmosphäre am Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien empfunden, das mir schnell eine Heimat war. Besonders aber fühle ich mich meinem langjährigen Kollegen, freundschaftlichen Begleiter und fachlichen Ratgeber Stephan Lessenich dankend verbunden.

Die Arbeit an dem Manuskript erstreckte sich insgesamt über knapp ein Jahrzehnt. Diese zehn Jahre waren auch privat eine bewegte und bewegende Zeit. Der Geburt meiner Tochter 2004 folgte die Geburt meines Sohnes 2006. Die Auseinandersetzung mit den Varianten des Familialismus war deshalb auch eine lebenspraktische. Das Buch ist meiner Familie gewidmet.

Köln, im März 2013

Sigrid Leitner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Familialismus: Zur Definition des Untersuchungsgegenstands	17
1. Einleitung	17
2. Staat, Markt, Familie: Die drei Welten	18
3. Feministische Wohlfahrtsstaatskritik	19
4. De-Familisierung	21
5. Familialistische und de-familisierende Wohlfahrtsregime	22
6. Zur Operationalisierung von Familialismus	23
7. Vier Typen von Familialismus	26
8. Zur Geschlechtsspezifität von Familialismus	28
9. Operationalisierung der Geschlechterperspektive	32
10. Rekapitulation	36
II. Theoretische Überlegungen zur Entstehung und Entwicklung von Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken	38
1. Einleitung	38
2. Funktionalistische Ansätze	38
a) Die Modernisierungsthese	39
b) Politisch-ökonomische Funktionszusammenhänge	41
3. Kulturalistische Ansätze	42
4. Akteurszentrierte Ansätze	45
a) Parteien	45
b) Interessenskoalitionen	47
c) Supranationale Akteure	49
5. Institutionalistische Ansätze	50
6. Erklärungsfaktoren für die Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik	51

III. Österreich: Der Prototyp des expliziten Familialismus	53
1. Kinderbetreuung: Varianten des expliziten Familialismus	53
a) Expliziter Familialismus (fast) von Anfang an: Die frühe indirekte Variante	53
b) Expliziter Familialismus: Die frühe direkte Variante	56
c) Der Ausbau familisierender Strukturen in den 1970er Jahren	57
d) Um- und Ausbau familisierender Leistungen in den 1980er Jahren	62
e) Die Einführung geschlechtsneutraler Regelungen 1990	63
f) Die Re-Feminisierung von Elternschaft 1993	67
g) Der Abbau familisierender Strukturen Mitte der 1990er Jahre	70
h) Die neo-konservative Wende	73
i) Fazit	80
2. Altenpflegepolitik: Vom indirekten zum direkten expliziten Familialismus	84
a) Die Familie als Pflege-Dienstleister	84
b) Die Einführung von Pflegegeld	85
c) Der weitere Ausbau familisierender Strukturen	89
IV. Deutschland: Im Übergang vom expliziten zum optionalen Familialismus	91
1. Kinderbetreuungspolitik: Vom impliziten über den expliziten zum optionalen Familialismus	91
a) Der lange Arm des impliziten Familialismus	91
b) Die indirekte Anerkennung von familialer Kinderbetreuungsarbeit	94
c) Die direkte Anerkennung von familialer Kinderbetreuungsarbeit	97
d) Die Reform familisierender Strukturen seit Ende der 1990er Jahre	108
e) Vom expliziten zum optionalen Familialismus?	114
f) Fazit	123
2. Altenpflegepolitik: Vom impliziten zum expliziten Familialismus	124
a) De-Familisierung auf niedrigem Niveau	124
b) Die direkte Anerkennung von familialer Pflegearbeit	127
V. Frankreich: Optionaler Familialismus als Politikerbe	134
1. Kinderbetreuungspolitik: Vom strukturellen De-Familialismus zum expliziten und zum optionalen Familialismus	134
a) Früher struktureller De-Familialismus	134

