

Neoliberale Gouvernamentalität im österreichischen Wohlfahrtsstaat

Von der Reform der Pflegevorsorge 1993 zum Kinderbetreuungsgeld 2002

Elisabeth Hammer, August Österle

Die Organisation von Pflege und Betreuung abhängiger Menschen, seien es Kinder oder Erwachsene, ist ein zentraler Bereich sozialpolitischer Intervention. Europaweit sind in diesem Feld in den letzten Jahrzehnten wesentliche Beispiele wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierung gesetzt worden (Lewis 1998). Österreich hat den Bereich der Pflegevorsorge 1993, im Rahmen einer stabilen SPÖ-ÖVP-Koalition, neu geordnet. Die mit dieser Reform einhergehende neuartige Form sozialpolitischer Intervention kann nur in bezug auf das herrschende Staatsmodell verstanden werden und muss insofern in den Kontext einer breiteren Transformation von Staatlichkeit gestellt werden. Jessop konstatierte bezüglich des Übergangs vom »keynesian welfare national state« zum »schumpeterian workfare postnational regime« auch Veränderungen in der Form der Gouvernamentalität und stellte fest: »[There] is a shift from the primacy of the state in compensating for market failures to an emphasis on networked, partnership-based economic, political and social governance mechanisms« (Jessop 1999, 355). Mit einer Veränderung in der Gouvernamentalität werden auch die anderen Akteure im Feld der sozialen Reproduktion – der Markt, der intermediäre Sektor und die Familie – neu positioniert. Im folgenden soll eine Analyse der Eckpunkte der Reform der Pflegevorsorge die Konturen einer neoliberalen Gouvernamentalität in der Sozialpolitik sichtbar machen sowie Kontinuitäten und Brüche dieser neuen Form der Staatlichkeit in Bezug zu den Regelungen des Kinderbetreuungsgeldes beleuchten.

Das Konzept der »Wahlfreiheit« und die Durchsetzung neoliberaler Gouvernamentalität in der Sozialpolitik

These dieses Beitrags ist, dass die Reform der Pflegevorsorge in weiten Teilen nicht nur an traditionelle Gestaltungsprinzipien im österreichischen Wohlfahrtsstaat anschließt, sondern darüber hinaus auf eine neue Art neoliberaler Gouvernamentalität in der Sozialpolitik hinweist. Der von Foucault geprägte Begriff der Gouvernamentalität verweist dabei auf »zahlreiche und unterschiedliche Handlungsformen und Praxisfelder, die in vielfältiger Weise auf die Lenkung, Kontrolle, Leitung von Individuen und Kollektiven zielen« (Lemke u.a. 2000, 10) und verbindet semantisch das Regieren (»gouverner«) mit der Denkweise (»mentalité«). In Abgrenzung zum Frühliberalismus arbeitet Foucault das spezifische einer neoliberalen Gouvernamentalität heraus: »[...] der Markt wird selbst zum organisierenden und regulierenden Prinzip des Staates. Der Neoliberalismus ersetzt ein

begrenzendes und äußerliches durch ein regulatorisches und inneres Prinzip: Es ist die Form des Marktes, die als Organisationsprinzip des Staates und der Gesellschaft dient« (Lemke u.a. 2000, 15). Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, geht mit dieser veränderten Gouvernementalität nicht so sehr ein Abbau des Wohlfahrtsstaates einher, sondern vielmehr ein Umbau seiner grundlegenden Gestaltungsprinzipien. Anders als ein keynesianischer Wohlfahrtsstaat marktliche Ungleichheiten u.a. durch den Aufbau sozialer Infrastruktur mit gesichertem Zugang für breite Bevölkerungsgruppen ausgleichen wollte, ist die Idee einer neoliberalen Staatlichkeit in der Sozialpolitik vielmehr jene den Markt in den Staat zu integrieren und diesen so zu überformen. Und wie vielfältige Analysen zum Wandel von Wohlfahrtsstaaten belegen, bleibt einzig der Gewaltstaat von dieser Überformung verschont (Hirsch 1998).

