

Inhalt

Schwerpunkt: Industrielle Beziehungen und Sorgearbeit

Ingrid Artus, Peter Birke, Stefan Kerber-Clasen, Wolfgang Menz

Industrielle Beziehungen und Sorgearbeit.

Einleitung zum Schwerpunktheft 362

Theresa Tschenker

Kollektivverträge über Personalschlüssel in der Altenpflege 366

Fabienne Décieux, Karina Becker und Yalcin Kutlu

Permanenter Notstand und der Kampf um gute Sorge(arbeit) – Polanyi'sche

Doppelbewegungen in der Marktgesellschaft 386

Katrin Roller

Interessenpolitische (Neu-)Orientierung an Care-Arbeit 407

Tine Haubner

Grauzonen der Sorge: Informalisierung von Pflegearbeit im Kontext des

Pflegenotstands 425

Industrielle Beziehungen und Sorgearbeit.

Einleitung zum Schwerpunktheft

Die Industrial-Relations-Forschung und auch die Fachzeitschrift „Industrielle Beziehungen“ hat – wie die Etymologie des Namens schon nahelegt – ihren historisch gewachsenen Schwerpunkt im Industriebereich. Obwohl sich die Tertiarisierung der Wirtschaft längst in den Forschungsthemen der Disziplin widerspiegelt, liegt ihr Schwerpunkt nach wie vor eher im Bereich maskulinisierter Arbeitsmarktsegmente mit institutionalisierten Mitbestimmungsstrukturen und vergleichsweise starken Gewerkschaften. Arbeitsbeziehungen in stärker feminisierten und häufig informalierten Dienstleistungsbereichen werden (wenn überhaupt) eher als Randphänomene und Abweichungen von der Norm diskutiert. Letzteres gilt insbesondere für die so genannte „Sorgearbeit“.

Sorgearbeit zielt auf den Erhalt, die Förderung und die Formierung der körperlichen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten von Personen. Sie umfasst damit, grob umrissen, die Bereiche Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung und Betreuung. Bezahlte Sorgearbeit wird in sozialen Dienstleistungsberufen ausgeübt, und zwar überwiegend von Frauen. Diese Tätigkeiten erfordern spezifische Qualifikationen und stellen aktuell ein wachsendes Segment des Arbeitsmarktes dar.

In den vergangenen Jahren haben die sozialwissenschaftlichen Debatten um den spezifischen Charakter und die Problemlagen von Dienstleistungsarbeit in sogenannten Sorgeberufen erheblich zugenommen. Ausgangspunkte dieser Debatte waren einerseits die Kritik systemisch verankerter Unsichtbarkeit konkreter Sorgetätigkeiten (Anderson, 2000), andererseits die Betonung des transformativen Potenzials einer Care-Revolution (Winker, 2015). Im Zuge des neoliberalen Umbaus von Wirtschaft und Sozialstaat, der Ökonomisierung von Sorgearbeit und der Veränderungen der Geschlechterarrangements entstehen im Bereich von Sorgearbeit neue Konflikte, die zudem eine erhöhte Sichtbarkeit besitzen. Von Kerstin Jürgens (2010) wurde die neue gesellschaftliche Brisanz der Sorgearbeit daher mit dem Begriff der Reproduktionskrise belegt.

Zwischen Kritik, Krise und Erwartung haben mittlerweile viele Autoren und noch mehr Autorinnen konkrete Analysen zu teils spektakulären gesellschaftlichen Konflikten um Sorgearbeit erarbeitet. Im Zentrum stand dabei u.a. der enge Zusammenhang zwischen unbezahlter Haushaltsarbeit und Sorge-Erwerbsarbeit (Kohlen & Kumbruck, 2008; Aulenbacher & Dammayr, 2014) sowie die intersektionalen Verknüpfungen zwischen Sorge-

Kämpfen und Kämpfen der Migration (Hess, 2009; Schilliger, 2013). Es existieren auch diverse detaillierte empirische Forschungen zu konkreten Sorge-Kämpfen, so in Bezug auf Arbeit in Krankenhäusern (Briskin, 2011; Dörre, Goes, Schmalz, & Thiel, 2017), in Kitas (Kerber-Clasen, 2017) oder in der Altenpflege (Nowak, 2017). Vor dem Hintergrund lokaler Arbeitskämpfe (Charité Berlin, Krankenhäuser im Saarland) sowie viel beachteter bundesweiter Tarifrunden wurde die Spezifik von Streiks und Konflikten in Bezug auf feminisierte Sorgedienstleistungen untersucht (Bewernitz & Dribbusch, 2014; Artus & Pflüger, 2015; Artus, Birke, Kerber-Clasen, & Menz, 2017; Artus, 2019).

Daher ist es Zeit, dass auch die Fachzeitschrift „Industrielle Beziehungen“ dem Thema Sorgearbeit ein Schwerpunktheft widmet. Die vier Beiträge im vorliegenden Heft untersuchen das Interessenhandeln im Bereich der Sorgearbeit aus unterschiedlichen Perspektiven:

In einem rechtswissenschaftlichen Beitrag untersucht *Theresa Tschenker* (Frankfurt/Oder) das zentrale Thema der rechtlichen Regulierung von Personalschlüsseln und Personalbemessung in der Pflege. Um dieses Thema drehen sich aktuell diverse Tarifaueinandersetzungen und es ist juristisch stark umstritten. Theresa Tschenker kontextualisiert die aktuellen Auseinandersetzungen historisch und juridisch; sie vergleicht diese zudem mit Feldern jenseits der Sorgearbeit. Die Autorin hinterfragt dabei zwei zentrale Argumente gegen die Einführung von Personalschlüsseln in der Altenpflege und kommt zu dem Resümee: Sowohl die Frage der Finanzierung als auch die Frage der juristischen Haltbarkeit von Verbesserungen seien (auch) in diesem Bereich vor allem politisch zu beantworten, Besetzungsregeln seien, letztlich ähnlich wie zuvor in der Industrie, finanzierbar, legal und „tarifizierbar“.

Fabienne Décieux (Linz), *Karina Becker* (Jena) und *Yalcin Kutlu* (Jena) diskutieren Arbeitskämpfe im Kita-Bereich. In einer Analyse kollektiven Interessenhandelns in der (Klein-)Kinderbetreuung in Deutschland und Österreich wird der Versuch unternommen, die Dynamiken der jüngsten Konflikte theoretisch zu fassen. Es wird die These verfolgt, dass die (Quasi-)Vermarktlichung der Kleinkindbetreuung ein Spannungsverhältnis zum ausgeprägten Berufsethos der Erzieher*innen erzeugt habe, das sich aufschlussreich mit der Polanyi'schen Denkfigur von Bewegung und Gegenbewegung analysieren lässt.

Katrin Roller (München) diskutiert das Potenzial einer „interessenpolitischen Neuorientierung“ in der Sorgearbeit, hier verstanden als breite Kategorie, die sowohl Erziehung und Bildung als auch Pflege und Fürsorge umfasst. Gerade in der Verbindung von betrieblich-institutioneller Interessenvertretung für professionelle Sorgearbeit und Interessenvertretung für Beschäftigte in irregulären Arbeitsbeziehungen könnten, so die Autorin, Gewerkschaften aktuell neue Handlungsfelder erschließen: Das Thema Arbeitszeit und Arbeitszeitpolitik sei in dieser Hinsicht von besonderer Bedeutung.

Im vierten Beitrag des Schwerpunktheftes wendet sich *Tine Haubner* (Jena) der Frage zu, wie die Grenze zwischen unbezahlter und bezahlter Tätigkeit in der Pflege neu definiert wurde und wird. Sie diskutiert das schwierig zu fassende Verhältnis zwischen einer Expansion bezahlter Erwerbsarbeit und einer gleichzeitigen Ausweitung von „Ehrenamtlichkeit“ sowie anderen Formen der unbezahlten Arbeit, die sie zusammenfassend als „gemeinwohldienliche Schattenarbeit“ beschreibt. Im Resultat entstünden, so die These der Autorin, spezifische Formen der „Informalisierung“, die als solche auch auf die Debatten in der Arbeitssoziologie zu beziehen wären. „Informalität“ und „Formalität“ in der Arbeitsgesellschaft seien nicht als statische Kategorien, sondern als ein aufeinander bezogenes soziales Verhältnis zu fassen.

Wir hoffen und glauben, dass die hiermit veröffentlichten vier Beiträge des Schwerpunktheftes wichtige Anregungen für die weitere Debatte liefern werden – sowohl auf begrifflich-theoretischer Ebene als auch hinsichtlich der Frage nach Konsequenzen der „Sorge-Kämpfe“ für die Entwicklung industrieller Beziehungen, gewerkschaftlicher Arbeit und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen.

Wir wünschen viel Spaß beim Lesen!

Ingrid Artus, Peter Birke, Stefan Kerber-Clasen, Wolfgang Menz

Literatur

- Anderson, B. (2000). *Doing the dirty work? The global politics of domestic labour*. London: Palgrave Macmillan.
- Artus, I. (2019). Tarifkämpfe und Entlastung im Krankenhaus: „Mehr für uns ist besser für alle“. In C. Ludwig, H. Simon, & A. Wagner (Hrsg.), *Entgrenzte Arbeit, (un-)begrenzte Solidarität? Bedingungen und Strategien gewerkschaftlichen Handelns im flexiblen Kapitalismus* (S. 54–69). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Artus, I., Birke, P., Kerber-Clasen, S., & Menz, W. (Hrsg.) (2017). *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg: VSA.
- Artus, I., & Pflüger, J. (2015). Feminisierung von Arbeitskonflikten. Überlegungen zur gendersensiblen Analyse von Streiks. *AIS-Studien*, 8, 92–108.
- Aulenbacher, B., & Dammayr, M. (2014). Krisen des Sorgens. Zur herrschaftsförmigen und widerständigen Rationalisierung und Neuverteilung von Sorgearbeit. In B. Aulenbacher & M. Dammayr (Hrsg.), *Für sich und andere sorgen: Krise und Zukunft von Care in der modernen Gesellschaft* (S. 65–76). Weinheim: Beltz Juventa.
- Bewernitz, T., & Dribbusch, H. (2014). „Kein Tag ohne Streik“. Arbeitskampftwicklung im Dienstleistungssektor. *WSI-Mitteilungen*, 67 (5), 393–401.
- Briskin, L. (2011). The militancy of nurses and union renewal. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17, 485–499.
- Dörre, K., Goes, T. E., Schmalz, S., & Thiel, M. (2017). *Streikrepublik Deutschland? Die Erneuerung der Gewerkschaften in Ost und West* (2. Aufl.). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Hess, S. (2009). Migrantische HausArbeit. Zur prekären Kommerzialisierung der Sphäre der „Nicht-Arbeit“. In G. Herlyn, J. Mücke, K. Schönberger, & O. Sutter (Hrsg.), *Arbeit und Nicht-Arbeit: Entgrenzungen und Begrenzungen von Lebensbereichen und Praxen* (S. 201–214). München: Hampp.
- Jürgens, K. (2010). Deutschland in der Reproduktionskrise. *Leviathan*, 38, 559–587.
- Kerber-Clasen, S. (2017). Erfolgreich gescheitert? Gewerkschaftliche Aushandlungen des Sozialstaatsumbaus im Kita-Bereich. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe: Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 34–57). Hamburg: VSA.
- Kohlen, H., & Kumbruck, C. (2008). Care-(Ethik) und das Ethos fürsorglicher Praxis (Literaturstudie). Bremen: Artec.

- Nowak, I. (2017). Perspektiven von Arbeitskonflikten in der Altenpflege. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe: Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 182–199). Hamburg: VSA.
- Schilliger, S. (2013). Care-Migration: Kampf der Hausarbeiterinnen um transnationale Wohlfahrt und gleiche Rechte. *Widerspruch*, 62, 51–59.
- Winker, G. (2015). *Care Revolution. Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld: transcript.