b) Expliziter Familialismus: Geschlechtsspezifisch diskriminierend	136
c) Der Ausbau der (Klein-)Kinderbetreuung	140
d) Die Wieder-Einführung von familisierenden Maßnahmen	142
e) Ausbau der (Klein-)Kinderbetreuung durch Kinderfrauen und Tagesmütter	147
f) Fazit: Vom impliziten zum optionalen Familialismus	149
2. Altenpflegepolitik: Vom indirekten zum direkten expliziten Familialismus ...	150
a) Die Entwicklung der de-familisierenden Strukturen	151
b) Die Entwicklung familisierender Strukturen	153
VI. Belgien: Optionaler Familialismus als (ungeplanter) Nebeneffekt	158
1. Kinderbetreuungspolitik: Vom De-Familialismus zum optionalen Familialis- mus	158
a) Vom impliziten zum frühen optionalen Familialismus	158
b) Der Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung für unter Dreijährige ...	164
c) Die Entwicklung der indirekten familialistischen Strukturen	168
d) Die Einführung von direkten familialistischen Strukturen	170
e) Fazit	180
2. Altenpflegepolitik: Vom impliziten zum expliziten Familialismus	182
a) Pflegezeit im Rahmen der Beurlaubungspolitik	183
b) Die flämische Pflegeversicherung	185
VII. Entwicklungspfade des Familialismus	188
1. Familialismus und Wohlfahrtsstaatstypologie	188
2. Entwicklungspfade in der Kinderbetreuungspolitik	190
3. Entwicklungspfade in der Altenpflegepolitik	193
4. Entwicklungspfade des Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten ...	196
VIII. Erklärungsfaktoren des Wandels von Familialismus	201
1. Übergang zum indirekten expliziten Familialismus	201
2. Kinderbetreuung: Übergang zum direkten expliziten Familialismus	202
a) Der französische Zick-Zack-Kurs	202
b) Österreich und Deutschland	203
3. Altenpflege: Übergang zum direkten expliziten Familialismus	204

4. Kinderbetreuung: Übergang zum optionalen Familialismus	205
a) Frankreich und Belgien	205
b) Deutschland	207
5. Erklärungsmuster für den Wandel des Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten	208
Literaturverzeichnis	211

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1:	Vier Varianten von Familialismus	26
Tabelle 2a:	Überblick über die Untersuchungsziele und -gegenstände	36
Tabelle 2b:	Überblick über die Untersuchungsziele und -gegenstände	36
Tabelle 3:	Überblick über mögliche Erklärungsfaktoren	52
Tabelle 4:	Versorgung mit Krippen- und Kindergartenplätzen in Österreich, 1970–1982	60
Tabelle 5:	Kinderbetreuungsquoten in Österreich, 1995–2010	79
Tabelle 6:	Entwicklung der direkten familialistischen Strukturen in Österreich	82
Tabelle 7:	Die sieben Stufen des Pflegegelds in Österreich (2011)	86
Tabelle 8:	Müttererwerbstätigenquote in Deutschland 1961–1980 in %	94
Tabelle 9:	Die Entwicklung von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld in Deutschland	104
Tabelle 10:	Anrechnung von Erziehungszeiten im deutschen Rentensystem	110
Tabelle 11:	Müttererwerbstätigenquote 1991 und 2000	115
Tabelle 12:	Entwicklung der Versorgungsquoten in der stationären und ambulanten Altenhilfe in Deutschland	125
Tabelle 13:	Leistungen der Pflegeversicherung in € pro Monat	129
Tabelle 14:	Müttererwerbsquote nach Anzahl der Kinder, 1954–1982	135
Tabelle 15:	Überblick über die sechs Pflegestufen	154
Tabelle 16:	Die Entwicklung institutioneller Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter	159
Tabelle 17:	Frauenerwerbsquote 1960–2000	165
Tabelle 18:	Interruption de carrière – Übersicht über die Regelungen	171
Tabelle 19:	Congé parental – Übersicht über die Regelungen	174
Tabelle 20:	Crédit-temps – Übersicht über die Regelungen (Privatwirtschaft)	175
Tabelle 21:	Anzahl der beurlaubten Beschäftigten („interruption de carrière“ oder „congé parental“) nach Geschlecht, 1985–2007	179
Tabelle 22:	Anteil der beurlaubten Personen über 50 Jahre nach Geschlecht	184

Tabelle 23:	Congé pour soins palliatifs – Überblick über die Regelungen	185
Tabelle 24:	Erziehungsgeld-Leistungen im Vergleich, in € pro Monat, Stand 2008 . .	193
Tabelle 25:	Familisierende Leistungen im Vergleich, in € pro Monat, Stand 2008 . . .	196
Tabelle 26:	Drei Entwicklungspfade des konservativen Familialismus	200
Tabelle 27:	Erklärungsfaktoren im Vergleich	208

* * *

Schaubild 1:	Die familialistische Verortung der Wohlfahrtsstaatstypen	189
Schaubild 2:	Familialistische Entwicklung der österreichischen Kinderbetreuungspolitik	190
Schaubild 3:	Familialistische Entwicklung der deutschen Kinderbetreuungspolitik . . .	190
Schaubild 4:	Familialistische Entwicklung der französischen Kinderbetreuungspolitik	191
Schaubild 5:	Familialistische Entwicklung der belgischen Kinderbetreuungspolitik . .	191
Schaubild 6:	Familialistische Entwicklung der österreichischen Altenpflegepolitik . . .	194
Schaubild 7:	Familialistische Entwicklung der deutschen Altenpflegepolitik	194
Schaubild 8:	Familialistische Entwicklung der französischen Altenpflegepolitik	194
Schaubild 9:	Familialistische Entwicklung der belgischen Altenpflegepolitik	195
Schaubild 10:	Entwicklungspfade des Familialismus in der Kinderbetreuungspolitik . .	197