Primäres Ziel neoliberaler Staatlichkeit in der Sozialpolitik ist es in der Folge, die Freiheit der Partizipation am Markt durch die Erhöhung der Kaufkraft einzelner nutzenmaximierender Individuen sicherzustellen. Die Absicherung sozialer Risiken kann dann über den Markt oder aber auch durch den Rückgriff auf z.B. informelle Ressourcen erfolgen. Dieses Ziel wird im Verständnis neoliberaler Gouvernementalität nicht so sehr durch Herrschaftstechniken erreicht, sondern vielmehr durch sogenannte »Technologien des Selbst«. Diese können als Prozesse der Selbstbewertung und –formung beschrieben werden, mit denen »Individuen ihr Selbst deuten, entschlüsseln und behandeln in Bezug auf wahr oder falsch, erlaubt und verboten, wünschenswert und nicht wünschenswert« (Rose 2000, 11). Um ihre Ziele zu erreichen, ist für eine neoliberale Gouvernementalität damit die Durchsetzung einer »autonomen Subjektivität« als gesellschaftliches Leitbild zentral. Rose (2000, 9) beschreibt dieses Bild eines »unternehmerischen Selbst« folgendermaßen: »Das Selbst hat ein subjektives Wesen zu sein, es hat nach Autonomie zu streben, es hat seine Realität und sein Schicksal als Angelegenheit individueller Verantwortlichkeit zu interpretieren, es hat Lebenssinn durch Gestaltung eines Lebens durch Akte freier Wahl zu finden.« Begriffe wie individuelle Freiheit, persönliche Wahl, Selbsterfüllung und Eigeninitiative prägen damit auch zunehmend den Anspruch an Wohlfahrt. Für neuere Reformen im Feld der Pflege und Betreuung ist es somit nicht verwunderlich, dass die Durchsetzung neoliberaler Gouvernementalität diskursiv durch den Bezug auf das Konzept der »Wahlfreiheit« erfolgte und so eine Selbsttechnologie mitgestaltete, die Subjekte gleichzeitig »autonomisiert« als auch »verantwortlich macht« (Rose 2000, 25).

Eine Analyse neoliberaler Gouvernementalität in der Sozialpolitik zeigt, dass die Erhöhung der Kaufkraft durch staatliche Intervention – sei es durch die Einführung des Pflegegeldes oder des Kinderbetreuungsgeldes – die wesentlichen Rahmenbedingungen für Entscheidungsmacht und damit für »Wahlfreiheit« schaffen soll. Im Effekt beruht die Herstellung von »Wahlfreiheit« über die Stärkung von Kaufkraft allerdings auf der Vorstellung eines vollkommenen Marktes, der alle Güter und Dienstleistungen, die nachgefragt werden, auch in der gewünschten Qualität und Menge produziert. Wie die Analyse zeigen wird, ist der Markt im Feld der Pflegesicherung höchst unvollkommen und wird dies in Zukunft aller Voraussicht nach auch bleiben. Hinzu kommt, dass Kaufkraft klassen- und geschlechtsspezifisch ungleich verteilt und der Markt diesen Verhältnissen gegenüber keineswegs »neutral« ist. Und auch wenn die Kaufkraft nicht am formellen

Markt verwertet wird, sondern am Schwarzmarkt oder innerhalb der Familie, ist die Reproduktion herrschender Geschlechterverhältnisse zu befürchten (Hammer/Österle 2001). Die liberalen Elemente in den Regulierungen zur Pflegevorsorge werden also durch die herrschenden gesellschaftlichen Strukturen überformt – die Verfestigung von Klassenverhältnissen und patriarchalen Geschlechterverhältnissen ist die Folge.

Die Reform der Pflegevorsorge 1993

Pflege und Betreuung älterer Menschen ist ein Feld, das traditionell über eine primäre Zuständigkeit der Familie im Zusammenspiel mit einem regional sehr unterschiedlichen Angebot an sozialen Diensten und einem limitierten staatlichen Engagement im Bereich der stationären Dienste abgesichert war. Trotz der Vielzahl der Akteure in diesem Feld sind es insbesondere Frauen, die im familiären Kontext – zuallermeist unbezahlt – Pflegearbeit erbringen. So werden rund 80% aller pflegebedürftigen Menschen von Frauen betreut, mehr als die Hälfte dieser Frauen – in erster Linie Ehefrauen, Töchter und Schwiegertöchter – sind im erwerbsfähigen Alter. Doch mit der gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen, der voraussichtlichen Zunahme an betreuungsbedürftigen Personen sowie der (vermeintlichen) Kostenexplosion im Gesundheitssektor und hier insbesondere der zunehmenden Belastung der Sozialhilfebudgets der Länder wurde die Frage der Organisation und Finanzierung von Pflege und Betreuung älterer Menschen ab Mitte der achtziger Jahre zu einem öffentlichen und politischen Thema.