*Theresa Tschenker**

Kollektivverträge über Personalschlüssel in der Altenpflege**

Zusammenfassung

Die Arbeit in der ambulanten und stationären Altenpflege muss von wenigen Fachkräften geschultert werden – zulasten der Beschäftigten, Pflegebedürftigen und Angehörigen. Beschäftigte fordern deshalb mehr qualifiziertes Personal; eine Form, dies zu erreichen, sind tarifliche Regelungen über Personalschlüssel, sogenannte Entlastungsregeln. Im Folgenden werden zwei wesentliche Einwände gegen solche Regelungen untersucht: das finanzielle und das rechtliche Argument. Die Analyse des Finanzierungssystems der Altenpflege und eine grundrechtsdogmatische Prüfung zeigen, dass beide Einwände nicht haltbar sind und Entlastungsregeln sowohl finanzierbar als auch rechtlich zulässig sind.

Schlagwörter: Altenpflege, Tarifverhandlungen, Personalschlüssel, Arbeitsbedingungen

Collective agreements on staffing ratio in elderly care

Abstract

Work in elderly care in Germany is characterized by a lack of professionals. The workers, the elderly, and their relatives all suffer from the workload caused by the lack of employees. Therefore, workers are claiming more and better qualified staff. One way to reach this goal are collective bargaining agreements on staffing ratio. This article analyses two main objections against this claim: the financial and the legal argument. An examination of the financing system and an analysis of the fundamental rights of the employer and the employees show that both objections are insupportable. Staff ratios are both fundable and legally justified in collective bargaining.

Keywords: elderly care, collective bargaining, staffing ratio, working conditions. JEL: I11, J52, K31

* Theresa Tschenker, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches und Deutsches Arbeitsrecht, Zivilverfahrensrecht, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Große Scharrnstraße 59, D-15230 Frankfurt (Oder). E-Mail: tschenker@europa-uni.de.

** Artikel eingegangen am 29.12.2018. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 15.06.2019

A. Einführung

Knapp die Hälfte der pflegebedürftigen Personen wird von Angehörigen zu Hause ohne professionelle Hilfe gepflegt. Die kommerzialisierte Sorgearbeit ist eine riesige Branche: Über eine Million Menschen arbeiten in Deutschland in der Altenpflege. Die Zahl der Pflegebedürftigen wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels rapide steigen. Über 85 Prozent der Beschäftigten sind Frauen (Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, 2017, S. 143). Wer über die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege spricht, verhandelt zugleich auch Fragen der Geschlechtergleichstellung: Weil die Altenpflege eine frauendominierte Branche ist, führt ein Kampf für bessere Arbeitsbedingungen nicht nur zur Anerkennung dieser Tätigkeiten, sondern auch zur Verbesserung der Arbeitssituation von Frauen. Die Sachverständigenkommission des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung (2017, S. 17–18) votiert für eine Abkehr von einer Pflege innerhalb der Familie, die ebenfalls meist von Frauen geleistet wird, hin zu einem Pflegesystem, das stärker auf professionelle Angebote baut. Wenn Arbeitskämpfe in der Altenpflege mit dem Ziel einer Verbesserung von professionalisierter Pflege geführt werden, dann können sie insofern auch zu einer geschlechtergerechten Verteilung von Care-Arbeit beitragen.

Die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 führte zwar zu einem Beschäftigungsaufbau, jedoch verschlechterten sich gleichzeitig die Arbeitsbedingungen. Insbesondere Geringqualifizierte sind in diesem Berufsfeld tätig, was sich negativ auf die Berufsbinding, das berufliche Selbstverständnis und das Engagement für die eigene Profession auswirkt. Die schlechten Arbeitsbedingungen sind vielfach erforscht und in letzter Zeit häufiger Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Der Zeitdruck ist enorm, qualitativ hochwertige Pflege kaum möglich. So leiden die Beschäftigten unter starken gesundheitlichen Belastungen, was zu häufigen Arbeitsunterbrechungen mit Aus- und Wiedereinstiegen und zu kurzen Verweildauern im Beruf führt (Schroeder, 2018, S. 54ff.).

Die Gewerkschaft ver.di verlangt die Einstellung von mehr Fachpersonal. Neben einzelnen Verhandlungen über Haustarifverträge setzte sie bisher auf Demonstrationen an sogenannten Aktionstagen und fordert einen allgemeinverbindlichen, flächendeckenden Tarifvertrag und gesetzliche Personalschlüssel. Anknüpfend an die Personalschlüssel für pflegeintensive Bereiche in Krankenhäusern durch die Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung des Bundesministeriums für Gesundheit vom 5. Oktober 2018 werden auch in der Altenpflege gesetzliche Personalschlüssel diskutiert (Genster, 2018; Woratschka, 2018). Diese Forderungen stehen Tarifverträgen zur Entlastung des Personals nicht im Weg. Die gesetzlich festgeschriebenen Personalschlüssel sollen lediglich flächendeckend bessere Mindestbedingungen in der Pflege einführen, vergleichbar mit den Mindestentgelten für die Pflege durch den Erlass der Zweiten Pflegearbeitsbedingungenverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. Abs. 3 AEntG.

In der Krankenpflege sind bereits Tarifverträge zur personellen Entlastung geschlossen worden. Infolge von Streiks beziehungsweise Streikandrohungen wurden unter anderem 2016 an der Charité Berlin, 2018 in Homburg, Hannover, Augsburg und im März 2019 in Brandenburg an der Havel Entlastungstarifverträge erkämpft. An den Universitätskliniken in Essen und Düsseldorf und im Saarland wurden schuldrechtliche Vereinbarungen zur Entlastung des Personals geschlossen. In der Gewerkschaft organisierte Beschäftigte können

sich positiv auf diese Entwicklungen in der Krankenpflege beziehen. Darüber hinaus besteht in der Altenpflege Mobilisierungspotenzial aufgrund des immensen Fachkräftemangels, der angesichts der damit verbundenen Arbeitsplatzsicherheit die Verhandlungsposition der Beschäftigten verbessert (Behruzi, 2018).

Konfrontiert mit den Forderungen von ver.di, berufen sich die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf ihre begrenzten finanziellen Mittel: Weil sie von den Ergebnissen der Verhandlungen mit den Pflegekassen und den Sozialhilfeträgern abhängig sind, seien ihnen im Vergleich zu Unternehmen auf anderen Märkten die Hände gebunden. Die Altenpflege wird als ein stark reglementierter Markt bewertet (Schäfer, Voland, & Strenge, 2008, S. 570; Kümmerling, 2009, S. 151; Schroeder, 2018, S. 4). Der finanzielle Rahmen sei für die Leistungsträger eng gesteckt (Halletz, 2018, S. 87; Schroeder, 2018, S. 113). In aller Regel wird den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wenig Verhandlungsmacht gegenüber Kostenträgern, also Pflegekassen und Sozialhilfeträgern, eingeräumt (Harsdorf-Gebhardt, 2016, S. 419; Weiß, 2016, S. 140; Bieback, 2017, S. 187).¹

In diesem Beitrag wird im ersten Teil ein Blick auf die rechtliche Ausgestaltung der Finanzierungsstruktur des Altenpflegemarkts (B. I.) sowie eine Bestandsaufnahme der Gewinnmöglichkeiten auf diesem (B. II.) vorgenommen. Darüber hinaus wird die Behauptung in Frage gestellt, die Einrichtungsbetreibenden könnten kein zusätzliches Fachpersonal einstellen, weil sie die entstehenden Mehrkosten in dem bestehenden Verhandlungssystem von Pflegesätzen und Vergütungsvereinbarungen nicht finanzieren könnten (B. III.).

Im zweiten Teil sollen die Forderungen nach mehr Personal und einer Mindestqualifikation der neuen Beschäftigten juristisch bewertet werden. Um die Frage zu beantworten, ob Entlastungsregeln rechtmäßige Gegenstände in Tarifauseinandersetzungen darstellen können, soll zunächst auf die Entwicklung der Praxis von Besetzungs- und Entlastungsregeln und die dazugehörigen Gerichtsurteile hingewiesen werden (C.I.). Anschließend wird grundrechtsdogmatisch geprüft, ob Entlastungsregeln tarifvertraglich in der Altenpflege verhandelt werden können (C.II.1.) und ob sie als Eingriff in die Personalplanung die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in ihrem Grundrecht der Unternehmerfreiheit verletzen (C.II.2.).

Im Fazit (D.) soll diskutiert werden, welche Auswirkungen eine rechtliche Zulässigkeit der Forderungen auf das Finanzierungsmodell der Altenpflege haben kann.

B. Mythos der Nichtfinanzierbarkeit

B.I. Dienstleistungen auf einem Quasi-Markt

Der Altenpflegemarkt wird als Wirtschaftssektor definiert, auf dem verschiedene Akteure tätig werden, um die Dienstleistung der ambulanten und stationären Altenpflege anzubieten

1 Harsdorf-Gebhardt (2016) behauptet, die Träger seien „gezwungen“, einen Gewinnzuschlag gegenüber den Kostenträgern geltend zu machen, um von ihrer Gewinnerzielungsmöglichkeit aus § 84 Abs. 2 S. 4 Hs. 1 SGB XI Gebrauch zu machen. Unerwähnt bleibt jedoch, dass die Einrichtungsbetreiber ihre Gewinne keinesfalls über verhandelte Gewinnzuschläge generieren, sondern über schlechtere Bezahlung und am unteren Limit operierende Personalschlüssel.

(Schroeder, 2018, S. 42). Er ist abzugrenzen von dem Arbeitsmarkt der Altenpflege, hat aber Einfluss auf diesen. Der Altenpflegemarkt ist durchzogen von gesetzlichen Regularien, darunter die Heimgesetze in den einzelnen Bundesländern² mit unterschiedlichen Personalschlüsseln, Bauverordnungen und als Kernstück das durch die soziale Pflegeversicherung geschaffene Elfte Sozialgesetzbuch. Die gesetzlichen Regelungen sind schnelllebig, weil sie im Mittelpunkt des politischen Interesses stehen.

Pflegeeinrichtungen finanzieren sich neben den Zahlungen der Pflegebedürftigen und staatlicher Investitionsförderung vor allem aus den staatlichen Mitteln der Pflegesätze und Vergütungsvereinbarungen nach § 82 Abs. 1, 2 SGB XI (Knittel, 2018a, Rn. 4ff.). Nach §§ 72 Abs. 4 S. 3 i.V.m. 82 Abs. 1 Nr. 1 SGB XI haben die Pflegeeinrichtungen einen Anspruch gegen die Pflegekassen auf angemessene Vergütung ihrer Leistungen. Die konkrete Höhe dieser Vergütungen ist gesetzlich jedoch nicht geregelt – sie wird ausgehandelt. Jede Einrichtung kann mit den Kostenträgern, den Pflegekassen und den Sozialhilfeträgern individuelle Vergütungsvereinbarungen aushandeln, §§ 85 Abs. 2, 89 Abs. 2 SGB XI.

In der stationären Pflege erfolgt die Vergütung durch Pflegesätze. Sie umfassen die Kosten für Pflegeleistungen, medizinische Behandlungspflege und soziale Betreuung, nicht jedoch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, § 84 Abs. 1 SGB XI. In der ambulanten Pflege ist eine Vielzahl von Vergütungsformen möglich: so zum Beispiel nach Zeitaufwand, nach dem Inhalt der Pflegeleistung und nach Komplexleistungen oder Einzelleistungen, § 89 Abs. 3 SGB XI. In der Praxis hat sich mittlerweile das Leistungskomplexsystem durchgesetzt (Schneekloth & Müller, 2000, S. 172). Hierbei werden die pflegerischen Tätigkeiten, die regelmäßig in Kombination mit anderen Leistungen vollzogen werden, in Paketen zusammengefasst. Für das Paket wird ein durchschnittlicher Zeitaufwand festgelegt. Die pauschale Vergütung des Leistungskomplexes erfolgt auf Basis dieser Generalisierung. Kritik hat diese Praxis erfahren, weil die Annahmen über den Zeitumfang der Leistung den tatsächlichen Umfang der Pflegeleistung oft unterlaufen (Gerlinger & Röber, 2014; Harland, 2019).

