

Cash und Care: Wohlfahrtsstaatliche Politik, Sorgearbeit und Geschlechterrollen

CHRISTA WICHTERICH

In Deutschland hat sich die Familienpolitik mit dem Schwerpunkt Kinderbetreuung ins Zentrum des politischen Interesses und der Sozialpolitik katapultiert und eine erregte öffentliche Debatte über Geschlechterrollen ausgelöst. Der Kern dieser Debatte berührt eine gesellschaftliche Überlebensfrage: Wer leistet in Zukunft die Sorgearbeit für Kinder, Kranke und Alte? Wie wird sie gesellschaftlich gewertet und wird sie dementsprechend bezahlt oder unbezahlt, durch den Markt, durch private oder öffentliche Daseinsvorsorge geleistet? Der Beitrag geht zentralen neueren Trends in Bezug auf die Regelung von Sorgearbeit nach, mittels derer die Industrieländer gleichermaßen auf wirtschaftliche wie demografische Veränderungen zu reagieren suchen.

Mit ihren Sozialpolitiken vermitteln die westlichen Wohlfahrtsregime zwischen dem gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsbereich. Mit einem Mix von Transferleistungen, Angeboten öffentlicher Infrastruktur und Regulierung des Marktes steuern sie in unterschiedlicher Form, wie die gesellschaftlich notwendige Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, zwischen Haushalten, Markt und öffentlichem Sektor geteilt wird. Aus der Perspektive der gesellschaftlich notwendigen Fürsorge funktionieren das staatliche Wohlfahrtsregime mit öffentlicher Daseinsvorsorge und das familiäre Wohlfahrtsregime mit überwiegend weiblicher Daseinsvorsorge als komplementäre Systeme.

Dass die deutsche Sozialpolitik gerade jetzt die Organisation von Kinderbetreuung und Familienarbeit als ein gesellschaftliches Problem aufgreift – statt sie wie bisher als privates Vereinbarkeitsproblem jeder einzelnen Frau zu überlassen – spiegelt grundlegende Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten und in der sozialen Reproduktion europäischer Gesellschaften wider. Vor allem aber ist sie eine Antwort auf die Befürchtung, dass Deutschland wegen seiner niedrigen Geburtenrate dauerhaft wirtschaftliche Wachstumsprobleme bevorstehen. Die neue deutsche Familienpolitik stellt sich in den Dienst der wachstumsorientierten neoliberalen Wirtschaftspolitik und legitimiert sich mit der Hoffnung, mithilfe von Elterngeld, Kinderbetreuung, einem Markt für Familien-Dienstleistungen und dem Leitbild des aktiven Alterns durch Familienarbeit eine zusätzliche Steigerung wirtschaftlichen Wachstums von 0,5 Prozent zu erzielen.¹ Beim Vergleich der Sozialpolitiken westlicher Wohlfahrtsregime in bezug auf soziale Reproduktion werden drei Typen

unterschieden: ein sozial-demokratisches, ein konservatives und ein liberales Regime.²

Staat, Familie oder Markt?

Im sozial-demokratischen Modell in Skandinavien bestehen universelle Sozialansprüche und -anrechte für jedes Individuum. Sorgearbeit, bezahlte wie unbezahlte, wurde dabei stets als Arbeit betrachtet. Gleichstellungspolitik unterstützt sowohl Mutterschaft als auch Erwerbsarbeit von Frauen. Mit Maßnahmen wie dem schwedischen Elterngeld mit Papa-Quote, von der ein Teil verfällt, wenn nicht vom Vater in Anspruch genommen³ oder der norwegischen Frauenquote für die Führungsebene von börsennotierten Unternehmen, versucht die Politik gezielt, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung neu zu regulieren. Das öffentliche Angebot zur ganztägigen Betreuung von Kindern und Alten ist groß, so dass eine partielle „Entfamiliarisierung“ von Sorgearbeit stattfindet. Aufgrund der Stärke des sozialen Sicherungssystems ist die Bedeutung privater Sozialversicherungen relativ gering.