Bei einer Analyse der Diskussionen im Vorfeld der Reform der Pflegesicherung wird deutlich, dass das System der Pflegevorsorge nicht nur in vielen seiner rechtlichen Grundzüge, sondern auch in diskursiver Hinsicht wesentlich an konservativ-korporatistische bzw. ehezentrierte Traditionen des österreichischen Wohlfahrtsstaates anknüpft. Im Sinne einer mächtigen diskursiven Front sprachen sich sowohl diverse Behindertenorganisationen als auch die ÖVP, die Grünen und die FPÖ für die vorrangige Orientierung an einer Geldleistung aus. Während für die Einen damit primär die Ermöglichung der Führung eines selbstbestimmten Lebens u.a. durch die Sicherung von Wahlfreiheit im Vordergrund stand, erhofften sich die Anderen insbesondere eine Stärkung des Marktes und sogenannter »informeller Leistungspotentiale«. Die Herstellung einer neoliberalen Gouvernamentalität erfolgte im Feld der Sozialpolitik primär über den Bezug auf wohlfahrtspluralistische Konzepte, die dem intermediären und informellen Sektor eine »signifikante neue, gewichtigere Rolle bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen im Bereich der sozialen Sicherung und Wohlfahrt« (Evers/Olk 1996, 10) zuwiesen und sich von der Fixierung auf den Sozialstaat als Erbringer sozialer Leistungen gelöst haben (Heinze u.a. 1997, 252). In Rahmen einer Entwicklung vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft (Evers 1996) wurde dem Staat nur mehr eine reduzierte und zu anderen Akteuren der Wohlfahrtsproduktion gleichwertige Rolle zugeordnet. Ein Vorarlberger Landtagsabgeordneter der ÖVP charakterisierte die neue Form der Gouvernamentalität in Bezug auf die Reform der Pflegevorsorge: »Ein Wandel der Auffassung der Rolle des Staates hin zu stärkerer Orientierung nach dem Leitbild ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘. Die Bereitschaft privatwirtschaftlichen Lösungsansätzen und Marktlogiken auch in diesem Bereich

mehr Raum zu geben. Und die Betonung der freien Träger, privater Initiativen und der Angehörigen – eben der Familienpflege« (Vlbg. Landtag. 5. Sitzung 1993, 283).

Kernstück der Reform der Pflegevorsorge 1993 ist die Einführung eines steuerfinanzierten Pflegegeldes, das unabhängig von der Ursache der Pflegebedürftigkeit allen Menschen mit einem Pflegebedarf von mindestens 50 Stunden pro Monat gewährt wird, deren Pflegebedürftigkeit voraussichtlich mindestens sechs Monate andauern wird. Je nach erforderlichem Pflegebedarf ist das Pflegegeld in sieben Stufen gegliedert. Es wird zwölf mal jährlich ausbezahlt und beträgt zwischen Euro 145,3 (ATS 2000) in Stufe 1 und Euro 1.531,5 (ATS 21.074) in Stufe 7, wobei im Jahre 1999 allerdings rund 74 % aller Anspruchsberechtigten eine Leistung zwischen Euro 145,3 (ATS 2.000) und Euro 413,5 (ATS 5.690) pro Monat bezogen (BMSG 2000). Zirka 340.000 behinderte und pflegebedürftige ältere Menschen (4% der österreichischen Bevölkerung) beziehen Pflegegeld, mehr als zwei Drittel davon sind Frauen. Auf die Gewährung des Pflegegeldes besteht Rechtsanspruch, wobei über den jeweiligen Betrag frei verfügt werden kann.

In §1 des BPGG werden die Zielsetzungen des Pflegegeldes folgendermaßen umschrieben: »Das Pflegegeld hat den Zweck, in Form eines Beitrages pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten, um pflegebedürftigen Menschen soweit wie möglich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern sowie die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen.« Die Führung eines selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen bedeutet dabei in erster Linie, dass die Wahlmöglichkeit zwischen häuslicher Betreuung und Pflege in stationären Einrichtungen erweitert werden soll, und dass pflegebedürftige Menschen möglichst lange in ihrer vertrauten Umgebung verbleiben können sollten (Pfeil 1994, 155). Gemeinsam mit der programmatischen Bestimmung der Gewährung des Pflegegeldes lediglich als *Beitrag* zur Abdeckung pflegebedingter Mehraufwendungen läßt sich ein gewisser Vorrang häuslicher Pflege erkennen. Die Reichweite von »Wahlfreiheit« ist somit nur im Kontext dieses prinzipiellen Vorrangs häuslicher Pflege zu analysieren. Die Kürzung der Stufe 1 des Pflegegeldes um Euro 46,1 (ATS 635) sowie der Entfall jeglicher Valorisierungsbestimmungen mit der Neufassung des BPGG 1996 läßt »Wahlfreiheit« im Kontext steigender Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Pfeil 1994, 451, Badelt u.a. 1997) zusätzlich prekär erscheinen. Bezogen auf die informellen Betreuungspersonen hält Wetzel (1999, 132) fest: »Die Gewährung von Wahlfreiheit, wie dies für die betreuungsbedürftigen Personen im Entscheidungsfindungsprozess eingefordert und letztlich den grundsätzlichen Systemeigenschaften nach auch umgesetzt wurde, erfuhr im Hinblick auf informelle Betreuungspersonen bzw. Frauen, die den Großteil der Arbeit verrichten, kaum eine Thematisierung.«