Ambulante wie stationäre Einrichtungen können steigende Ausgaben, beispielsweise durch bessere Bezahlung der Beschäftigten oder Einstellung von mehr Personal, in den Verhandlungen über die Vergütungsvereinbarungen geltend machen. Die Personalkosten machen mit 45 bis 70 Prozent den Großteil der Ausgaben der Einrichtungsbetreibenden aus (Brünner & Höfer, 2018a, Rn. 14; Hages, Rehm, Rebekka, & Roth, 2017, S. 231). Möchten die Kostenträger die erhöhten Kosten nicht übernehmen, können sie diese auf Plausibilität überprüfen. Das erfolgt anhand des sogenannten externen Vergleichs gemäß § 84 Abs. 2 S. 9 SGB XI, der auch auf den ambulanten Dienst Anwendung findet (BSG 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R; Knittel, 2018b, Rn. 5). Danach können bei den Verhandlungen die Vereinbarungen derjenigen Pflegeeinrichtungen, die nach Art und Größe sowie hinsichtlich der in § 84 Abs. 5 SGB XI genannten Leistungs- und Qualitätsmerkmale im Wesentlichen gleichartig sind, zum Vergleich herangezogen werden. Liegt die prospektive Kalkulation der Einrichtungen im unteren Drittel des externen Vergleichs, müssen die Kosten erstattet werden – eine wirtschaftli-

2 Die frühere Bundeskompetenz für das Heimrecht ging durch die Föderalismusreform von 2006 auf die Bundesländer über gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Mittlerweile haben alle Länder von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes durch landesrechtliche Regelungen ersetzt, Plantholz (2018b, Rn. 31).

che Angemessenheitsprüfung erfolgt dann nicht. Liegt die Kalkulation über dem unteren Drittel des externen Vergleichs, sind die von der Einrichtung geltend gemachten Gründe auf ihre wirtschaftliche Angemessenheit zu überprüfen (BSG, 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, NZS 2010, 35, Rn. 28). Als Gründe können beispielsweise die Tarifbindung der Pflegeeinrichtung, höhere Personalschlüssel für eine verbesserte Pflegequalität, besondere Leistungsangebote und dadurch personalintensivere Betreuungserfordernisse, Lage, Größe und Bauart der Einrichtungen angeführt werden (BT-Drs. 16/7439, S. 71 zu Nr. 50 Buchstabe a bb; BSG 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 36; Halletz, 2018, S. 86).

Können sich die Verhandlungsparteien nicht auf eine Kostenvereinbarung einigen, erfolgt die Festsetzung der Vergütungen durch eine Schiedsstelle gemäß §§ 85 Abs. 5, 89 Abs. 3 S. 3 SGB XI. Für alle Entscheidungen der Schiedsstelle gilt: Ist eine der Parteien mit dem Schiedsstellenspruch nicht zufrieden, weil die Entscheidung nicht oder nicht vollständig den Anträgen entsprochen hat, kann sie die Landessozialgerichte gemäß § 85 Abs. 5 S. 3 SGB XI i.V.m. § 29 Abs. 2 Nr. 1 SGG anrufen.

Weitaus weniger reguliert ist, unter welchen Bedingungen der Betrieb einer Einrichtung zulässig ist. Die Altenpflege ist dadurch gekennzeichnet, dass unbegrenzt viele Einrichtungen zugelassen sind und keine staatliche Bedarfsplanung stattfindet. Um eine Altenpflegeeinrichtung zu betreiben, muss die Gewähr für eine leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgung geboten werden. Die weiteren Voraussetzungen des § 72 Abs. 3 SGB XI, wie die Einführung eines Qualitätsmanagements und die Einhaltung von Expertenstandards, sollen nach der Vorstellung des Gesetzgebers bereits vor Inbetriebnahme der Einrichtung erfüllt werden. De facto können sie aber erst während des laufenden Betriebes der Einrichtung durch die Pflegekassen auf Einhaltung überprüft werden (Plantholz, 2018a, Rn. 21).

Die Dienstleistungen der Altenpflege werden auf einem Quasi-Markt angeboten. Ein solcher ist dadurch geprägt, dass die Konsumierenden der Leistung und die Leistungszahlenden nicht oder nur zum Teil identisch sind. Diese Dreiecksbeziehung ist mittels gesetzlicher Regelungen unter anderem zur Preisverhandlung strukturiert (Heiberger, Schwarzer, & Riebling, 2017, S. 7). Die Pflegebedürftigen nehmen die Pflegedienstleistung in Anspruch. Sie bezahlen nicht die gesamte Leistung, sondern nur die Unterkunft, Verpflegung und den Teil der Pflegeleistungen, der nicht von der Pflegeversicherung übernommen wird. Die Pflegeleistungen selbst werden zum Großteil durch die Pflegekassen vergütet, auch wenn der Anteil der von den Pflegebedürftigen getragenen Kosten stetig wächst (Weiß, 2016, S. 221–222).

Zusammengefasst hat die Struktur des Pflegemarktes Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in der Altenpflege. Welche finanziellen Mittel den Einrichtungen für das Personal zur Verfügung stehen, richtet sich nach den Ergebnissen der Vergütungsverhandlungen. Das gesetzlich geregelte Verhandlungssystem beeinflusst damit die Arbeits- und Pflegebedingungen.

B.II. Branche mit hohen Gewinnerwartungen

Mit der grundlegenden Orientierung der Pflegeversicherung an Marktlogiken stellen Gewinnerwartungen im Altenpflegesystem heute keine Besonderheit mehr dar. Finanzinvestoren haben das Gesundheits- und Sozialwesen längst als profitable Anlagequelle entdeckt. Immer mehr Finanzinvestoren kaufen Pflegeheime auf. Die Gründe dafür sind deutlich: Es

gibt hohe, stabile und vor allem wachsende Renditeraten.³ Attraktiv für Investorinnen und Investoren sind vor allem die über die Vergütungsvereinbarungen staatlich garantierten Zahlungsströme und lange Pachtverträge von 20 und mehr Jahren (Linsin, Zeeh, & Schellenberg, 2017, S. 18). Dass private Pflegeeinrichtungen dazu in der Lage sind, stabile Gewinne zulasten der Beschäftigten und Pflegebedürftigen einzustreichen, wird in der öffentlichen Debatte immer wieder thematisiert (Burkhardt, 2018; Houben, 2018; Legrand, 2018). Seit der Marktöffnung durch die Pflegeversicherung strömen Konzerne wie Deutsche Wohnen, Versicherungen und Renten- und Hedgefonds auf den Markt (Sigmund & Specht, 2018). So gab der Immobilienkonzern Deutsche Wohnen im August 2018 bekannt, 30 Pflegeeinrichtungen zu übernehmen (Göckes, 2018). Statistische Angaben zum Umfang der Gewinnspannen und dem Anteil der Personalkosten existieren nur begrenzt (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2018, S. 9–10). Hier besteht noch Forschungsbedarf.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Ökonomisierung der Pflege einen Quasimarkt geschaffen hat, auf dem es um Kostenminimierung und Gewinnmaximierung ohne Rücksicht auf die Arbeits- und Pflegebedingungen geht. Renditeerwartungen können vor allem von den privaten Einrichtungen erfüllt werden. Der leichte Zugang zum Altenpflegemarkt und die Ausrichtung der Pflegeversicherung an Marktmechanismen haben zu einem erbitterten Preiskampf zwischen den Einrichtungen anhand der Stellschraube Personalkosten geführt.

B.III. Finanzierbarkeit der Personalforderungen

Zunächst herrscht bei Vorliegen der Voraussetzungen zum Betrieb einer Pflegeeinrichtung Kontrahierungszwang seitens der Kostenträger, § 72 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 SGB XI. Sie müssen den Versorgungsvertrag mit der Einrichtung schließen und können sich gerade nicht für den günstigeren Anbieter entscheiden. Ähnlich stellt es sich bei der Vergütungsverhandlung dar. Die Kostenträger sind zum Abschluss einer Vergütungsvereinbarung verpflichtet, sobald eine Einrichtung einen Antrag nach § 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI gestellt hat (Brünner & Höfer, 2018b, Rn. 5; Knittel, 2018c, Rn. 5). Nur die Einrichtungsträger selbst können auf den Abschluss einer Vereinbarung verzichten (BT-Drs. 12/5262 S. 150; Brünner & Höfer, 2018b, Rn. 5; Schütze, 2018, Rn. 3; Udsching, 2018, Rn. 2). Von diesem Verzichtrecht können sie allerdings nur so lange Gebrauch machen, wie die Schiedsstelle gemäß § 76 SGB XI nicht verbindlich entschieden hat. Die Entscheidung der Schiedsstelle ist für beide Vertragsparteien verbindlich – die Kostenträger können sich dieser nicht entziehen (Knittel, 2018c, Rn. 4). Den Einrichtungsbetreibenden können die Vergütungsverhandlungen nicht verwehrt werden.

Wie steht es nun um die inhaltlichen Forderungen in den Verhandlungen? Zunächst ist auf die Regelung hinzuweisen, die es den Einrichtungen erlaubt, während der Vergütungsverhandlungen auch die Wirtschaftlichkeit von Gehältern bis zur Höhe tarifvertraglich ver-

3 Ein Report für Investor_innen bewirbt den Pflegeheimmarkt und spricht von einem „Renditevorsprung vor traditionellen Immobilienanlageklassen“, wobei in der gesamten Broschüre kein Wort zu den Arbeits- und Pflegebedingungen fällt, (Linsin, Zeeh, & Schellenberg 2017, S. 18). In einem anderen Report schwärmt das Beratungs- und Maklerunternehmen für Pflegeeinrichtungen Terranus von einem „gigantischen Wachstumsmarkt“ mit „herausragenden Renditechancen“ (Burkhardt 2018).

einbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen geltend zu machen, §§ 84 Abs. 2 S. 5, 89 Abs. 1 S. 3 SGB XI. Die Kostenträger dürfen solche Forderungen im externen Vergleich nicht als unwirtschaftlich ablehnen. Kostenträger, die sich weigern, Vergütungen in dieser Höhe zu vereinbaren, oder versuchen, die Verhandlung abzubrechen, handeln rechtswidrig.

Für höhere Personalschlüssel und Fachkraftquoten findet sich im SGB XI keine explizite Regelung, die die Wirtschaftlichkeit im externen Vergleich festschreibt. Das ist dem Umstand geschuldet, dass sich die Kostenträger in Personalfragen überhaupt nicht auf die Plausibilitätsprüfung berufen können. Der externe Vergleich soll ausdrücklich nicht zwischen Einrichtungen erfolgen, die über eine besonders gute personelle Ausstattung verfügen, und solchen, die bei der Personalausstattung an der Untergrenze des Notwendigen liegen (BT-Drs. 16/7439, S. 71; Weber, 2018, Rn. 9). Höhere Vergütungsvereinbarungen und Pflegesätze aufgrund eines tarifvertraglich angehobenen Personalschlüssels dürfen von den Kostenträgern nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können sich in den Verhandlungen also auf die aktuelle Gesetzeslage berufen, wenn sie mehr und besser entlohntes Personal einstellen möchten oder nach Tarifvertrag dazu verpflichtet werden.⁴

Nach Angaben von ver.di werden in der Praxis die Mehrkosten häufig auf die Eigenanteile der Pflegebedürftigen umgelegt (ver.di, 2019). Diese Praxis und dass die Kostenträger die Forderungen mit Blick auf ihre defizitären finanziellen Mittel abweisen (Harsdorf-Gebhardt, 2016, S. 419), macht ihr Handeln nicht weniger rechtswidrig. Vielmehr zeigt die Argumentation der Pflegekassen und Sozialhilfeträger den Zusammenhang zwischen geringen Vergütungen und der defizitären Finanzlage der Pflegeversicherung auf. Der Handlungsspielraum der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Einstellung von mehr und besser qualifiziertem Personal bleibt davon unberührt. Die Einrichtungsbetreibenden können höhere Vergütungsvereinbarungen von den Schiedsstellen als verbindlich erklären lassen und wenn nötig vor den Sozialgerichten einklagen, um schlussendlich die Einstellung von mehr Fachpersonal zu finanzieren. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben diese Spielräume bislang nur noch nicht ausgeschöpft.