Deren Bedeutung wächst dagegen stark im konservativen Modell West- und Südeuropas, wo die Familie die Grundeinheit für die Sozialpolitik bildete und das Einkommen die entscheidende Bezugsgröße für Transferleistungen. Hausfrauen und „Zuverdienerinnen“ waren über die „Ernährermänner“ versichert und hatten „abgeleitete“ Ansprüche. Gleichzeitig werden bezahlte Tätigkeiten in Privathaushalten und personennahe Dienstleistungen als neue Beschäftigungsmöglichkeiten für flexible Zuverdienerinnen gepriesen. Steuerpolitisch stützt das deutsche Ehegattensplitting das

männliche Ernährermodell am stärksten. Dagegen bewegt sich Frankreich in dieser Gruppe am stärksten auf Frauen als Erwerbsbürgerinnen zu. Aus demographischen Gründen hat das Land seine Gleichstellungspolitik bereits vor zwanzig Jahren umgestellt und unterstützt wie die skandinavischen Länder berufstätige Mütter durch öffentliche Institutionen und Angebote – von Krippen bis zu Ganztagschulen.

Das liberale Modell der USA, Kanadas, Australiens und Japans und teilweise Großbritanniens ist stark marktorientiert. Öffentliche Daseinsvorsorge und Transferleistungen sind gering, die Bedeutung privater Versicherungssysteme zentral. Auch hier findet eine Entfamiliarisierung von Sorgearbeit statt, aber marktförmig organisiert – durch eine Kommodifizierung dieser Arbeiten als niedrigentlohnte, flexible Frauenarbeit. Die USA integrieren sogar junge alleinerziehende Mütter in die Erwerbsarbeit: *workfare* statt *welfare* bindet Transferleistungen daran, dass die Alleinerziehenden einen Job annehmen, und bietet zum Ausgleich Gutscheine für Kinderbetreuung an. Großbritannien und Holland folgen ebenfalls dem Muster, auch Alleinerziehende primär als Erwerbsbürgerinnen und nicht als Mütter zu betrachten.

work-first-Politik

Bereits in ihrem Weißbuch von 1993 erklärte die EU es als ihr Ziel, durch Beschäftigungswachstum ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und zugleich soziale Integration zu gewährleisten. Die Lissabon-Strategie konkretisierte dies durch die Zielorientierung auf „mehr und bessere Jobs“. Frauen, die bei der Bildung in der EU die Nase leicht vorn haben, wurden als „untergenutztes Potential“ betrachtet und ihre Integration

- 1 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.197/2007, 4.6.07.
- 2 Esping-Anderson, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton; ders. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford & New York.
- 3 Jeder dritte Vater in Schweden nimmt jetzt Elternzeit.

in die Erwerbsmärkte angestrebt: 60 Prozent sollen 2010 erwerbstätig sein. Unter der Fahne von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit will die EU Gleichstellungspolitik als „*work-first*-Politik“⁴ für Frauen gestalten. Als „Erwerbsbürgerinnen“ sind sie eine fest einkalkulierte Komponente der Wettbewerbsstrategie. Als flankierende Maßnahmen setzte die EU in ihrer Beschäftigungsstrategie 2002 erstmals ein Zeitziel für Kinderbetreuung, wonach 2010 für ein Drittel aller Kinder unter drei Jahren und für 90 Prozent aller Kinder im Vorschulalter Betreuungsstätten und -leistungen bereit gestellt sein sollen.⁵

Insgesamt findet in Europa eine Veränderung der Familienform statt. Was Soziologen und Soziologinnen das „männliche Ernährermodell“ nennen, geht es in Richtung eines „Anderthalb-Verdiener-Modell“. Immer mehr Frauen in der EU sind erwerbstätig, wenn auch in unterschiedlichen Beschäftigungs- und Zeitformen und folglich mit unterschiedlicher Einkommens- und sozialer Sicherheit: zwischen 1997 und 2006 stieg die weibliche Beschäftigungsquote von 51 auf 57,3 Prozent.⁶

Welche Auswirkungen hat die Erosion der „Hausfrauenehe“ und die weibliche Erwerbstätigkeit für die in den Haushalten geleistete Versorgungsarbeit?