Um die Versorgung für pflegebedürftige Menschen bundesweit nach gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen zu regeln, verständigten sich Bund und Länder auf eine koordinierte Vorgangsweise im Rahmen einer sogenannten Pflege-Vereinbarung im Sinne eines »Staatsvertrags« nach Art 15a Abs 1 B-VG. Die Länder verpflichteten sich dabei dem Bundespflegegeldgesetz (BPGG) inhaltlich entsprechende Landesgesetze zu verabschieden sowie einen flächendeckenden und dezentral organisierten Mindeststandard an ambulanten, teilstationären und stationären

ren Diensten aufzubauen. Im Rahmen dieser Vereinbarung sicherte der Bund die Ermöglichung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der pflegenden Personen zu.

Unumstritten ist, dass mit dem BPGG und der Pflege-Vereinbarung die Pflegevorsorge in Österreich auf eine gänzlich neue Basis gestellt wurde. Anstelle heterogener gesetzlicher Regelungen, die für unterschiedliche Personengruppen sehr verschiedenartige Geld- bzw. Sachleistungen vorsahen, trat eine bundesweit einheitliche und am Pflegebedarf orientierte Geldleistung für alle Gruppen behinderter und pflegebedürftiger Menschen sowie die Zusicherung eines Ausbaus des erforderlichen Sachleistungsangebotes. Da der Pflegegeldbezug individuell und damit unabhängig vom Familienstand gewährt wird und von vorheriger Erwerbstätigkeit entkoppelt ist, realisieren die Zugangsbedingungen zum Pflegegeld eine Form der StaatsbürgerInnensicherung und stellen somit einen Bruch zur herkömmlichen Ausgestaltung sozialer Sicherung im österreichischen Wohlfahrtsstaat dar. Die Neuordnung der Pflegevorsorge führte durch die bedarfsgerechte Ausgestaltung zum Teil zu wesentlich höheren Leistungen und einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. In einer großangelegten Evaluierung des Pflegegeldes im Jahr 1996 (Badelt u.a. 1997) wird der Zielerreichungsgrad des Pflegegeldes generell als sehr hoch eingeschätzt und eine dadurch bewirkte deutliche Verbesserung der Lage der pflegebedürftigen Menschen, wie auch der informellen Betreuungspersonen, festgestellt. So wird festgehalten: »Pflegebedürftigkeit wird erstmals als eigenständiges soziales Risiko anerkannt. Damit wird eine gesellschaftliche Verantwortung für den Fall der Pflegebedürftigkeit begründet« (Badelt u.a. 1997, 3).

Neoliberale Gouvernamentalität als Reproduktion und Verfestigung von herrschenden Klassen- und Geschlechterverhältnissen

Die Einführung der Pflegesicherung wurde als »Meilenstein der österreichischen Sozialpolitik« (Sten. Prot. d. NR. 19.1.1993. XVIII GP, 11431) gefeiert und als ein wohlfahrtsstaatlicher Ausbau in Zeiten eines allgemeinen Rückbaus beschrieben. In finanzieller Hinsicht bedeutet die Einführung der Pflegevorsorge für den Bund im Jahr 1993 einen Mehraufwand in der Höhe von ca. Euro 523 Mio (ATS 7,2 Mrd), was gegenüber den vorherigen pflegebezogenen Leistungen des Bundes einem Zuwachs von +64% entspricht (BMSG 2000). Dieser Mehraufwand wurde durch die Erhöhung der gesetzlichen Krankenversicherungsbeiträge und gleichzeitig durch die budgetentlastende Neugestaltung der Krankenversicherungsbeiträge der PensionistInnen gedeckt. Die Einführung der Pflegevorsorge ist als ein Mehr an gesellschaftlicher Verantwortung zu werten, gleichzeitig aber muss die Reichweite des damit verbundenen wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus relativiert werden: Da bei der Erbringung von Pflegeleistungen Kostenbeiträge von der pflegebedürftigen Person eingehoben werden können (und beispielsweise bei einer stationären Unterbringung fast das gesamte Pflegegeld auf den Träger der Einrichtung übergeht) erhofften sich insbesondere die Länder durch die Neuregelung der Pflegevorsorge eine bessere Finanzierung der von ihnen betriebenen sozialen Dienste bzw. eine Entlastung ihrer Sozialbudgets (Tálos/Wörister 1994, 237). So ist es nicht verwunderlich, dass im Zuge der Einführung des Pflegegeldes bis dahin kostenlose soziale Dienste häufig kostenpflichtig gestaltet wurden bzw. die Tarife für