C. Rechtmäßigkeit von Entlastungsregeln

Die Einrichtungsbetreibenden haben die faktische Möglichkeit, mehr Personal einzusetzen und dieses auch über die Vergütungsvereinbarungen zu finanzieren. Zu klären bleibt die Frage nach der Rechtmäßigkeit eines Tarifvertrags, in dem die Personalforderungen durchgesetzt wurden. Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den pflegebedürftigen Personen und den Beschäftigten wird Personalschlüssel genannt (Wipp & Sausen, 2018, S. 219). Wird eine tarifvertragliche Vereinbarung über das Zahlenverhältnis getroffen, bezeichnet man diese als quantitative Besetzungsregel. Wird eine bestimmte Qualifikationsanforde-

4 Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Verhandlungsprozesse empirisch kaum untersucht sind. Ein starker Forschungsbedarf wird insbesondere bezüglich der divergierenden Interessenlagen und Macht- und Kompetenzgefälle bei den Vergütungsverhandlungen angemahnt (vgl. Heiberger, Schwarzer, & Riebling 2017, S. 232).

rung des Personals tarifvertraglich vereinbart, gilt dies als qualitative Besetzungsregel (Franzen, 2018, Rn. 60). Die Besetzungsregeln verfolgen dabei die Ziele, der Abwertung der Tätigkeit der Pflegefachkräfte entgegenzuwirken und eine Arbeitsverdichtung und die damit einhergehende Überbelastung der Beschäftigten zu verhindern. Unter den jetzigen Bedingungen ist die sogenannte Minutenpflege die Regel. Das Pflegepersonal muss sich im Minutentakt um die Pflegebedürftigen kümmern. Durch das Einstellen von mehr Personal nimmt der Zeitdruck ab und die Arbeitsbelastung schwindet. Die Beschäftigten können sich in Zusammenarbeit mit ihren Kolleginnen und Kollegen intensiver um jede einzelne Person kümmern. So bleibt neben der Behandlungspflege auch Zeit für die emotionale Fürsorge, die bei der Arbeit mit Menschen von essenzieller Bedeutung ist.

C.I. Entwicklung von Besetzungs- und Entlastungsregeln

Die Geschichte des Kampfes um kollektivvertragliche Besetzungsregeln ist sehr lang. So wurde schon im 19. Jahrhundert in der Buchdruckerei gefordert, dass an einer Maschine nur gelernte Drucker eingesetzt werden sollten, die zudem jeweils nicht mehr als eine Maschine bedienen sollten. Dabei verfolgten die Arbeiterinnen und Arbeiter von Anfang an zwei Ziele: Übermäßige körperliche und geistige Belastung sollte vermieden werden, und die ausgebildeten Beschäftigten wollten sich vor geringer qualifizierter und entlohnter Konkurrenz schützen. Mit dieser Intention wurden bereits seit 1900 Tarifverträge mit Besetzungsregeln erkämpft (Berg, Wendelin-Schröder, & Wolter, 1980, S. 300). Aus Perspektive der Geschlechterforschung ist interessant, dass der Schutz vor geringer qualifizierter Konkurrenz faktisch den Zugang von Frauen auf den Arbeitsmarkt erschwerte, die in der Regel als Hilfsarbeiterinnen in der Druckindustrie auftraten (Erd & Müller-Jentsch, 1979, S. 24).

Die Druckindustrie ist seit jeher geprägt von technologischen Neuerungen und damit einhergehendem Personalabbau (Berg, Wendelin-Schröder, & Wolter, 1980, S. 300); Neueinstellungen erfolgten zugunsten geringer qualifizierter Arbeitnehmender – es ereignete sich ein „Aussterben der Facharbeiterberufe“ (Wend, 1984, S. 2). Die Gewerkschaften wirkten dieser Entwicklung mit einer Schwerpunktverlagerung in ihren tariflichen Forderungen entgegen. Die traditionelle Tarifpolitik, die sich auf höhere Löhne konzentrierte, wurde nun um die Gestaltung und Erhaltung der Arbeitsplätze ergänzt (Wend, 1984, S. 3). Vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen und steigender Arbeitslosigkeit wurde seit den frühen 1970er Jahren ein aktiver Bestandsschutz von Arbeitsplätzen als Zielstellung in vielen Tarifauseinandersetzungen verfolgt. 1978 kam es zu einem dreiwöchigen Streik in der Druckindustrie, in dem von Gewerkschaftsseite am Ende erfolgreich ein Rationalisierungsschutz für die in der Druckvorstufe Beschäftigten vereinbart werden konnte. Am Ende desselben Jahres galten für fast die Hälfte aller Arbeitnehmenden Rationalisierungsschutzabkommen oder Tarifverträge mit Rationalisierungsschutzvorschriften (Beck, 1981, S. 333f.).

Kollektivverträge dieser Art sind immer schon rechtlich angegriffen worden. Die grundlegende Rechtsprechung des BAG zu den Konflikten stammt aus den 1980er und 1990er Jahren.

Der oben erwähnte Tarifvertrag über Einführung und Anwendung rechnergesteuerter Textsysteme in der Druckindustrie (RTS-TV) vom 20. März 1978 galt als bis dato am weitesten reichender Besitzstands- und Qualifikationssicherungsvertrag (Berg & Bobke, 1982, S. 237; Hindrichs, Mäulen, & Scharf, 1990, S. 62ff.). Er enthielt qualitative sowie quantita-

tive Besetzungsregeln. § 2 RTS-TV regelte, dass für den Zeitraum von acht Jahren nach Umstellung der herkömmlichen Technik auf ein rechnergesteuertes Textsystem die Gestaltungs- und Korrekturarbeiten von geeigneten Fachkräften der Druckindustrie ausgeübt werden sollten. In einem Rechtsstreit verweigerte der Betriebsrat die Zustimmung zu der Veretzung einer Arbeitnehmerin ohne entsprechende Qualifikation auf eine für Fachkräfte vorgesehene Stelle. In dem ersten Urteil zu Besetzungsregeln dieser Art stellte das BAG fest, dass diese Regelung nicht gegen das in Art. 12 Abs. 1 GG verankerte Grundrecht der Berufsfreiheit der Arbeitnehmerin verstoße (BAG 13.09.1983 – 1 ABR 69/81). Es handele sich lediglich um eine Vorrangregelung für Fachkräfte, die zudem befristet auf acht Jahre gelte. Ob die Koalitionen überhaupt personelle Entscheidungen tarifvertraglich regeln könnten, wurde weder von der Arbeitgeberin als Argument vorgebracht noch vom BAG problematisiert.

Der Manteltarifvertrag für die gewerblichen Arbeitnehmer der Druckindustrie vom 3. März 1980 (MTV) beinhaltet eine Vorrangregel für Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem Ausbildungsberuf der Druckindustrie. Diese Regelung beinhaltet im Vergleich zum RTS-TV keine Übergangsfrist und zielte auf den Schutz der Beschäftigten vor Überforderung. Auch diese qualitative Besetzungsregel erklärte das BAG für rechtmäßig (BAG 26.04.1990 – 1 ABR 84/87).

In einem weiteren Urteil des BAG wurde über die Rechtmäßigkeit einer Besetzungsregel aus dem MTV von 1987 gestritten, ebenfalls anlässlich der verweigten Zustimmung des Betriebsrats zu der Einstellung eines Bewerbers als Korrektor. Das BAG sah mit der Besetzungsregel das legitime Interesse an einem ausreichenden Kernbestand von Fachkräften in einem Gewerbebezirk verwirklicht, denn die Vorrangregel stelle auch für Personen einen Anreiz dar, eine Ausbildung zu machen, wenn sie danach bevorzugt als Korrektorin/Korrektor eingestellt werden würden. Die Besetzungsregel stelle somit keine verfassungswidrige Abschottung eines Berufsstandes dar, namentlich in Gestalt einer Verletzung der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG der außenstehenden Arbeitnehmer. Auch die Grundrechte der Arbeitgeber seien nicht verletzt. Die Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht berührt. Eine qualitative Besetzungsregel stelle eine Berufsausübungsregel dar, die durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls, wie die Anreizsetzung, eine Ausbildung zur Fachkraft der Druckindustrie zu absolvieren, gerechtfertigt sei (BAG 22.01.1991 – 1 ABR 19/90).

In einem weiteren Urteil aus der Druckindustrie beschäftigte sich das BAG 1999 wieder mit dem Manteltarifvertrag von 1980. Die konkrete Besetzungsklausel war das Produkt der Tarifverhandlungen von 1978, ein Zeitpunkt, zu dem die technologischen und maschinellen Entwicklungen bereits so weit vorangeschritten waren, dass sich die Produktionsprozesse der Druckvorbereitung und des Druckens enorm veränderten und einige Facharbeiterstellen zu Tätigkeiten von Angelernten verkümmerten (Berg, Wendelin-Schröder, & Wolter, 1980, S. 300f.). Die Besetzungsregel reagierte darauf und schrieb vor, dass jeder Fachkraft eine Hilfskraft beizustellen ist. In dem vorliegenden Fall hatte eine als Hilfskraft beschäftigte Person gegen ihre Kündigung aus dem Jahr 1997 geklagt. Das Gericht entschied, dass sich Hilfskräfte nicht unmittelbar auf die Besetzungsregel des MTV von 1980 berufen könnten, da diese sich an die Fachkräfte richte und deren Überforderungsschutz bezwecke. Zudem erkannte es in seiner historischen Rückschau auf Besetzungsklauseln in der Druckindustrie zwei Funktionen der qualitativen Besetzungsregeln als legitim an: erstens

den Schutz „vor physischen und psychischen Belastungen durch Unterbesetzung oder fachliche Überforderung“ und zweitens „sollten sie die ausgebildeten Arbeitnehmer vor der Konkurrenz billiger, ungelernter Arbeitnehmer bewahren und zugleich die sachgerechte Ausbildung des Facharbeiternachwuchses fördern“ (BAG 17.06.1999 – 2 AZR 456/98).

Dass Arbeiterinnen und Arbeiter vor übermäßiger körperlicher und geistiger Belastung zu schützen seien, wurde vom BAG bereits in einer anderen Branche als legitime Arbeitskampfforderung anerkannt (BAG 03.04.1990 – 1 AZR 123/89). Die Deutsche Post wollte ein neues Personalbemessungssystem einführen, welches zur Folge hatte, dass die Kriterien verändert wurden, anhand derer festgelegt werden sollte, welche Arbeitsmenge bei durchschnittlicher Leistung den Beschäftigten zugemutet werden durfte. Die Gewerkschaft stellte Forderungen zur Änderung dieses Systems auf, um die Arbeitsbelastung der Beschäftigten nicht zu erhöhen. Gleichzeitig kündigte sie Arbeitskampfmaßnahmen an. Die Arbeitgeberin ging dagegen mit einer Unterlassungsklage vor. Das BAG stellte fest, dass die Forderungen der Gewerkschaft zur Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nach Art. 9 Abs. 3 GG gehören.

Auch in der Flugverkehrsbranche wurden erfolgreich Besetzungsregeln erstritten. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung des fliegenden Personals hatte gerichtlich erkämpft, dass Besetzungsregeln über die Mindestanzahl von Personen im Flugzeugcockpit Gegenstand von Tarifverträgen sein können (BAG 19.06.1984 – 1 AZR 361/82).

All diese Beispiele lassen sich als präventive Besetzungsregeln umschreiben. Sie fungieren als Schutz vor Arbeitsbelastungen und Dequalifizierung, und sie reagieren auf den Personalabbau und andere Rationalisierungsmaßnahmen, die die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufgrund des technologischen Wandels und zur Kostenminimierung durchführen. Bei präventiven Besetzungsregeln handelt sich um Personalschlüssel, die den Status quo erhalten wollen.

Eine andere Stoßrichtung haben die Tarifverträge in der Gesundheits-/Pflegebranche. Die Regeln in den sogenannten Entlastungstarifverträgen sollen die Beschäftigten nicht vor einer Verschlimmerung der Arbeitsbedingungen bewahren, sondern die Arbeitsbedingungen durch die Aufstockung von Personal *aktiv* verbessern. Aus diesem Grund sollen diese Kollektivverträge im Folgenden *aktive Entlastungsregeln* genannt werden. Dass in allen Einrichtungen eine Aufstockung des Personals von Nöten ist, geht aus der Analyse der flächendeckend schlechten Arbeitsbedingungen hervor. Die jetzigen Personalschlüssel der Rahmenverträge nach § 75 SGB XI in den einzelnen Bundesländern beruhen auf veralteten Werten und decken den faktischen Personalbedarf nicht ab (Greß & Stegmüller, 2016, S. 10; Richter, 2017, Rn. 22). Besetzungsregeln, die den derzeitigen Personalbestand bewahren möchten, sind in der Altenpflege nicht denkbar.