Einleitung

Alle modernen Wohlfahrtsstaaten sehen sich heute den Problemen steigender Betreuungs- und Pflegebedarfe gegenüber. Während auf der einen Seite veränderte Familienstrukturen und die Zunahme der Müttererwerbstätigkeit nach mehr Kinderbetreuungsplätzen verlangen, führt auf der anderen Seite die Alterung der Bevölkerung zu einem erhöhten Pflegeaufwand. Im Zuge des Ausbaus der europäischen Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde – in manchen Ländern stärker, in anderen schwächer – ein System von Familienarbeit institutionalisiert, welches es Frauen ermöglichte (und gleichzeitig von ihnen einforderte) für ihre Kinder, ältere Familienmitglieder und Menschen mit Behinderung zu Hause zu sorgen (vgl. Knijn/Kremer 1997). Diese strukturelle Verankerung des männlichen Ernährermodells wirkt bis heute nach und wird seit Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre zunehmend durch direkte Leistungen für Familienarbeit ergänzt. So haben im Bereich der Kinderbetreuung die meisten EU-Länder Erziehungszeit-Regelungen eingeführt oder ausgeweitet, die oftmals mit einer – allerdings meist geringen – Geldleistung verbunden sind. In vielen Ländern werden Erziehungs- und Pflegezeiten im Rentensystem anerkannt und familiäre Pflegearrangements durch Geldleistungen unterstützt.

Abgesehen von dieser generellen Entwicklung ist die Bedeutung der Familie in der Erbringung von Betreuungs- und Pflegearbeiten in den einzelnen Wohlfahrtsstaaten unterschiedlich stark: Die Familie „konkurriert“ gewissermaßen mit anderen – öffentlich subventionierten oder marktförmig organisierten – Erbringern sozialer Dienstleistungen. So wurde beispielsweise vor allem in den skandinavischen Ländern der öffentliche Dienstleistungssektor nach dem Zweiten Weltkrieg stark ausgebaut, wodurch Teile der Kinderbetreuung und Altenpflege „sozialisiert“ bzw. aus der Familie ausgelagert wurden. In der vorliegenden Arbeit werden diejenigen Wohlfahrtsstaaten in den Blick genommen, die sich unter anderem dadurch auszeichnen, dass sie der Familie einen besonders großen Stellenwert bei der Erbringung von Betreuungs- und Pflegearbeiten zumessen: die so genannten „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten (vgl. Esping-Andersen 1999).¹

Diese Fokussierung ist zweifach begründet. Zum einen gilt der Typus des „konservativen Wohlfahrtsregimes“ nach wie vor als „under-researched“:

¹ *Gøsta Esping-Andersen* (1990) unterscheidet in seiner bahnbrechenden Typologie zwischen konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsregimen. Dazu ausführlicher: Kapitel I.

„Bei näherer Betrachtung mutet das ‚konservative‘ Regime wie ein bunter Flickenteppich an, unter den all jene wohlfahrtsstaatlichen Regulierungssysteme gekehrt wurden, die sich keiner der beiden anderen Kategorien zuordnen ließen.“ (Lessenich/Ostner 1998, S. 13)

Durch die historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken soll Licht in die „black box“ der konservativen Wohlfahrtsstaaten gebracht werden, zumal als eines der besonderen Merkmale derselben die besondere Bedeutung der Familie in der Wohlfahrtsproduktion betont wird. Inwiefern zeichnen sich die konservativen Wohlfahrtsstaaten tatsächlich durch eine spezifische familialistische Sozialpolitik aus?

Zum anderen knüpft die vorliegende Arbeit an den Familialismus-Begriff von Esping-Andersen (1999) an und entwickelt diesen weiter. Die damit verbundenen Thesen lauten:

- (1) dass es unterschiedliche Varianten von Familialismus gibt und
- (2) die jeweils vorherrschende Variante von Familialismus historisch kontingent ist.

Die Fokussierung auf konservative Wohlfahrtsstaaten hat vor diesem Hintergrund den Vorteil, dass die Thesen gewissermaßen am „Extremfall“ geprüft werden können. Die analytische Differenzierung des Phänomens lässt sich empirisch am besten dort untersuchen, wo es gehäuft auftritt, so die Vermutung.

