
DER WOHLFAHRTSSTAAT AM SCHEIDEWEG

Rezension von: Laura Balbo und
Helga Nowotny (Hrsg.), *Time to Care
in Tomorrow's Welfare Systems: The
Nordic Experience and the Italian
Case*, Verlag des ÖGB, Wien, 1986, 141
Seiten, Preis DM 30,- (erhältlich in:
Europäisches Zentrum für
Ausbildung und Forschung auf dem
Gebiet der sozialen Wohlfahrt, Wien).

Im Oktober 1985 veranstalteten das „Centro di Torre Argentina“ (Rom) und das „Europäische Zentrum für Ausbildung und Forschung auf dem Gebiet der sozialen Wohlfahrt“ (Wien) eine Konferenz über die Sozial- und Pflegedienste in den nordeuropäischen Ländern. Die skandinavischen und italienischen Beiträge zu diesem Treffen – ergänzt mit einer Darstellung des italienischen Wohlfahrtssystems – haben Laura Balbo und Helga Nowotny herausgegeben. (Im englischen Text des Buches wird das Wort „Care“ verwendet. Care ist Hilfe und Pflege an kranke, gebrechliche oder alte Personen, einige Autoren zählen zu Care auch Hilfe an gesunde Personen und Kinderbetreuung. Das englische Wort schließt auch ein, was im Deutschen unter „Zuwendung“ gemeint ist.) Das kleine Buch enthält viele interessante Informationen, die in einzelnen Vorträgen leider zerstreut und nicht leicht zusammenzufassen sind. Es ermöglicht aber gute Einblicke in eine Diskussion, die noch lange nicht abgeschlossen sein wird.

Während der Industrialisierung zog die Bevölkerung in die Städte: Dort hat bezahlte Erwerbsarbeit die unentgeltliche Arbeit für den eigenen Bedarf verdrängt, die traditionelle Groß-

familie zerfiel, viele persönliche Dienste wurden aus den Haushalten an öffentliche Stellen verlagert. Ihre Erbringung ist heute eine der wichtigen Aufgaben des Wohlfahrtsstaates und eine bedeutende Komponente der Einkommensumverteilung. Das vorliegende Buch befaßt sich mit sozialen Diensten im skandinavischen Wohlfahrtsstaat: Mit deren Finanzierung, mit der Erbringung von Tätigkeiten im „informellen Sektor“, mit deren Privatisierung, mit der Rolle der Frauen, mit dem Wandel der Zeitverwendung und dem Verhältnis von „öffentlicher“ und „privater“ Zeit im Laufe des Lebens und mit der Gefahr, daß sich soziale Dienste für verschiedene Schichten qualitativ unterscheiden könnten. Die Diskussion darüber ist in Skandinavien lebhaft, nicht ideologisch, sondern eher pragmatisch orientiert. Sie ist heute intensiver geworden, weil die Wohlfahrtsbürokratie überfordert ist und die Organisation des täglichen Lebens sich in Folge der Erwerbstätigkeit der Frauen drastisch geändert hat.

Einen Überblick über die wirtschaftlichen Aspekte der gegenwärtigen Entwicklung des skandinavischen Wohlfahrtsstaates gibt in vorliegendem Buch eine Zusammenfassung der Studie „Care in Society“ des schwedischen „Secretariat for Future Studies“. Der Wohlfahrtsstaat dient der Streuung der Risiken und der Einkommensumverteilung. Der Umfang der Umverteilung wächst; der Anteil der Ausgaben für soziale Dienste am Sozialprodukt steigt; die Kosten und auch der Bedarf nehmen zu, die Spannung zwischen dem steigenden Bedarf und den verfügbaren Ressourcen nimmt ebenso zu. Der Kostenanstieg wird durch die Produktivitätsschwere zwischen den Gütern und den Dienstleistungen verursacht. Das langsamere Produktivitätswachstum in den sozialen Diensten hat technologische Ursachen und wird durch die Intensivierung der Pflege noch gebremst. (In Schweden ist in den siebziger Jahren

die Produktivität sogar zurückgegangen, die Arbeitsintensität einer Leistungseinheit – wie Pflegetag im Spital, Besuch beim Arzt – ist jährlich um 2 bis 3 Prozent gestiegen.) Die Hauptursache des wachsenden Bedarfs ist das Altern der Bevölkerung: In Schweden betrug der Anteil der Personen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 1960 12 Prozent und 1980 16 Prozent; alte Leute belegen heute zwei Drittel der Spitalsbetten, benötigen die Hälfte der psychiatrischen Betreuung und ein Drittel der Medikamente. Ein weiterer Grund des steigenden Bedarfs ist die Zunahme von kleinen Haushalten, in denen überwiegend alleinlebende Frauen leben. Sie brauchen mehr Hilfe von außen.