Viel Beachtung hat die Tarifauseinandersetzung an der Berliner Charité im Jahr 2015 und das daraus resultierende Urteil des LAG Berlin-Brandenburg gefunden. Die größte Universitätsklinik Europas wollte vor Gericht erreichen, dass die Gewerkschaft ver.di Arbeitskampfmaßnahmen, konkret einen Streik, innerhalb von Tarifvertragsverhandlungen unterlässt. Die Charité berief sich darauf, dass die Tarifforderungen der Gewerkschaft unzulässig und die Arbeitskampfmaßnahmen unverhältnismäßig seien. Die Gewerkschaft forderte Mindestbesetzungsregeln in der Pflege und die Einsetzung einer Gesundheitskommission, die Empfehlungen für „gute und gesunde Arbeit“ erstellt und als Ansprechpartner für

die Beschäftigten fungiert (LAG Berlin-Brandenburg 24.06.2015 – 26 SaGa 1059/15). Das LAG gab der Gewerkschaft Recht und stellte die Zulässigkeit von aktiven Besetzungsregeln fest. Auch in der Altenpflege geht es nicht um den Erhalt der Arbeitsplätze, sondern um die Verbesserung der Qualität der Arbeits- und Pflegebedingungen. Das Urteil des LAG Berlin-Brandenburg stellt bislang das einzige zu aktiven Entlastungsregeln dar.

C.II. Verstoß gegen die unternehmerische Wirtschaftsfreiheit?

Fordern Beschäftigte die Einstellung von mehr und besser qualifiziertem Personal, hat das Auswirkungen auf die Personalplanung der Einrichtungsbetreibenden. Ob sie dabei unverhältnismäßig in ihrem Grundrecht der unternehmerischen Wirtschaftsfreiheit beschränkt werden, soll grundrechtsdogmatisch untersucht und anhand der Betrachtung des spezifischen Kontroll- und Finanzierungssystems der Altenpflege bewertet werden.

C.II.1 Tarifvertragliche Regelbarkeit von aktiven Entlastungsregeln

Die Tarifautonomie erlaubt es den Tarifparteien nach Art. 9 Abs. 3 GG, Regelungen zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ aufzustellen. Der Wortlaut der Norm setzt der Tarifautonomie zugleich durch die Zweckbestimmung ihre Grenzen, wird jedoch entwicklungs offen und von der Rechtsprechung denkbar weit interpretiert (BVerfG 26.05.1970, NJW 1970, 1635; BVerfG 24.04.1996 – 1 BvR 712/86; BAG 21.03.1978, NJW 1978, 2114, 2115; BAG 03.04.1990, NZA 1990, 886; Säcker & Oetker, 1992, S. 64ff., 72; Höfling, 2018, Rn. 58, 91; Linsenmaier, 2018, Rn. 72). Die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen werden als untrennbarer Sinn- und Lebenszusammenhang definiert, der alle Voraussetzungen und Bedingungen von abhängiger Beschäftigung umfasst (Säcker & Oetker, 1992, S. 50 ff.; Gamillscheg, 1997, S. 219–220; Patett, 2015, S. 80–81; Linsenmaier, 2018, Rn. 73; Wiedemann, 2007, Rn. 88 ff.). So lassen sich diejenigen Materien, in denen sich die „wirtschaftliche und soziale Seite unternehmerischer Entscheidungen nicht voneinander trennen lassen“, tarifvertraglich regeln (Heuschmid & Klein, 2016, Rn. 1014).

Die Bestimmung der Anzahl und Qualifikation des Personals stellt zunächst eine unternehmerische Entscheidung dar. In der Literatur wird vielfach gefordert, die unternehmerische Entscheidung müsse sich unmittelbar auf die Beschäftigungsbedingungen auswirken, wenn sie Gegenstand einer kollektivvertraglichen Regelung sein solle (Wiedemann, 1983, S. 303; Beuthien, 1984, S. 14–15; Kulka, 1988, S. 345; Wiedemann, 2007, Rn. 444); anderen genügt ein mittelbarer Zusammenhang mit Hinblick auf den Zweck und die effektive Umsetzung der Tarifautonomie (Weyand, 1989, S. 81 ff.; Säcker & Oetker, 1992, S. 72). Die Anzahl der Beschäftigten und deren Qualifikation wirken sich direkt auf die Arbeitsverdichtung, also die zeitliche Belastung und Ressourcenerschöpfung der Beschäftigten, und damit ihre Arbeitsbedingungen aus. Selbst nach der engeren Auslegung, die einen direkten Zusammenhang zwischen unternehmerischer Entscheidung und Arbeitsbedingung fordert, sind Regelungen zur quantitativen sowie qualitativen Personalbesetzung einem Tarifvertrag zugänglich. Entlastungsregeln erfüllen somit die Funktion der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen.

Ein gewisser Entscheidungsspielraum der Unternehmerinnen und Unternehmer müsse dennoch unantastbar bleiben, um die unternehmerische Freiheit zu gewährleisten und nicht

über die Hintertür von Tarifverträgen eine unbegrenzte Mitbestimmung der Beschäftigten an Unternehmensentscheidungen zu eröffnen (BVerfGE 12, 341, 347; BAG 03.04.1990 – 1 AZR 123/89; LAG SchIH 27.03.2003 – 5 Sa 137/03; Wiedemann, 1983, S. 312; Heuschmid & Klein, 2016, Rn. 1018). Rechtsprechung und Literatur fordern daher, interne und grundlegende Entscheidungen zu schützen, die den Bestand, den Umfang und die Zielsetzung des Unternehmens betreffen (BAG 03.04.1990 – 1 AZR 123/89; Wiedemann, 1983, S. 314–315; Patett, 2015, S. 81; Löwisch & Rieble, 2017, Rn. 249–250; Däubler, 2018, Rn. 44; Linsenmaier, 2018, Rn. 74). In diesen Fällen soll es einen nicht tariflich beeinflussbaren Kernbereich der Unternehmerfreiheit geben.

Zunächst muss festgestellt werden, dass die Personalplanung den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern obliegt und als Teil der Ausübung der unternehmerischen Wirtschaftsfreiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt ist. Arbeitgebende können ihre Beschäftigten frei wählen und anschließend die Personalplanung bestimmen (Franzen, 2018, Rn. 61). Unter Personalplanung werden nach dem Betriebsverfassungsgesetz unter anderem die Personalbedarfsplanung und die Personaldeckungsplanung verstanden. Der Betriebsrat hat hinsichtlich dieser Belange keine echten Mitbestimmungsrechte, sondern lediglich ein Unterrichts- und Beratungsrecht nach § 92 Abs. 1 BetrVG. Die Mitbestimmungsrechte sind durch den bestehenden Umfang der Personalplanung begrenzt: Haben die Arbeitgebenden selbst keine Personalplanung erarbeitet, kann eine solche vom Betriebsrat nicht erzwungen werden (Kania, 2018, Rn. 5–6).⁵ Die geringen Mitwirkungsrechte des Betriebsrats deuten darauf hin, dass die „Personalhoheit“ bei den Unternehmenden selbst liegen soll.

Ob mittels Entlastungsregeln und der Beschränkung der Personalplanung der Einrichtungsbetreibenden bereits der Kernbereich der Unternehmerfreiheit berührt ist, muss anhand der Intensität des Grundrechtseingriffs geprüft werden (Hensche, 2004, S. 445; Heuschmid & Klein, 2016, Rn. 1018; Wankel, 2018, Rn. 177). Für dieses Kriterium spricht, dass sonst unabhängig von der Schwere des Eingriffs tariffreie Bereiche geschaffen werden, die es unmöglich machen würden, die grundrechtlichen Interessen der Beschäftigten zu berücksichtigen. Damit würde durch die Unternehmenspolitik die gesetzlich schrankenlos gewährte Tarifautonomie der Arbeitnehmenden aus Art. 9 Abs. 3 GG komplett beschnitten. Auch wäre ein solches Grundrechtsverständnis der Unternehmerfreiheit mit dem Zweck der Tarifautonomie – der Einflussnahme der Arbeitnehmenden – nicht vereinbar (Däubler, 2016, S. 70). Bezogen auf die Systematik von Art. 12 Abs. 1 GG sind die Entlastungsregeln dahingehend zu prüfen, ob sie lediglich in die Berufsausübungsfreiheit eingreifen, also einen weniger intensiven Eingriff darstellen, oder ob sie in die Berufswahlfreiheit eingreifen (Kühling & Bertelsmann, 2005, S. 1017ff.; Wankel, 2018, Rn. 174–175).

Die Entlastungsregeln in der Altenpflege halten keine umfassende Personalplanung bereit, die den Arbeitgebenden jegliche Entscheidungsmöglichkeit entzöge. Sie legen die Mindestbedingungen fest, die für gute Arbeitsbedingungen und eine menschenwürdige

5 Dies hat das LAG Schleswig-Holstein auch kürzlich bezüglich der Reichweite des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats bei der Erstellung von Dienstplänen für die Pflegekräfte eines Krankenhauses bestätigt: „Der Gesetzgeber hat, wie die Gesetzesbegründung zeigt, dem Betriebsrat bewusst (nur) ein Mitwirkungsrecht eingeräumt. Ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht bei der Personalplanung sieht das Gesetz dagegen nicht vor. Für die Personalplanung ist also der Arbeitgeber verantwortlich.“ Die Rechtsbeschwerde wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung des Falles zugelassen (LAG Schleswig-Holstein 25.04.2018 – 6 TaBV 21/17).

Pflege notwendig sind. Regelungen in Tarifverträgen, die die Sicherstellung der Betriebsabläufe gewährleisten, sind rechtmäßig (BAG 26.04.1990 – 1 ABR 84/87). Die Altenpflegeeinrichtungen sind zum Teil staatlich finanziert. Mehr qualifiziertes Personal führt daher nur zu einer schwachen Intensität des Eingriffs in die Unternehmerfreiheit. Die Einrichtungsbetreibenden bekommen über die Vergütungsvereinbarungen und Pflegesätze die Mehrkosten durch staatliche Mittel zum Teil finanziert. Die Einrichtungen sind nicht in ihrem wirtschaftlichen Bestand gefährdet. Aktive Entlastungsregeln haben keine derart starken Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Arbeitgebenden, dass ihnen der Betrieb einer Einrichtung verunmöglicht wird. Aktive Entlastungsregeln berühren lediglich die Berufsausübungsfreiheit, da sie nicht die Wahl von Unternehmerinnen und Unternehmern beeinflussen, ob sie eine Altenpflegeeinrichtung betreiben oder nicht.

Die personale Ausgestaltung wird nur insoweit festgelegt, dass eine Mindestzahl an Fachpersonal vorhanden sein muss, um eine Arbeitsverdichtung zu verhindern, die zu einer Überbelastung führt. Bei Entlastungsregeln handelt es sich schließlich um Bestimmungen zur zumutbaren Arbeitsintensität. Beschäftigte sollen vor Überlastung geschützt werden. Der Schutz der Beschäftigten vor zu viel Belastung kann tarifvertraglich geregelt werden (BAG 03.04.1990 – 1 AZR 123/89). Solche Entlastungsregeln können Gegenstand von Tarifverträgen sein (BAG 03.04.1990 – 1 AZR 123/89; LAG Berlin-Brandenburg, 24.06.2015 – 26 SaGa 1059/15).

Da es sich bei den Entlastungsregeln nur um Berufsausübungsregeln handelt, hat die Diskussion um den unantastbaren Kernbereich der Unternehmensfreiheit keine Auswirkungen auf die tariflich regelbaren Forderungen für die Altenpflege. Aktive Entlastungsregeln sind damit zulässige Bestandteile von Tarifverträgen.