gewisse Dienste ausnahmslos erhöht wurden. Für das Bundesland Wien wies der zuständige Gesundheitsstadtrat schon 1993 darauf hin, dass er eine Verdoppelung der Kostenbeiträge anstrebe – und so stieg dann auch der Kostendeckungsgrad der ambulanten Dienste von rund 12,5 Prozent im Jahr 1993 auf knapp 30 Prozent im Jahr 1997 (Wetzel 1999, 105). Die Erhöhung der Kaufkraft auf Seiten der pflegebedürftigen Menschen wird damit tendenziell von den sozialen Diensten zur Aufrechterhaltung bzw. zum Ausbau ihres Angebotes abgeschöpft und hilft damit Subventionierungen von staatlicher Seite zu substituieren. Da das Pflegegeld bei diesen intergouvernementalen Transfers durch die Hände der Betroffenen geht, hilft dies die Tatsache zu verschleiern, dass die einmalige Ausweitung staatlicher Verantwortung in einem Bereich begleitet war von mittelfristigen Kostendämpfungsstrategien in einem anderen.

Dass sich die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung im Feld der Pflegevorsorge nicht so sehr auf den Staat als Produzenten sozialer Dienste, sondern vielmehr auf die Zurverfügungstellung adäquater finanzieller Mittel durch den Staat bezieht, wird auch sichtbar, wenn man die unterschiedliche rechtliche Absicherung des BPGG mit jener der Pflege-Vereinbarung vergleicht. Sind die Bestimmungen aus dem BPGG unmittelbar einklagbar, so ist die Pflege-Vereinbarung rechtlich nur sehr schwach abgesichert (Pfeil 1994, 451) – es entstehen aus ihr auch keine unmittelbaren Rechte für Pflegebedürftige (z.B. auf ein gewisses Ausmaß an bzw. einen gesicherten Zugang zu sozialen Diensten) bzw. für deren pflegende Angehörige (z.B. auf eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung). So ist es aus diesem Grund auch nicht verwunderlich, dass der im Rahmen der Pflege-Vereinbarung festgelegte Ausbau der sozialen Infrastruktur durch die Länder nur sehr zögerlich erfolgt. Obwohl schon bei Abschluß des Vertrages ein überaus langfristiger Zeithorizont für die Umsetzung der darin enthaltenen Verpflichtungen vereinbart wurde, ist mittlerweile offensichtlich, dass einige Länder den zugesagten Ausbau ihrer sozialen Dienstleistungen bis 2010 nicht umsetzen werden (können). Das Dienstleistungssystem ist damit bis heute regional überaus unterschiedlich ausgebaut, als Ergebnis von Marktunvollkommenheiten gibt es insbesondere in ländlichen Regionen für einzelne Dienste häufig nur einen Anbieter (BMGS 1999).

Die in der Pflege-Vereinbarung enthaltene Verpflichtung des Bundes zur Ermöglichung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung pflegender Personen ist bis dato nur partiell erfüllt worden: Erst 5 Jahre nach der Reform der Pflegevorsorge wurden die Voraussetzungen für eine freiwillige und begünstigte Selbst- bzw. Weiterversicherung in der Pensionsversicherung für pflegende Angehörige geschaffen, womit der Bund nunmehr seine Verpflichtung als erfüllt ansieht. Da zur Zeit nur etwa 300 Personen diese zwar begünstigte, aber doch noch relativ teure Selbst- bzw. Weiterversicherung in Anspruch nehmen (können), scheint eine umfassende sozialrechtliche Absicherung pflegender Personen noch immer in weiter Ferne. Obwohl im Rahmen der Pflege-Vereinbarung von einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung »pflegender Personen« gesprochen wird, beziehen sich die derzeit gültigen Regelungen lediglich auf Angehörige, womit die Intention des Gesetzgebers bezüglich einer Verankerung informeller Pflege und Betreuung im Rahmen familiärer Netze deutlich wird. Mairhuber (2000, 180) verdeutlicht diese Einschätzung und weist auf das Faktum hin, dass die in der

Pflege-Vereinbarung angeführte Figur des (weiblichen) »Helfers« eine qualitative Neuerung innerhalb der sozialstaatlichen Konzeption darstellt und folgert, dass »[...] mit dem Risikofall »Pflegebedürftigkeit« eine explizite Institutionalisierung der privat-familiären (weiblichen) Pflegearbeit und des Ehrenamtes erfolgte«.