Das kräftige Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit ermöglichte die damalige Expansion der sozialen Dienste. Weil das Wirtschaftswachstum künftig vermutlich schwächer sein wird und der gegenwärtige Anteil der Ausgaben für soziale Dienste am Brutto-Inlandsprodukt eine zu hohe Ausgangsbasis für eine weitere Steigerung ist, ist der Wohlfahrtsstaat in eine Finanzierungskrise geraten. Hohe Steuern wecken den Steuerwiderstand; Ausgaben für soziale Dienste haben in den letzten Jahren die öffentlichen Investitionen zurückgedrängt; eine weitere Ausdehnung des öffentlichen Sektors könnte die wirtschaftlichen Fundamente des Wohlfahrtsstaates untergraben. Es ist unklar, wie die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates gelöst werden sollte. Die im vorliegenden Buch enthaltenen Vorschläge sind Teillösungen. Eine Teillösung könnte die Privatisierung einiger sozialer Dienste sein. Sie wird am Rand erwähnt, im Zusammenhang mit der Frauenproblematik: die Feministinnen sind Befürworter des Staates in der Reprivatisierungsdebatte. Eine andere Teillösung sind billigere Formen der sozialen Dienste. Viele Patienten, die Spitalsbetten belegen, könnten zu Hause betreut werden. In Schweden haben sich die öffentlich

bezahlten „home helpers“ bewährt, 1969 wurden sie von 16 Prozent, 1981 von 58 Prozent der alten Personen bevorzugt. Auch eine Dezentralisierung ist nützlich; die von Gemeinden erbrachten Dienste sind üblicherweise besser als die des Staates. Diskutiert wird die Einführung einer allgemeinen Pflicht zum Sozialdienst (weil gute Erfahrungen mit den Wehrdienstverweigerern gemacht wurden). Vorbeugung von Krankheiten und gesündere Lebensweise vermindern die Ausgaben für medizinische Betreuung, erhöhen aber die Zahl der alten Menschen und infolge dessen die Pensionen und die Kosten der Altenbetreuung.

Eine andere Möglichkeit der Entschärfung der finanziellen Krise des Wohlfahrtsstaates bietet die Verlagerung sozialer Dienste in den informellen Sektor (in freiwillige Organisationen). Daß der übliche Dualism-Markt – Staat für die Überlegungen über die Zukunft der sozialen Dienste nicht ausreicht, beweist das steigende Interesse für den „Dritten Sektor“. Alle Menschen sollten eine angemessene Zeit mit Hilfe für andere verbringen; jeder wird einmal Betreuung und Hilfe brauchen und sollte sich deswegen an der Betreuung anderer beteiligen. Der Ausbau des informellen Sektors wird nicht leicht sein. In Schweden hat freiwillige Arbeit außerhalb der Familie keine Tradition und stößt auf Widerstand der Gewerkschaften; in anderen skandinavischen Ländern wird sie besser akzeptiert. Dennoch ist nach Jahrzehnten des westeuropäischen Wohlfahrtsstaates die Ansicht weit verbreitet, daß Regierungen für die Wohlfahrt der Bürger verantwortlich sind und diese Verantwortung nicht auf Familien, private Organisationen und Gemeinden übertragen sollen. Ihre Verantwortung wird auch als Recht der Bürger auf soziale Dienste interpretiert. Voraussetzungen für die Verlagerung der sozialen Dienste in den informellen Sektor wurden allerdings in Skandinavien schon teil-

weise, oft unabsichtlich und indirekt, geschaffen. Die traditionellen Grenzen der öffentlichen und privaten Sphäre wurden verwischt; hybride Leistungen (teils öffentlich, teils halb-öffentlich, teils privat) sind weit verbreitet; die Grenzen zwischen bezahlter Arbeit, Haushaltsarbeit, Bildung und sozialen Diensten sind unklar. In Schweden sind 67 Prozent der Krankenbetreuung unbezahlte Leistungen, nur 40 Prozent der Patienten, die ständige Betreuung brauchen, sind in öffentlichen Institutionen untergebracht. In Norwegen bekommen die Bedürftigen von ihren Gemeinden entweder direkte Hilfeleistungen oder Geld, mit dem sie Hilfe bezahlen können. 1983 waren 43.000 Personen in solchen Diensten tätig (vorwiegend teilzeitbeschäftigte Frauen, sie haben 110.000 Haushalte betreut, ihr Gesamtarbeitsaufwand betrug 9.500 Personen-Jahre). Versehrte Personen die ständige Pflege benötigen bekommen finanzielle Hilfe (etwa 5 Prozent des Bruttolohns in der Industrie); 1983 haben 62.000 Personen solche Beihilfe erhalten.