Es sollen aber nicht nur die historischen Entwicklungsmuster von Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten rekonstruiert werden. Die vorliegende Arbeit geht auch der Frage nach, wie sich die Übergänge von einem Familialismus-Typus in den nächsten erklären lassen. Dazu wird auf die Theorien der Staatstätigkeitsforschung zurückgegriffen. Diese bieten ein Set an Forschungsansätzen, mit denen die Sozialpolitikforschung versucht, sozialpolitischen Wandel zu erklären. Der Gegenstandsbereich der Familienpolitik wurde von der (vergleichen-den) Sozialpolitikforschung bislang eher stiefmütterlich behandelt; er gehört nicht in den Mainstream-Kanon des sozialpolitischen Forschungsinteresses, das z. B. der Beschäftigungspolitik oder der Rentenpolitik entgegengebracht wird. Insofern soll die vorliegende Arbeit auch einen Beitrag zur Adaptierung der Theorien der Staatstätigkeitsforschung für die Erklärung familienpolitischen Wandels leisten. Vor dem Hintergrund der Politikfelder der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik sollen die jeweiligen Bestimmungsfaktoren für die Politikentwicklung herausgearbeitet und die besonders erklärungskräftigen theoretischen Ansätze identifiziert werden. Wie kann der Wandel des Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten erklärt werden?

Die oben begründete Eingrenzung der Untersuchungseinheit auf die konservativen Wohlfahrtsstaaten bedarf aus rein forschungspraktischen Gründen allerdings einer weiteren Reduktion der zu untersuchenden Fälle. Zunächst können mit Griechenland, Portugal und Spanien diejenigen konservativen Wohlfahrtsstaaten aus der Untersuchung ausgenommen werden, die im Bereich der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik keine nennenswerte Entwicklungsgeschichte

aufzuweisen haben. Sie wären wohl kaum ergiebige Fallbeispiele. Von den verbleibenden sechs Ländern (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich) lassen sich wiederum nicht alle über einen Kamm scheren. Österreich gilt gemeinsam mit Deutschland als Prototyp des konservativen Wohlfahrtsregimes (vgl. Esping-Andersen 1990), Italien wird – gemeinsam mit den anderen südeuropäischen Ländern – oft als in einem Stadium der „nachholenden Entwicklung“ gesehen, die Niederlande gilt eher als wohlfahrtsstaatlicher Mischtypus mit starken liberalen und sozialdemokratischen Elementen, während Frankreich – und auch Belgien – aufgrund ihrer früh aufgebauten Kinderbetreuungsstruktur insbesondere von der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung als Sonderfall des konservativen Wohlfahrtsstaats klassifiziert wurde(n) (vgl. Langan/Ostner 1991). Da der konservative Cluster daraufhin untersucht werden soll, ob er unterschiedliche Varianten von Familialismus aufweist, bietet sich eine kontrastierende Fallauswahl an. Neben den beiden Prototypen Österreich und Deutschland sollen daher Frankreich und Belgien ausgewählt werden, die im Bereich der Familienpolitik offensichtlich als „Abweichler“ gelten. Für Italien und die Niederlande werden keine detaillierten Fallstudien durchgeführt, ihre Entwicklungsgeschichte der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik soll jedoch in den vergleichenden Schlusskapiteln ergänzend in die Analyse mit einfließen.

Der Aufbau der Arbeit gestaltet sich mithin wie folgt: In Kapitel I. wird das zentrale Analysekonzept des Familialismus grundgelegt. Neben der forschungshistorischen Herleitung des Konzepts und seiner Abgrenzung zur Begrifflichkeit von Esping-Andersen (1999) erfolgt die analytische Differenzierung in vier unterschiedliche Varianten von Familialismus. Diese dienen später zur Bestimmung des familialistischen Profils der einzelnen Untersuchungsländer.

In Kapitel II. werden die Theorien der Staatstätigkeit daraufhin geprüft, inwiefern sie für die Erklärung der Einführung und Weiterentwicklung von Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken Anknüpfungspunkte bieten. Die sich daraus ergebenden möglichen Erklärungsfaktoren sollen als Anhaltspunkte für die Fallanalysen dienen.

In den Kapiteln III. bis VI. werden sodann die vier Fallstudien der Entwicklung von Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken dargestellt. Mit Ausnahme des belgischen Falls stützen sich die Falldarstellungen ausschließlich auf Sekundärliteratur, da für Deutschland und Österreich die Entwicklungsgeschichte in den beiden Politikbereichen bereits umfassend aufgearbeitet ist. Für Frankreich ist die Literaturlage im Bereich der Kinderbetreuungs politik ähnlich gut, im Bereich der Altenpflegepolitik allerdings deutlich dünner. Im belgischen Fall werden aufgrund der vergleichsweise schlechten Literaturlage zusätzlich Experteninterviews als Informationsquelle verwendet. Jede Fallstudie endet mit einer Zusammenfassung des länderspezifischen familialistischen Entwicklungspfads unter Berücksichtigung der zentralen Erklärungsfaktoren beim Übergang zwischen unterschiedlichen Varianten des Familialismus.