Die durch die Pflegevorsorge forcierte Familialisierung bzw. Feminisierung informeller Pflege und Betreuung wird auch an anderen Regulierungen sichtbar. So wurde die Höhe des Pflegegeldes zwar unter Berücksichtigung des zeitlichen Aufwandes berechnet, die zugrundeliegenden Stundensätze entsprechen allerdings bestenfalls rund einem Viertel des Marktpreises. Die Gestaltung des Pflegegeldes lediglich als einen *Beitrag* zur Abdeckung pflegebedingter Mehraufwendungen läßt nur jenem Teil der Bevölkerung eine Wahlmöglichkeit zwischen häuslicher Betreuung und professioneller ambulanter bzw. stationärer Pflege, der zusätzliche finanzielle Mittel zur Abdeckung der Pflegebedürfnisse zuschießen kann – alle anderen Personen bleiben auf die Pflege und Betreuung im Rahmen familiärer Netze angewiesen. Dies ist umso mehr bedeutsam, als in einer Evaluierung zum Pflegegeld nachgewiesen wurde, dass die BezieherInnen von Pflegegeld durchwegs sehr niedrigen Einkommensgruppen zuzurechnen sind (Badelt u.a. 1997). Damit ist die Möglichkeit zur Ausübung von umfassender »Wahlfreiheit« für viele (im Kontext ungleicher Einkommensverhältnisse zwischen den Geschlechtern insbesondere für Frauen) äußerst beschränkt und die Angewiesenheit auf familiäre Hilfe zur Abdeckung der Pflegebedürfnisse vorgezeichnet.

Neben einer Reproduktion der Klassenverhältnisse geht mit den Regelungen des Pflegegeldes so auch eine zusätzliche Stärkung familiärer, also in den allermeisten Fällen weiblicher Hilfe, einher. Und nicht zuletzt sollte ja durch das Pflegegeld ein (ökonomischer) Anreiz zur sogenannten »Familienpflege« geschaffen werden. Die durch die freie Verfügbarkeit über das Pflegegeld geschaffene prinzipielle Möglichkeit zur symbolischen Entschädigung der informellen Pflegepersonen kann zwar durchaus als Anerkennung familiärer Arbeit wirken, bedeutet aber strukturell einen weiteren Schritt zur Institutionalisierung von Frauenarbeit in diesem Bereich und damit zu einer Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung der traditionellen Arbeitsteilung. Der nur unzureichende Ausbau sozialer Dienste verschärft diese Benachteiligung von Frauen, denn unbezahlte bzw. nur symbolisch abgegoltene Frauenarbeit muss die fehlende Dienstleistungsinfrastruktur ersetzen.

Durch den Einbezug marktlicher Logiken im Zuge der Einführung dieses Geldleistungssystems werden nicht nur die herrschenden Klassen- und Geschlechterverhältnisse auf Seiten pflegebedürftiger Menschen reproduziert, sondern ebenso auf Seiten jener, die Pflegearbeit erbringen (Hammer/Österle 2001). Nicht zuletzt die Einführung des Pflegegeldes hat der Idee eines »Unternehmen Haushalt« (Schlager 2000) Vorschub geleistet, ist es doch Intention der Regelung den Betroffenen zu ermöglichen, sich die erforderlichen Pflegeleistungen »einkaufen« zu können. Empirischen Untersuchungen zufolge spielt die rein marktliche Bereitstellung von Dienstleistungen auch nach der Einführung des Pflegegeldes lediglich eine marginale Rolle. Wiewohl also das Pflegegeld auf Grund seiner Ausgestaltung lediglich als Beitrag kaum die Befriedigung von Pflegebedürfnissen über den regulären Markt erlaubt, so hat es sehr wohl Tendenzen zur Entwicklung eines schwarzen Marktes im Pflegebereich verstärkt. Die verbesserte finanzielle Ausstattung durch das Pflegegeld ermöglicht insbesondere jenen Menschen, die auch

eigenes Einkommen zuschießen können, die Abdeckung ihrer Pflegebedürfnisse über illegal beschäftigte Pflegerinnen. So verrichten Frauen aus osteuropäischen Ländern immer häufiger ohne jegliche soziale Absicherung diverse Arbeiten im Bereich der Pflege und Betreuung wie auch der Haushaltsführung (Österle u.a. 2001). Jüngste rechtliche Erleichterungen für »Au-pairs« (Regierungsprogramm 2000) sind ein weiteres Beispiel auf dem Weg zu einer neuen Dienstbotinnengesellschaft – so findet sich die Zusage zur Erleichterung der Beschäftigung von Au-Pairs im Regierungsprogramm groteskerweise auch im Kapitel: »Politik für Frauen«. Diese Tendenzen erhöhen auch den Druck auf jene Organisationen, die in einem formellen Rahmen Pflegearbeit erbringen. Damit scheint die Deregulierung der Arbeitsmärkte wichtiges Element in einem Prozess zu sein, der »Voraussetzungen für mehr Freiheit in der Wahl der Betreuungsform – und damit der Entsprechung der individuellen Bedürfnisse« (Badelt u.a. 1997, 240) zu schaffen angetreten war.