Beispiel Deutschland: Im vergangenen Jahrzehnt stieg die weibliche Erwerbsquote von 55,3 auf 61,5 Prozent. Der Beschäftigungszuwachs in den 1990er Jahren beruht jedoch allein auf einem Anstieg von Teilzeitarbeit, vor allem Mini-Jobs unter 15 Wochenstunden. Dies erklärt auch, dass Frauen – laut Zeitbudgetstudie von 2001 – ihren Zeitaufwand für Haushalts- und Sorgearbeit lediglich um zehn Prozent reduzierten. Der Einsatz von Männern blieb unverändert. Frauen schultern fast zwei Drittel der Sorge- und Haushaltsarbeiten und 70 Prozent der Kleinkindbetreuung. Im Durchschnitt arbeiten Männer in Deutschland 10,5 Stunden pro Woche mehr in ihren Jobs als Frauen, Frauen arbeiten 12,5 Wochenstunden mehr unbezahlt im Haushalt.⁷

Das bedeutet, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und überwiegend weibliche Zuständigkeit für Sorgearbeit durch die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen letztlich nicht oder nur sehr langsam aufgebrochen wird. Das Elterngeld hat seit kurzem den Männeranteil an der Elternzeit auf sieben Prozent erhöht, wobei die Väter sich meist mit zwei Monaten begnügen, während 86 Prozent der Mütter ein volles Jahr nehmen.⁸

Vereinbarkeit von Beruf und Sorge

Mit dem Lösungsangebot des Elterngelds bleibt die deutsche Politik ihrer Familienorientierung treu, mit der Planung eines größeren öffentlichen Betreuungsangebots und von Ganztagschulen dockt sie jedoch auch behutsam an die *work-first*-Perspektive der EU an und folgt nach dem PISA-Schock dem bildungspolitischen Trend, Erziehungsverantwortung an außerhäusliche Einrichtungen zu delegieren.

Da Deutschland⁹ mit seinem öffentlichen Angebot von Betreuungseinrichtungen im europäischen Vergleich bisher nur einen der hinteren Ränge belegt, befindet es sich mit seinen neuen Plänen auf einem Nachholkurs, um die EU-Zielsetzungen zu erfüllen. Im Bundesdurchschnitt sind nur sieben Prozent der unter Dreijährigen in Tagespflege oder bezahlter Betreuung. Auch der jetzt angestrebte Ausbau von 230.000 Plätzen in Tageseinrichtungen würde nicht für alle Kinder erwerbstätiger Mütter ausreichen.

Die Familien- und die Erwerbsarbeitsorientierung verknüpft die deutsche Politik zudem im neuen Leitbild „Unternehmen Familie“, das „private Haushalte als Arbeitgeber und Marktteilnehmer“ aktivieren will. Drei Millionen deutsche Privathaushalte beschäftigen bereits stundenweise und meist informell eine bezahlte Putz- oder Haushaltshilfe. Nun soll ein Markt für Familien-Dienstleistungen mit 60.000 zusätzlichen Jobs und „flexiblen und bezahlbaren Angeboten im legalen Geschäftsbetrieb“ geschaffen werden.¹⁰ Mit der Umgestaltung der sozialen Einheit Familie in eine ökonomische

Einheit sowie mit einem Mix von un- und unterbezahlter Arbeit zielt die Politik auf die Entfaltung der demographischen Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale privater Haushalte.

Diesem Ziel dient auch das familienpolitische Leitbild des „aktiven Alterns“, das auf die „wirtschaftlichen Potenziale der Alten“ durch Unterstützung für „Kinder, Enkel und Nachbarn“ und freiwillige Leistungen in der kommunalen Selbstverwaltung zählt.¹¹ Damit will die Politik die Solidarität und Reziprozität zwischen den Generationen stärken. Derzeit werden 32 Prozent der Kleinen von Verwandten und Bekannten versorgt, ein Drittel der Großeltern beteiligen sich an der Betreuung ihrer Enkel. Stärker intakt und in Zukunft immer mehr gebraucht ist die Generationensolidarität jedoch bei der Altenpflege.