C.II.2. Abwägung der grundrechtlich geschützten Belange

Die Belange der Arbeitgebenden aus Art. 12 Abs. 1 GG finden in der grundrechtlichen Interessenabwägung Berücksichtigung. In diesem Interessenkonflikt können sich die Arbeitnehmenden auf die spiegelbildlich gewährleistete Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG berufen (Schmidt-Eriksen, 1992, S. 268ff.; Hoffmann-Riem, 2010, S. 351; Heuschmid, 2016, Rn. 1017; Schmidt, 2018b, Rn. 44; Scholz, 2019, Rn. 58). Darüber hinaus können die Beschäftigten ihr Grundrecht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen sowie auf eigene körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG geltend machen (BVerfGE 23, 50, S. 58 ; 41, 360, S. 370; Hoffmann-Riem, 2010, S. 352; Hanau & Wall, 2016, Rn. 72 ff.; Schmidt, 2018c, Rn. 112). Auch die Pflegebedürftigen sind grundrechtlich geschützt. Sie haben ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Schmidt, 2018c, Rn. 104).

Die Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG⁶ stellt ein Ausgleichsinstrument zwischen den widerstreitenden Interessen der Beteiligten zur Verfügung (Schmidt-Eriksen, 1992 S. 272; Dieterich, 1998, S. 120ff.; Hoffmann-Riem, 2010, S. 353–354; Heuschmid, 2016, Rn. 1017; Däubler, 2018, Rn. 47; Schmidt, 2018b, Rn. 43–44). Zu beachten ist, dass jeder Ta-

6 Die verfassungsrechtliche Legitimation für die Normwirkung von Tarifverträgen und im Anschluss die Frage der Bindung der Tarifvertragsparteien an die Grundrechte zählen zu den umstrittensten Problemen im kollektiven Arbeitsrecht. Eine Übersicht über den Meinungsstand ist nachzulesen bei Ulber (2016, Rn. 207ff.).

rifvertrag eine Beschränkung der Unternehmerfreiheit darstellt. Da nur durch das Eingreifen in die Grundrechtspositionen der Arbeitgebenden die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen aus Sicht der Beschäftigten überhaupt reguliert werden können, darf nicht jeder Tarifvertrag über eine gleichwertige Abwägung von Tarifautonomie und Unternehmerfreiheit korrigiert werden. Die Tarifautonomie gewährleistet gerade die Möglichkeit, dass Beschäftigte ihre Interessen überhaupt durchsetzen können. Sollen die grundrechtlichen Garantien der Arbeitnehmenden nicht leerlaufen, ist der Tarifautonomie ein besonderes Gewicht in der Interessenabwägung beizumessen (LAG Berlin-Brandenburg 24.6.2015 – 26 SaGa 1059/15; Ulber, 2016, Rn. 331; Schmidt, 2018a, Rn. 44).

Die Entlastungsregeln sollen die Arbeitnehmenden vor Überlastung schützen. Entlastungsregeln zielen auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Die Tarifautonomie stellt den Beschäftigten genau für diesen Zweck nach Art. 9 Abs. 3 GG die Instrumente des Tarifvertrags und des Arbeitskampfes zur Verfügung. Der Entlastungszweck rechtfertigt einen Eingriff in die Unternehmerfreiheit (BAG 26.04.1990 – 1 ABR 84/87).

Die qualitativen Besetzungsregeln bezwecken den Schutz der Pflegefachkräfte vor der Abwertung ihrer Tätigkeit. Denn entgegen dem langlebigen Vorurteil ist die Pflege von Menschen kein Beruf, der von jeder Person unabhängig von ihrer Qualifikation ausgeübt werden kann – ein Stereotyp, welches vor allem zulasten der in der Überzahl beschäftigten Frauen wirkt. Neben dem zahlenmäßigen Anstieg der Pflegebedürftigen (Kochskämper, 2017, S. 15) steigen auch die Anforderungen an die Berufsausübung selbst: Es gibt immer mehr Pflegebedürftige, die nur eine eingeschränkte Alltagskompetenz besitzen, die Betreuungsrelationen haben sich verschlechtert und die Fachkraftquote ist leicht gesunken (Grefß & Stegmüller, 2016, S. 6). Die qualitativen Besetzungsregeln zielen zudem darauf ab, ungelerntes Personal vor Überforderung zu bewahren und die Arbeitsqualität als Ganzes zu erhöhen. Die Pflege von Personen kann nur in enger Zusammenarbeit im Team gelingen, sodass ein fachliches Grundniveau aller oder zumindest der meisten Beschäftigten notwendige Bedingung für die Gewährleistung guter Pflege ist. Des Weiteren werden durch aktive Entlastungsregeln Anreize zur Aus- und Weiterbildung geschaffen – ein Zweck, der schon in der Druckindustrie anerkannt war (BAG 13.09.1983 – 1 ABR 69/81; 26.04.1990 – 1 ABR 84/87; 22.01.1991 – 1 ABR 19/90; Franzen, 2018, Rn. 61). Insgesamt zielen Entlastungsregeln auf eine Aufwertung der Arbeit. Der Ausbau der qualifizierten Personaldecke dient darüber hinaus der besseren Pflege als solcher. Das Fachpersonal wird darin ausgebildet, den individuellen Pflegebedarf festzustellen, Pflegeziele zu bestimmen und die konkreten Maßnahmen bis hin zur Qualitätssicherung einzuleiten, § 4 Abs. 2 i.V.m. § 5 Abs. 3 PflBG. Diese Kompetenzen ermöglichen es dem Fachpersonal, im Sinne der Pflegebedürftigen zu handeln. Das ausgebildete Personal ist notwendig, um eine Pflegeeinrichtung zu betreiben, die qualitativ hochwertige und damit menschenwürdige Pflege anbietet. Die Sicherstellung der Betriebsabläufe rechtfertigt einen Eingriff in die Unternehmerfreiheit in Form einer Berufsausübungsregel (BAG 26.04.1990 – 1 ABR 84/87).

Auch der Schutz von Interessen Dritter fließt in die Abwägung ein. Bereits bei der Besetzung eines Flugzeugcockpits wurde der Schutz der Allgemeinheit als Rechtfertigungsgrund einer tariflichen Regelung vom BAG anerkannt (BAG 19.06.1984 – 1 AZR 361/82; Wankel, 2018, Rn. 198; Franzen, 2018, Rn. 61; Gamillscheg, 1997, S. 350). Im Flugverkehr sind die am Verkehr Beteiligten zu schützen, in der Pflege die zu Pflegenden. Momen-

tan leiden die Pflegebedürftigen unter den personell schlecht ausgestatteten Einrichtungen. Für eine rundum gute Pflege ist nicht genügend Fachpersonal im Einsatz – die körperliche und emotionale Pflege braucht Zeit und kann nicht kostensparend auf die nötigsten Handgriffe reduziert werden. Viele Missstände in der Pflege würden durch eine zeitintensivere Betreuung behoben werden. Aktive Entlastungsregeln verfolgen somit den Schutz der Pflegebedürftigen und rechtfertigen den Eingriff in die Unternehmerfreiheit.

Noch nicht geklärt ist die Frage, ob eine tarifvertragliche Regelung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Unternehmerfreiheit darstellt, weil eine Entlastungsregel möglicherweise nicht erforderlich ist, um eine Überlastung der Beschäftigten zu verhindern. Schließlich gäbe es andere Entlastungs- und Kontrollsysteme, die für eine ausreichende Ausstattung der Einrichtungen mit Personal vorrangig zu nutzen seien.⁷ Als gesetzlich vorgesehene Instrumentarien können hier die Qualitätsprüfungen der Pflegekassen, §§ 114 ff. SGB XI, und der Heimaufsichtsbehörden, §§ 15 ff. HeimG, genannt werden. Um der Aufgabe der Qualitätssicherung nachzugehen, beauftragen die Pflegekassen den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK). Die Heimaufsicht und der MDK können die Einrichtungsbetreibenden dazu bewegen, dem Personalmangel Abhilfe zu schaffen. Sie verfügen über diverse Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen. In dem Qualitätsprüfverfahren wird allerdings nur der bereits vereinbarte Personalschlüssel als Maßstab der Qualitätskontrolle herangezogen. Die Koalition der Beschäftigten fordert eine Erhöhung der Personalstärke. Eine über den festgelegten Personalschlüssel hinausgehende, also *aktive* Personalaufstockung ist weder beim MDK noch bei der Heimaufsicht als Instrument vorgesehen.

Die Maßnahmen von Heimaufsicht und MDK gehen nicht nur an den Entlastungsforderungen der Gewerkschaft vorbei. Es wäre auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Tarifautonomie, unter Verweis auf diese Maßnahmen eine tarifliche Regelung abzulehnen. Die Tarifautonomie gewährleistet, dass die Koalitionen die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen grundsätzlich selbstverantwortlich und ohne staatliche Einflussnahme regeln können. Die Tarifvertragsparteien erfüllen nur dann ihren grundrechtlich gewährleisteten Zweck der Regelung der Arbeitsbedingungen, wenn sie diese Materien selbstständig bestimmen können. (Linsenmaier, 2018, Rn. 82, 87ff.). Der Gesetzgeber soll nur dann einspringen, wenn ein Ziel nicht effektiv verfolgt oder nicht befriedigend erreicht werden kann (Bayreuther, 2005, S. 410ff.). Begründet wird dieser Vorrang der Regelungen der Tarifvertragsparteien insbesondere mit deren Nähe zum Regelungsgegenstand. Die unmittelbar Betroffenen der Regelung sollen besser bestimmen können, was in ihrem Interesse ist (Gamillscheg, 1997, S. 289f.). Die aktive Entlastungsregel zur Aufstockung des qualifizierten Personals kann am besten von den Tarifparteien selbst geregelt werden. Für sie sind die Abläufe in der Pflegeeinrichtung, der Pflegebedarf und die personelle Auslastung am besten erfassbar. Sie können im Tarifvertrag ihr Ziel effektiv und befriedigend erreichen. Ein argumentativer Rückgriff auf gesetzliche Regelungen ist weder notwendig noch rechtmäßig, da dieser die Tarifautonomie und die darin angelegte Freiheit, die Regelung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen eigenverantwortlich vorzunehmen, verletzen würde.

7 So vorgetragen von Rechtsanwalt Thomas Ueber (Allen/Overy) auf der Tagung des Deutschen Arbeitsgerichtsverbandes am 11. Oktober 2018 in Köln, der feststellte, dass erstinstanzliche Gerichte diese Möglichkeit bislang nicht in ihrer Abwägung berücksichtigt hätten.

Aktive Entlastungsregeln sind rechtmäßig, weil die grundrechtlich geschützten Belange der Beschäftigten und Pflegebedürftigen die Unternehmerfreiheit der Arbeitgebenden überwiegen.

D. Fazit: Folgen der aktiven Entlastungsregeln

Die Behauptung, die Arbeitgebenden könnten die Einstellung von mehr Personal nicht finanzieren, da sie selbst in das engmaschig regulierte Finanzierungssystem des SGB XI eingewoben seien, ist nicht haltbar. Einrichtungsbetreibende können in den Verhandlungen über Pflegesätze und Vergütungsvereinbarungen die Mehrkosten geltend machen, ohne Gefahr zu laufen, von den Kostenträgern keine Finanzierung zu erhalten. Die Personalforderungen in der Pflege laufen, anders als in den skizzierten Beispielen tariflicher Regelungen aus anderen Sektoren, auf aktive Entlastungsregeln hinaus. Diese aktiven Entlastungsregeln stellen rechtmäßige Gegenstände in Tarifverträgen dar, weil sie nicht den Kernbereich der Unternehmerfreiheit berühren und die Interessen der Arbeitgebenden in der Abwägung hinter denen der Beschäftigten und Pflegebedürftigen zurückstehen.

Setzen die Arbeitgebenden die Forderungen der Gewerkschaft durch Einstellung von mehr qualifiziertem Personal um, entstehen ihnen höhere Kosten. Machen die Arbeitgebenden ihre Mehrkosten in den Vergütungsverhandlungen mit den Pflegekassen und Sozialhilfeträgern geltend, darf eine Vergütungserhöhung nicht abgelehnt werden. Die Folge: Die Ausgaben der Kostenträger werden steigen. Wachsen das Budget der Pflegeversicherung und die kommunalen Haushalte nicht proportional mit, werden die Kostenträger bald in Finanzierungsdefizite geraten. Es wird unvermeidbar werden, dass mehr öffentliche Gelder in die Pflege fließen. Das erscheint in Anbetracht eines internationalen Vergleichs der Ausgaben für die Pflege als dringend notwendig: In Deutschland sind die Ausgaben noch sehr gering. Deutschland rangierte 2010 mit 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts am unteren Ende einer Gegenüberstellung mit 13 anderen Industrienationen (Heintze, 2010). Bei einem Vergleich der Europäischen Kommission lag Deutschland 2016 als größte Industrienation Europas nur im Mittelfeld der öffentlichen Ausgaben, angeführt wurde die Statistik von den skandinavischen Ländern (European Commission, 2018, S. 145). Der Konflikt verlagert sich damit auf ein anderes Terrain: die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Qualität öffentlicher Güter und die Anerkennung von Sorgearbeit.