Das Kinderbetreuungsgeld 2002 als konsequente Fortführung neoliberaler Gouvernementalität in der Sozialpolitik

Nach der Reform der Pflegevorsorge 1993 wurde im Jahr 2001 auch das Feld der Betreuung von Kindern substanziell neu geregelt. Mit der Einführung eines Kinderbetreuungsgeldes (KBG) ab 2002 in der Höhe von Euro 436 (ATS 6000) monatlich wird das bisher als Versicherungsleistung ausbezahlte Karenzgeld ersetzt. Das KBG wird bis zu einer Höchstdauer von drei Jahren gewährt und soll durch die Möglichkeit eines Zuverdienstes bis zu Euro 14.600 (ATS 200.000) jährlich eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf für Mütter und Väter sicherstellen (BMSG 2001).

Die Ausgestaltung des KBG, acht Jahre nach Einführung des Pflegegeldes und unter gänzlich anderen politischen Voraussetzungen beschlossen, ist in mehreren Aspekten mit diesem vergleichbar. Die mit der Einführung des KBG verbundene Ausweitung des BezieherInnenkreises auf alle Personen, die für ihr Kind Familienbeihilfe erhalten, kommt jener StaatsbürgerInnensicherung gleich, die beim Pflegegeld 1993 erstmals umgesetzt wurde. Gemeinsam mit der Erhöhung der Geldleistung um etwa Euro 21,8 (ATS 300) und der Verlängerung des Bezugszeitraums bedeutet die Neuregelung für einige Personengruppen eine substanzielle Verbesserung, wobei allerdings mit dem Wegfall der Familienzuschläge für gewisse Gruppen auch eine Schlechterstellung durch die neuen Regelungen eintritt. Anders als beim ursprünglichen BPGG wurde bei den Regelungen zum KBG schon von vornherein auf eine automatische Valorisierung der Geldleistung sowie der neu eingeführten Zuverdienstgrenze verzichtet. Es ist damit anzunehmen, dass »das Kinderbetreuungsgeld von vornherein und voraussichtlich in Zukunft immer stärker gegenüber dem Erwerbseinkommen zurückbleibt« (Hauder 2001, 14). Wurde bei der Neuordnung der Pflegevorsorge im Rahmen der Pflegevereinbarung zumindest die prinzipielle Notwendigkeit einer grundlegenden staatlichen Regulierung des Dienstleistungsbereiches anerkannt, sind die Regelungen zum KBG von einer Gestaltung des Sachleistungsbereiches gänzlich befreit. Die Schwerpunktsetzung auf eine Geldleistung wird, so wie beim Pflegegeld, auch an den finanziellen Dimensionen sichtbar: Statt rund Euro 0,43 (ATS 6 Mrd) für Karenz-

geld und Teilzeitbeihilfe werden die Kosten für das Kinderbetreuungsgeld jährlich auf Euro 1,24 (ATS 17 Mrd) geschätzt (Hauder 2001, 17). Der Spielraum für andere Formen sozialstaatlicher Intervention scheint damit eher gering.

Neben den Ähnlichkeiten bei der konkreten Ausgestaltung, ist es insbesondere die Betonung des Konzeptes der Wahlfreiheit, die das KBG und das Pflegegeld im Sinne der Durchsetzung einer neoliberalen Gouvernamentalität miteinander vergleichbar machen. Denn so wie beim Pflegegeld war auch die Einführung des KBG von der Idee der Verwirklichung von »mehr Wahlfreiheit« geprägt (Regierungsprogramm 2000). Wie beim Pflegegeld sind auch beim Kinderbetreuungsgeld der Wahlfreiheit allerdings enge Grenzen gesetzt. Diese Grenzen werden dabei nicht nur durch Selbsttechnologien bestimmt, sondern ebenso durch Herrschaftstechnologien, die eine konkrete Steuerung des Verhaltens, entgegen der Illusion des Begriffes der Wahlfreiheit, anzeigen: Die Einführung einer Zuverdienstgrenze beim Bezug des Kinderbetreuungsgeldes und die Pflicht zur Teilung des Anspruches zwischen den Eltern, sind jene Aspekte der Regelung, die Schattovits (2001, 17) als dem Ziel der Wahlfreiheit widersprechend ansieht. So wie beim Pflegegeld bleibt auch beim KBG die Verwirklichung der Wahlfreiheit für alle in weiten Bereichen ein leeres Versprechen.