Aufgrund des demographischen Wandels in den überalterten europäischen Gesellschaften wird sie zum „Wachstumssektor“ innerhalb der personennahen Dienstleistungen werden und ganz neue Vereinbarkeitsprobleme aufwerfen. In Deutschland

4 Zu Deutsch etwa „Vorrang für (bezahlte) Arbeit“ (vor Hausarbeit).

5 Giullari, Susy/Lewis, Jane (2005): *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care. The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of the Capabilities Approach*. UNRISD, Genf.

6 Bothfeld, Silke/Ute Klammer, Christina Klenner, Simone Leiber, Anke Thiel, Astrid Ziegler (2005), WSI-FrauenDatenReport 2005, Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin.

7 BMFSFJ/Statistisches Bundesamt (2003): *Wo bleibt die Zeit. Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/2*, Berlin.

8 taz 18.05.07.

9 Hier wird auf die signifikanten Unterschiede in der öffentlichen Versorgung zwischen der DDR und der BRD nicht eingegangen. Auch jetzt weisen die ostdeutschen Bundesländer noch erhebliche bessere Versorgungsquoten auf als die westdeutschen. Zum folgenden siehe: Deutscher Bundestag (2006): *Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*, Drucksache 16/1360, Berlin, 59ff.

10 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.218/2007, 18.7.07.

11 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.183/2007, 17.4.07 sowie Nr. 205/2007,19.6.07.

wird sich die Zahl der pflegebedürftigen Alten von derzeit zwei auf drei Millionen im Jahr 2020 und bis 2050 auf 4,7 Millionen erhöhen.

70 Prozent der Pflegebedürftigen werden zur Zeit in deutschen Privathaushalten gepflegt. Männer übernehmen insgesamt 37 Prozent der Alten- und Krankenpflege, doch Frauen sind zu 63 Prozent die Hauptpflegepersonen.¹² Viele Frauen haben – unterbrochen von Erwerbsphasen – eine lange Sorge- und Pflegebiographie: zuerst die Versorgung der eigenen Kinder, dann die Betreuung der alten Eltern und Schwiegereltern, schließlich die Pflege des in der Regel älteren männlichen Partners. Gleichzeitig wächst das Marktangebot durch geschätzte 10.000 private ambulante Pflegedienste oder häusliche Pflege durch Migrantinnen, in Deutschland derzeit vor allem durch 100.000 Polinnen und andere Osteuropäerinnen. Wer es sich leisten kann, kauft sich Betreuung oder zumindest Unterstützung von privaten Anbietern.

Die Migrantinnen, die vom Land in die Metropolen oder aus Ländern des Südens und Ostens in den Westen wandern, um in Mittelschicht Haushalten zu putzen, Babys zu wickeln, Kranke zu pflegen und Alte zu betreuen, überlassen die Betreuung ihrer Kinder und Alten ihren Töchtern, Müttern oder gegen ein paar Cents ihren Nachbarinnen. Durch diese „globale Sorgeskette“ werden Versorgungsleistungen von ärmeren in wohlhabendere Haushalte, von armen in reiche Länder verschoben, sodass zum Beispiel auf den Philippinen nicht nur von einem „Brain Drain“, sondern auch von einem „care drain“¹³ die Rede ist. Diese Verschiebung, die Internationalisierung und die Monetarisierung von Sorgearbeit brechen jedoch weder die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung noch die hierarchische Arbeitsbewertung in den Gesellschaften auf.

Der Wert der Daseinsvorsorge

Insgesamt werden in deutschen Privathaushalten pro Jahr 96 Milliarden Stunden unbezahlte Arbeit geleistet – die gesamte Er-

werbsarbeit beläuft sich in Deutschland dagegen nur auf 56 Milliarden Stunden. Die Zeitbudgetstudie beziffert die Wertschöpfung von unbezahlter Arbeit mit 820 Milliarden Euro, was der Wertschöpfung von Industrie (472 Mrd.), Handel, Gastgewerbe und Verkehr (350 Mrd.) zusammen genommen entspricht. Der Lohn für eine Vollzeit-Hausfrau – mit einem Stundenlohn von sieben Euro – würde 1700 Euro betragen.¹⁴

Wo personennahe Dienstleistungen in den bezahlten Markt integriert werden, findet jedoch keine gesellschaftliche Aufwertung von Sorgearbeit statt. Die unterbezahlte globale Versorgungskette von Migrantinnen wie auch 1-Euro-Jobs in Deutschland im Bereich der Sozialarbeit verstärken die niedrige Einstufung.