Der skandinavische Wohlfahrtsstaat ist eine Domäne der Frauen: Er beschäftigt überwiegend Frauen und leistet viel für Frauen. In Norwegen sind 50 Prozent der öffentlich Bediensteten Frauen, 80 Prozent der Frauen mit höherer Bildung arbeiten im öffentlichen Sektor. Frauen im öffentlichen Dienst sind überwiegend teilzeitbeschäftigt. Die öffentlichen Einrichtungen können die Betreuung der Kinder nicht zur Gänze übernehmen und die Frauen haben nur die Wahl zwischen voller und partieller Haushaltstätigkeit (nicht zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung, wie oft angenommen wird). Auch in Schweden sind Frauen größtenteils teilzeitbeschäftigt; die Zahl der erwerbstätigen Frauen ist in den sechziger Jahren um 30 Prozent gestiegen, die Gesamtzahl der geleisteten Stunden ist konstant geblieben. Frauen bekommen aus den öffentlichen Mitteln mehr als Männer: sie

haben ein niedrigeres Pensionsalter, sind im Alter oft allein und benötigen die meisten Pflegedienste. Zweimal so viel Frauen als Männer beziehen Sozialleistungen, ihre Gesamtbeiträge sind aber niedriger als die der Männer. (Diese Asymmetrie ist in den Pensionssystemen eingebaut. In Norwegen sind die Pensionen zum Teil Grundpensionen für alle und zum Teil einkommensabhängige Pensionen. Auch Hausfrauen, die nie berufstätig waren, bekommen die Grundpension.)

Die Leistungen des Wohlfahrtsstaates unterscheiden sich in Phasen des menschlichen Lebens: Bis zum achtzehnten Lebensjahr sind es Kinderbeihilfen, Kinderbetreuung und Bildung; nach dem fünfundsiebzehnten Jahr Pensionen und Altersbetreuung. Die demographische Entwicklung hat zur Folge, daß es früher Kinder waren, und heute die Alten sind, die die meisten sozialen Dienste benötigen. Zwischen dem 18. und 65. Lebensjahr sind Menschen erwerbstätig. Der kontinentale europäische Wohlfahrtsstaat verkürzt diese Lebensperiode; in Skandinavien neigt man dazu, die Arbeitsbelastung in diesem Alter durch Erwachsenenbildung zu reduzieren und eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeit und der Freizeit während des ganzen Lebens zu erreichen.

Eine wichtige Eigenschaft der bezahlten Arbeit ist, daß sie Rechte schafft, welche die unbezahlte Arbeit nicht schafft. Dies betrifft wieder am stärksten die Frauen. Frauen im mittleren Alter, die in informellen sozialen Diensten tätig sind, haben bei der gegenwärtigen Rechtslage keinen Anspruch darauf, daß sie dafür im Alter Hilfe bekommen. Wer kann aber erwarten, daß Frauen heute unentgeltlich (im Haushalt oder in freiwilligen Organisationen) arbeiten und später – wenn sie alt werden – sich gegenseitig wieder unentgeltlich betreuen werden?

Steigende Arbeitslosigkeit schafft neue Probleme für den Wohlfahrts-

staat. In den Industriestaaten entsteht eine Unterklasse der permanent Arbeitslosen; es droht die Gefahr, daß die Erwerbstätigen bessere soziale Dienste als die Arbeitslosen haben werden. Die Gefahr einer solchen Differenzierung ist ein wichtiger Teilaspekt des allgemeinen Problems, daß verschiedene soziale Schichten zum Wohlfahrtsstaat eine unterschiedliche Haltung haben: die Reichen (z. B. in Finnland) lehnen ihn ab, die Armen verlangen bessere öffentliche Leistungen. Auch die Meinungen über die Form der Sozialleistungen gehen auseinander: Soziale Dienste beschränken die individuelle Autonomie, monetäre Beihilfen erhöhen sie.

Auf der kleinen Konferenz ging es

nicht in erster Linie darum, die vielen anstehenden Probleme des Wohlfahrtsstaates zu lösen. Durch die Hervorhebung des Themas „Zeit für Zuwendung“ (Time to Care) sollte vielmehr das Verhältnis zwischen bezahlten und unbezahlten Sozialdiensten erörtert werden, vor dem Hintergrund einer sich bereits abzeichnenden Zukunft, in der viele der jetzt bezahlten Dienste unerschwinglich sein werden. Dazu bietet das Buch eine Fülle von interessanten Informationen und Anregungen für eine Diskussion, die bald auch in anderen Ländern geführt werden wird.

Jiří Skolka