Die Arbeitskämpfe in der Altenpflege werden die Gesellschaft vor die Frage stellen: Wie viel ist gute Pflege wert? Die Neubewertung von Arbeit im Sorgebereich birgt viele Chancen, stellt aber auch die Solidarität mit den Beschäftigten auf die Probe. Dabei sollte eines nicht vergessen werden: Wenn die Beschäftigten sich für bessere Arbeitsbedingungen einsetzen, verbessern sie auch die Pflegequalität.

Literatur

Bayreuther, F. (2005). *Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie. Tarifrecht im Spannungsfeld von Arbeits-, Privat- und Wirtschaftsrecht* (Schriften des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht der Universität zu Köln, Bd. 97). Zugl.: Erlangen-Nürnberg, Univ., Habil-Schr., 2003–2004. München: Beck.

- Beck, T. (1981). Rationalisierungsschutz und Grenzen der Tarifmacht, Teil 1. *Arbeit und Recht (AuR)*, 29 (11), 333–344.
- Behruzi, D. (2018). »Jetzt haben wir die Chance«, *ver.di. drei: 67*. Abgerufen am 27.12.2018 von <https://gesundheit-soziales.verdi.de/service/drei/drei-67/++co++64d7cd38-d2b0-11e8-bdc2-525400940f89>
- Berg, P., & Bobke, M. H. (1982). Tarifvertragliche Besetzungsregeln – Rechtsgrundlagen für die Möglichkeiten ihrer betrieblichen Realisierung. *WSI-Mitteilungen*, (4), 237–246.
- Berg, P., Wendelin-Schröder, U., & Wolter, H. (1980). Die Zulässigkeit tarifvertraglicher Besetzungsregelungen. *RdA (Recht der Arbeit)*, 299–313.
- Beuthien, V. (1984). Mitbestimmung unternehmerischer Sachentscheidungen kraft Tarif- oder Betriebsautonomie. *Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA)*, 15 (1), 1–64.
- Bieback, K.-J. (2017). Verhandlungen über Leistungen und Entgelte im SGB XI – Probleme der Regulierung. In M. Fuchs, C. Fuchsloch, G. Naegele, P. Udsching, & F. Welti (Hrsg.), *Gesundheit, Alter, Pflege, Rehabilitation – Recht und Praxis im interdisziplinären Dialog* (S. 183–195). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845277707-182>
- Brünner, F., & Höfer, S. (2018a). § 84. In U. Krahrmer & M. Plantholz (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XI. Soziale Pflegeversicherung: Lehr- und Praxiskommentar* (5. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Brünner, F., & Höfer, S. (2018b). § 89. In U. Krahrmer & M. Plantholz (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XI. Soziale Pflegeversicherung: Lehr- und Praxiskommentar* (5. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Burkhardt, M. (2018, 6. April). Pflegemarkt in Deutschland – Rendite mit Senioren. Abgerufen von <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/private-investoren-bei-deutschen-pflegeheimen-100.html>
- Däubler, W. (2016). Tarifverträge zur Unternehmenspolitik? Rechtliche Zulässigkeit und faktische Bedeutung (HSI-Schriftenreihe, Band 16). Frankfurt a. M.: Bund.
- Däubler, W. (2018). § 13. In W. Däubler (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht. Handbuch für die Rechtspraxis* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Dieterich, T. (1998). Die Grundrechtsbindung von Tarifverträgen. In M. Schlachter (Hrsg.), *Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert. Festschrift für Günter Schaub zum 65. Geburtstag* (S. 117–134). München: Beck.
- Erd, R., & Müller-Jentsch, W. (1979). Ende der Arbeiteraristokratie? Technologische Veränderungen, Qualifikationsstruktur und Tarifbeziehungen in der Druckindustrie. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 9 (35), 17–47.
- European Commission (2018). *The 2018 ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2016–2070)* (European Economy. Institutional Paper, 079, May 2018). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Franzen, M. (2018). TVG § 1. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.). München: Beck
- Gamillscheg, F. (1997). Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung. München: Beck.
- Genster, G. (2018, 07. März). *Letzte Chance für die Politik*, *ver.di*. Berlin, Pressemitteilung, <https://gesundheit-soziales.verdi.de/themen/mehr-personal/++co++5dd3fdde-7ecf-11e8-8e62-525400f67940>.
- Gerlinger, T., & Röber, M. (2014). Vertragspolitik und Vergütung, *bpb*. Abgerufen von <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/72837/vertragspolitik-und-verguetung>
- Göckes, R. (2018, 23. August). Deutsche Wohnen stockt auf. *Immobilien Zeitung*, 34, 3. Abgerufen von <https://www.immobilien-zeitung.de/147619/deutsche-wohnen-stockt-auf>
- Greß, S., & Stegmüller, K. (2016). Gesetzliche Personalbemessung in der stationären Altenpflege. Gutachterliche Stellungnahme für die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (*ver.di*) (pg-papers, 01/2016).

- Hages, L., Rehm, R., & Roth, S. J. (2017). Die Kommissionslösung zur Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und Lohnuntergrenzen in der Pflegebranche. *Gesundheit und Pflege (GuP)*, (6), 227–233.
- Halletz, I. (2018). Die Vergütungsfindung in der Pflege. *Gesundheit und Pflege (GuP)*, (3), 86–90.
- Hanau, H., & Wall, D. (2016). GG Art. 2. In W. Boecken, F. J. Düwell, M. Diller, H. Hanau, M. Holthaus, & B. Ulrich (Hrsg.), *Gesamtes Arbeitsrecht* (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Harland, C. (2019, 17. März). AWO und Diakonie: Ausstieg aus ambulanter Pflege? *Hallo Niedersachsen*. Abgerufen am 08.07.2019 von <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/AWO-und-Diakonie-Ausstieg-aus-ambulanter-Pflege,pflege1130.html>
- Harsdorf-Gebhardt, H. A. (2016). Gewinnzuschläge auf Pflegesätze und Entgelte für Unterkunft und Verpflegung stationärer Altenpflegeeinrichtungen – 1. Teil. *PflegeRecht*, 20 (7), 419–425.
- Heiberger, R. H., Schwarzer, B., & Riebling, J. R. (2017). Eine Frage des Marktes? Regionale Unterschiede von Heimentgelten stationärer Pflegeeinrichtungen. *Berliner Journal für Soziologie*, 27 (2), 209–241. <https://doi.org/10.1007/s11609-017-0341-7>
- Heintze, C. (2010). Bewältigung des demografischen Wandels: Hilfs- und Pflegeleistungen für Ältere. Ein deutsch-skandinavischer Vergleich. *Soziale Sicherheit*, 59 (8), 263–270.
- Hensche, D. (2004). Tarifvertrag und Unternehmenspolitik. Von der Unantastbarkeit der Unternehmerfreiheit. *Arbeit und Recht (AuR)*, 52 (12), 443–450.
- Heuschmid, J. (2016). § 1. In W. Däubler, M. Ahrendt, K. Bepler, O. Deinert, J. Heuschmid, T. Klein et al. (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz. Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Heuschmid, J., & Klein, T. (2016). § 1. In W. Däubler, M. Ahrendt, K. Bepler, O. Deinert, J. Heuschmid, T. Klein et al. (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz. Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Hindrichs, W., Mäulen, C., & Scharf, G. (1990). *Neue Technologien und Arbeitskampf* (Sozialverträgliche Technikgestaltung: Materialien und Berichte). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hoffmann-Riem, W. (2010). Die grundrechtliche Freiheit der arbeitsteiligen Berufsausübung. In W. Hoffmann-Riem & E. Brandt (Hrsg.), *Offene Rechtswissenschaft. Ausgewählte Schriften von Wolfgang Hoffmann-Riem mit begleitenden Analysen* (S. 342–360). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Höfling, W. (2018). GG Art. 9. In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (8. Aufl.). München: Beck.
- Houben, M. (2018). Sparschwein Pflege: Wie Investoren mit Pflegeheimen Kasse machen, *PLUSMINUS*. Abgerufen am 08.07.2019 von <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/wie-investoren-mit-pflegeheimen-kasse-machen-100.html>
- Kania, T. (2018). BetrVG § 92. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.) München: Beck.
- Knittel, S. (2018a). § 82. In D. Krauskopf, G. Baier, & R. Wagner (Hrsg.), *Soziale Krankenversicherung – Pflegeversicherung. Kommentar* (jeweils aktuelle Lieferung). München: Beck.
- Knittel, S. (2018b). § 89. In D. Krauskopf, G. Baier, & R. Wagner (Hrsg.), *Soziale Krankenversicherung – Pflegeversicherung. Kommentar* (jeweils aktuelle Lieferung). München: Beck.
- Knittel, S. (2018c). § 91. In D. Krauskopf, G. Baier, & R. Wagner (Hrsg.), *Soziale Krankenversicherung – Pflegeversicherung. Kommentar* (jeweils aktuelle Lieferung). München: Beck.
- Kochskämper, S. (2017). *Alternde Bevölkerung. Herausforderungen für die Gesetzliche Kranken- und für die soziale Pflegeversicherung* (IW-Report Nr. 8). Köln. Abgerufen von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/330668/IW-Report_8_2017_Kranken_Pflegeversicherung.pdf
- Kühling, J., & Bertelsmann, K. (2005). Tarifautonomie und Unternehmerfreiheit. Arbeitskampf aus Anlass von Standortentscheidungen. *NZA*, 1017–1027.

- Kulka, M. (1988). Die kartellrechtliche Zulässigkeit von Tarifverträgen über das Ende der täglichen Arbeitszeit im Einzelhandel. *RdA (Recht der Arbeit)* (6), 336–346.
- Kümmerling, A. (2009). Der lange Weg zur Professionalisierung der Altenpflege und seine (nicht?)-intendierten Folgen. In S. Lehndorff (Hrsg.), *Abriss, Umbau, Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells* (S. 136–165). Hamburg: VSA.
- Legrand, B. (2018, 9. Juli). Heim-Qualität hängt nicht vom Träger ab. *Ruhr Nachrichten*. Abgerufen von <http://www.rwi-essen.de/presse/rwi-in-den-medien/180709-RN-Heimqualitaet>
- Linsenmaier, W. (2018). GG Art. 9. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.). München: Beck.
- Linsin, J., Zeeh, J., & Schellenberg, J. (Hrsg.) (2017). *PFLEGEIMMOBILIEN REPORT 2016/2017*. Abgerufen von https://immotisscare.de/wp-content/uploads/pdf/CBRE_Pflegeimmobilienreport_2016-17_DEUTSCH.pdf.
- Löwisch, M., & Rieble, V. (2017). § 1. In M. Löwisch & V. Rieble (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz. Kommentar* (4 Aufl.). München: Vahlen.
- Patett, R. (2015). *Das Verhältnis des Arbeitskampfrechts zu Art. 12 GG und den europäischen Grundfreiheiten* (Studien zum deutschen und europäischen Arbeitsrecht, Bd. 51, 1. Auflage). Dissertation.
- Plantholz, M. (2018a). § 72. In U. Krahrmer & M. Plantholz (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XI. Soziale Pflegeversicherung: Lehr- und Praxiskommentar* (5. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Plantholz, M. (2018b). § 75. In U. Krahrmer & M. Plantholz (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XI. Soziale Pflegeversicherung: Lehr- und Praxiskommentar* (5. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Richter, R. (2017). Die neue soziale Pflegeversicherung – PSG I, II und III. Pflegebegriff – Vergütungen – Potenziale (2. Auf.). Baden-Baden: Nomos.
- Säcker, F. J., & Oetker, H. (1992). Grundlagen und Grenzen der Tarifautonomie. Erläutert anhand aktueller tarifpolitischer Fragen. München: Beck.
- Schäfer, M., Voland, T. & von Strenge, N. (2008). „Gepflegte Investition“ – Der rechtliche Rahmen für Errichtung, Betrieb und Finanzierung von Pflegeheimen. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)*, 570–575.
- Schmidt, I. (2018a). GG Einl. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.). München: Beck.
- Schmidt, I. (2018b). GG Art. 12. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.). München: Beck.
- Schmidt, I. (2018c). GG Art. 2. In R. Müller-Glöge, U. Preis, I. Schmidt, T. Dieterich, P. Hanau, & G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht* (18. Aufl.). München: Beck.
- Schmidt-Eriksen, C. (1992). *Tarifvertragliche Betriebsnormen. Zum Konflikt individueller und kollektiver Gestaltung des Arbeitsverhältnisses und zur Reichweite tarifvertraglicher Gestaltungsmacht gegenüber dem Arbeitgeber* (Fundamenta juridica, Bd. 17, 1. Aufl.). Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1990. Baden-Baden: Nomos.
- Schneekloth, U., & U. Müller (2000). *Wirkungen der Pflegeversicherung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit* (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 127). Baden-Baden: Nomos.
- Scholz, R. (2019). GG Art. 12. In T. Maunz & G. Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*. München: Beck.
- Scholz, R. (2019). GG Art. 12. In T. Maunz & G. Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*. München: Beck.
- Schroeder, W. (2018). Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19407-9>