Gleichzeitig wird durch den Sparkurs der öffentlichen Hand und die Rationalisierung im gesamten Dienstleistungssektor personennahe Betreuungsarbeit weggekürzt, weil ihre Geschwindigkeit und Effizienz nicht immer weiter zu steigern sind und sie deshalb „zu teuer“ ist. Seit 1995 wurden in deutschen Krankenhäusern 50.000 Stellen für Pflegepersonal abgebaut, während die Zahl der pro Jahr behandelten Patienten heute um eine Million höher liegt als vor zwölf Jahren. Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung sieht in diesem Pflegenotstand in Krankenhäusern ein Risiko für die Patientensicherheit.¹⁵ Zum einen wird diese Pflegearbeit jetzt durch stärker belastete Pflegerinnen in formalen Jobs geleistet, zum anderen auch informell, unter- oder unbezahlt in Privathaushalten. Nicht die Arbeit schwindet, lediglich die Bezahlung.

Das Vertrackte an Sorgearbeit ist zudem, dass sie trotz aller Monetarisierung niemals ganz in physische Verrichtungen, Pflegemodule und Zeittakte aufgeht. In jeder personennahen Versorgung steckt ein informeller Kern, die Menschlichkeit, die Streicheleinheiten, die quer zu den Marktprinzipien von Produktivität und Effizienz stehen. So bleibt neben bezahlter Sorgearbeit meist eine informelle Betreuung durch Haushaltsangehörige notwendig, denn bei ihnen be-

ruht unbezahlte Sorgearbeit auf dem Prinzip der Reziprozität oder des Altruismus.

Insgesamt ist zu erwarten, dass mit der Finanznot und dem Sparkurs der öffentlichen Haushalte Hilfe- und Pflegeaufgaben auch in Zukunft nicht „entfamiliarisiert“ werden, sondern den Privathaushalten überantwortet bleiben. Gleichzeitig ist die Beschäftigungspolitik im personennahen Dienstleistungssektor höchst widersprüchlich und die beiden EU-Ziele „mehr und bessere Jobs“ fallen auseinander: Formale Jobs werden in diesem Sektor abgebaut. Zwar gibt es neue und mehr Jobs für Frauen, aber informelle, die auf Dauer weder eine unabhängige Existenzsicherung noch soziale Sicherheit im Alter garantieren.

Die deutsche Familienpolitik setzt darauf, dass die Betreuung von hilfebedürftigen Angehörigen, jungen wie alten, auch weiterhin überwiegend in den Privathaushalten erbracht wird – trotz sich verändernder Haushaltsformen und Geschlechterrollen. Sie unterstützt und ermöglicht eher, dass diese Leistungen un- oder unterbezahlt im Privatbereich geleistet werden, als dass der Staat selbst die notwendigen Dienstleistungen erbringt, öffentliche Einrichtungen bereitstellt und gleichzeitig eine konsequente Gleichstellungspolitik für Frauen auf den Erwerbsmärkten betreibt. Die fortgesetzte Orientierung auf die Familie als Bedarfs-, Solidar- und Sorgegemeinschaft und auf die Eigenverantwortung in den Privathaushalten ist ein funktionaler, kostengünstiger Bestandteil des Um- und Abbaus deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, durch die die Gesellschaft beides, reproduktions- und wettbewerbstüchtig bleiben soll.

Dr. Christa Wichterich ist Publizistin und Consultant in der Entwicklungszusammenarbeit.

¹² Deutscher Bundestag (2006) a.a.O., 141ff.

¹³ Abwerbung von (weiblichem) Pflegepersonal aus Schwellenländern durch Industrieländer.

¹⁴ BMFSFJ/Statistisches Bundesamt (2003) a.a.O.

¹⁵ Der Tagesspiegel, 18.7.2007.