Befreiung über den Markt für die einen – Dienstbotinnengesellschaft für die Anderen

Die Analyse des Pflegegeldes und der Ausblick auf die Regelungen zum Kinderbetreuungsgeld machen die Bedeutung des Konzeptes der »Wahlfreiheit« zur Durchsetzung einer neoliberalen Gouvernamentalität in der Sozialpolitik deutlich. In ihrer Konkretisierung im Rahmen einer allgemeinen Erhöhung der Kaufkraft baut das Konzept der »Wahlfreiheit« dabei auf die Vision eines vollkommenen Marktes, der herrschenden Klassen- und Geschlechterverhältnissen gegenüber neutral ist. Wahlfreiheit wird dabei allerdings nicht nur über den Markt durch Kaufkraft begrenzt, sondern auch durch den Staat selbst: Beispiele wie die Schaffung eines ökonomischen Anreizes zur Leistung von Familienpflege und die Einführung einer Zuverdienstgrenze beim Bezug des Kinderbetreuungsgeldes geben mögliche Hinweise für die vielerorts befürchtete patriarchale Restrukturierung der Geschlechterverhältnisse (Sauer 1999). Statt sozialen Rechten für alle verfestigt neoliberale Gouvernamentalität in der Sozialpolitik herrschende Klassen- und Geschlechterverhältnisse. Die Befreiung über den Markt für die Einen wird damit zur Dienstbotinnengesellschaft für die Anderen.

Literatur

- Badelt, Christoph/Andrea Holzmann-Jenkins/Christian Matul/August Österle (1997): Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems, Wien
- Badelt, Christoph/Kai Leichsenring (2000): Versorgung, Betreuung, Pflege; in: Ältere Menschen - Neue Perspektiven. Seniorenbericht 2000: Zur Lebenssituation älterer Menschen in Österreich, Wien
- BMAGS (Hg.) (1999): Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Österreich. Übersicht über die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder, Wien
- BMSG (Hg.) (2000): Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge 1999, Wien

- BMSG (Hg.) (2001): Kinderbetreuungsgeld. Der kleine Leitfaden, Wien
- Daly, Mary/Jane Lewis (1998): Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring; in: Lewis, Jane (ed): Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe, Aldershot, 1-24
- Evers, Adalbert (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft, Opladen
- Hammer, Elisabeth/August Österle (2001): Welfare State Policy and Informal Long-Term Care Giving in Austria: Old Gender Divisions and New Stratification Processes Among Women, Vienna
- Hauder, Ilse (2001): Kinderbetreuungsgeld: Wohin geht die Reise?; in: WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift 2/2001, 11-21
- Hirsch, Joachim (1998): Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin
- Jessop, Bob (1999): The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination; in: Social Policy and Administration 4/1999, 348-359
- Lemke, Thomas/Susanne Krasmann/Ulrich Bröckling (2000): Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einleitung; in: Bröckling, Ulrich/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt am Main, 7-40
- Lewis, Jane (ed) (1998): Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe, Aldershot
- Mairhuber, Ingrid (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich, Frankfurt am Main
- Österle, August/Elisabeth Hammer/Bettina Haidinger (2001): The Austrian Long-Term Care Allowance in the Context of Welfare, Care and Work. National Report – Austria, Vienna
- Pfeil, Walter J. (1994): Die Neuregelung der Pflegevorsorge in Österreich. Eine Untersuchung der Pflegebedürftigkeit aus rechtsdogmatischer und rechtspolitischer Sicht, Wien
- Regierungsprogramm (2000), Wien
- Rose, Nikolas (2000): Das Regieren von unternehmerischen Individuen; in: Kurswechsel 2/2000, 8-27
- Sauer, Birgit (1999): Die Neustrukturierung der Geschlechterverhältnisse im entgrenzten Markt; in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/1999, 117-129
- Schattovits, Helmuth (2001): Nimmt Stellung zum Kinderbetreuungsgesetz-Geld; in: Gesellschaft und Politik 2/2001, 16-21
- Schlager, Christa (2000): Unternehmen Haushalt. Aschenbrödels neue Kleider; in: Kurswechsel 2/2000, 100-107
- Tálos, Emmerich/Karl Wörister (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderung – Strukturen, Baden-Baden
- Wetzel, Petra (1999): Wohlfahrtspluralismus im Pflegebereich. Entwicklung und Ausgestaltung in Vorarlberg und Wien, Wien