- Schütze, B. (2018). § 85. In P. Udsching & B. Schütze (Hrsg.), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung: Kommentar* (5. Aufl.). München: Beck.
- Sigmund, T., & F. Specht (2018, 16. August). Wie viel Markt verträgt die Pflege? *Handelsblatt*. Abgerufen am 06.09.2018 von <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/pflegeheime-spahn-will-gegen-zu-hohe-renditen-in-der-pflege-vorgehen/22915172.html?ticket=ST-4471828-swhKSFrU2osfI6iWAZDE-ap3>
- Udsching, P. (2018). SGB XI § 85. In A. Spickhoff (Hrsg.), *Medizinrecht* (3. Aufl.). München: Beck.
- Ulber, D. (2016). Einl. In W. Däubler, M. Ahrendt, K. Bepler, O. Deinert, J. Heuschmid, T. Klein et al. (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz. Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz* (4. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Ver.di (2019). Kosten deckeln. Abgerufen von <https://gesundheit-soziales.verdi.de/mein-arbeitsplatz/altenpflege/++co++ba136e58-59d6-11e9-80e3-525400f67940>
- Wankel, S. (2018). TVG § 1. In P. Berg, E. Kocher, & D. Schumann (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz und Arbeitskämpfrecht. Kompaktcommentar* (6. Aufl.). Frankfurt a. M.: Bund.
- Weber, S. (2018). § 84 SGB XI. In A. Körner, S. Leitherer, B. Mutschler, & R. Brandts (Hrsg.), *Kas-seler Kommentar Sozialversicherungsrecht. SGB I, SGB IV, SGB V, SGB VI, SGB VII, SGB X, SGB XI*, Stand d. 99. Ergänzungslieferung Mai 2018. München: Beck.
- Weiß, C. (2016). *Vergütung der stationären Langzeitpflege* (Gesundheitsökonomie, Band 13). Dissertation. Berlin: LIT.
- Wend, R. (1984). *Die Zulässigkeit tarifvertraglicher Arbeitsplatzbesetzungsregelungen* (Wissenschaftliche Reihe, Bd. 31). Bielefeld: Kleine.
- Weyand, J. (1989). Die tarifvertragliche Mitbestimmung unternehmerischer Personal- und Sachentscheidungen. Eine Studie über die Zulässigkeit und die Möglichkeit der Mitbestimmung durch Tarifvertrag unter besonderer Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung. Baden-Baden: Nomos.
- Wiedemann, H. (1983). Unternehmensautonomie und Tarifvertrag. In S. Riesenfeld & E. Jayme (Hrsg.), *Ius inter nationes* (S. 301–327). Heidelberg: C. F. Müller.
- Wiedemann, H. (2007). Einl. In H. Wiedemann & H. Oetker (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz. Mit Durchführungs- und Nebenvorschriften; Kommentar* (7. Aufl.). München: Beck.
- Wipp, M., & Sausen, P. (2018). *Regelkreis der Einsatzplanung. Dienstpläne sicher und effizient erstellen* (Altenpflege, 3. Aufl.). Hannover: Vincentz.
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2018). *Einzelfragen zur Finanzierung von Pflegeheimen, insbesondere von Einrichtungen privater Träger*. WD 9 - 3000 - 061/18.
- Woratschka, R. (2018, 7. September). Auch Grüne fordern Personaluntergrenzen für gesamte Pflege. *Tagesspiegel*. Abgerufen von <https://www.tagesspiegel.de/politik/beifall-fuer-pflegebevollmaechtigten-westerfellhaus-auch-gruene-fordern-personaluntergrenzen-fuer-gesamte-pflege/23010350.html>
- Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017, 21. Juni). BT-Drs. 18/12840. Abgerufen von <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/128/1812840.pdf>

*Fabienne Décieux, Karina Becker und Yalcin Kutlu**

Permanenter Notstand und der Kampf um gute Sorge(arbeit) – Polanyi'sche Doppelbewegungen in der Marktgesellschaft**

Zusammenfassung

Der Artikel untersucht kollektives Interessenhandeln in der (Klein-)Kinderbetreuung in Deutschland und Österreich. Mit der Polanyi'schen Figur der Doppelbewegung werden die Dynamiken der aktuellen Aushandlungen im Feld der Sorge und Sorgearbeit aufeinander bezogen und analytisch gefasst. Die Bewegung in Form einer (Quasi-)Vermarktlichung steht im Spannungsverhältnis zum ausgeprägten Berufsethos der ErzieherInnen, um das sie durch Proteste (Österreich) und Streiks (Deutschland) kämpfen.

Schlagwörter: (Klein-)Kinderbetreuung, Sorgearbeit, Polanyi, (Quasi-)Vermarktlichung, Industrielle Beziehungen

Constant state of emergency and the struggle for good care (work) – Polanyian double movements in neoliberalism

Abstract

The article examines collective interests and collective action in (early) childcare in Germany and Austria. With the Polanyian concept of the double movement, the dynamics of the current negotiations in the field of care work are related to each other and summarized analytically. The movement in the form of (quasi) marketization is conflicting with the strong professional ethos of the care workers in the field of (early) child care. Protests (Austria) and strikes (Germany) for decent care and working conditions are evolving around this tension.

Keywords: (Early) Child care, care work, Polanyi, (quasi) marketization, Industrial Relations. JEL: B54, D63, J81

* Fabienne Décieux, Abteilung für Gesellschaftstheorie und Sozialanalysen, Institut für Soziologie, Johannes Kepler Universität Linz, Altenbergerstraße 69, AT-4040 Linz, E-Mail: fabienne.decieux@jku.at.
Dr. Karina Becker, wissenschaftliche Geschäftsführerin der Kollegforscher_innengruppe „Postwachstumsgesellschaften“, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Humboldtstraße 34, D-07743 Jena, E-Mail: karina.becker@uni-jena.de.
Yalcin Kutlu, wissenschaftlicher Mitarbeiter, IMU Institut Stuttgart; Hasenbergstraße 49, D-70176 Stuttgart, Doktorand am Arbeitsbereich Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie, Friedrich-Schiller-Universität Jena, E-Mail: ykutlu@imu-institut.de.

** Artikel eingegangen am 15.01.2019. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren 29.07.2019

Die sich seit den 1970er Jahren zunehmend durchsetzende Marktgesellschaft hat zu einem gesellschaftlichen Umbau der kapitalistischen Zentren Europas geführt, von dem sowohl die Produktions- als auch die Reproduktionsweisen und damit auch die Organisation von Sorge und Sorgearbeit betroffen sind (u.a. Aulenbacher, 2013; Artus, Birke, Kerber-Clasen, & Menz, 2017; Becker, Kutlu, & Schmalz, 2017; Becker, Dörre, & Kutlu, 2018; Décieux & Sennewald, 2018). Seit den 2000er Jahren werden dieser Umbau und die daraus folgenden gesellschaftlichen Herausforderungen sichtbar und auch abseits der feministischen Forschung zum Gegenstand wissenschaftlicher Reflexionen. Es geht um den von der feministischen Forschung identifizierten Grundwiderspruch, wonach Sorge(arbeit) und Reproduktion in kapitalistischen Gesellschaften Marktinteressen untergeordnet werden, obwohl sie die Basis für den Weiterbestand von Gesellschaft und Kapitalismus bilden (u.a. Fisher & Tronto, 1990; Klinger, 2013; Aulenbacher, Dammayr, & Décieux, 2015). Der vorliegende Beitrag setzt an diesem zeitlichen Kristallisationspunkt an. Unser Analyseangebot richtet sich auf die Aushandlungen rund um die Organisation von Sorge(arbeit) seit den 2000er Jahren und die daran anknüpfenden Sorge-Kämpfe (u.a. Artus et al., 2017). Wir greifen dafür auf Karl Polanyis *The Great Transformation* [1944] (1995) und dessen Erweiterungen und Aktualisierungen (Burawoy, 2010; Fraser, 2011; Lutz, 2017; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b; Fine & Davidson, 2018) zurück. Mit der Polanyi'schen Figur der *Doppelbewegung*, so unsere Ausgangsthese, lassen sich die Dynamiken der aktuellen Aushandlungen im Feld der Sorge(arbeit) aufeinander beziehen und damit analytisch fassen.

In einem ersten Schritt (1) legen wir den theoretischen Zugriff auf Polanyi dar. Seine Überlegungen dienen als Heuristik, mit der wir Tendenzen in den Aushandlungen von Sorge(arbeit) seit den 2000er Jahren konzeptionell fassen. Die Aushandlungen in der (Klein-)Kinderbetreuung (KKB) deuten wir mit Theoriebezügen u.a. aus der Wohlfahrtsstaatentheorie. Im Anschluss gehen wir anhand unseres empirischen Materials der Frage nach, ob die Reorganisation im Bereich der KKB zu Arbeitsanforderungen führt, die an einer Marktlogik orientiert sind und das Berufsethos der Beschäftigten infrage stellen (2). Die entstehenden Sorge-Kämpfe, die wir in Anschluss an Polanyi als *Gegenbewegung* zu marktzentrierten *Bewegungen* im Feld der Sorge(arbeit) fassen, sind Gegenstand unserer weiteren Auseinandersetzung. Forschungsleitende Fragen sind: Was sind identifizierbare *Gegenbewegungen* – mit einem Fokus auf kollektivem Interessenhandeln – im Bereich der KKB? Wer sind deren TrägerInnen, die ‚gesellschaftlichen Kräfte‘ (Polanyi, 1995, S. 185)? Welche Methoden wenden diese an und was sind ihre ‚institutionellen Ziele‘ (ebd., S. 185) (3)? Diese Fragen werden mit Hilfe des empirischen Materials illustrativ beantwortet. Mit dem Beitrag wollen wir ein theoretisch-konzeptionelles Angebot machen, das dabei helfen soll, Entwicklungen im Feld der Sorge(arbeit) zu erfassen (4).

1. Theoretischer Rahmen: Polanyi'sche Doppelbewegung und Social Investment

In *The Great Transformation* [1944](1995) setzte sich Karl Polanyi mit den Transformationen von Wirtschaft und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert bis hin zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges auseinander. Zur Analyse der Dynamiken von Ökonomie, Gesell-

schaft und Markt entwickelte Polanyi das Konzept der *Doppelbewegung*. Mit *Doppelbewegungen* sind *Bewegungen* und *Gegenbewegungen* (Polanyi, 1995, S. 182) gemeint, die das Ringen zwischen *Markt* und *Gesellschaft* mit ihren Ungleichzeitigkeiten zu erfassen vermögen. Die *Doppelbewegung* versteht er „als das Wirken zweier Organisationsprinzipien innerhalb der Gesellschaft, von denen jedes sich selbst bestimmte institutionelle Ziele setzt, von bestimmten gesellschaftlichen Kräften unterstützt wird und seine eigenen, besonderen Methoden anwendet“ (ebd., S. 185). Die *Bewegung* ist bei Polanyi als der Prozess der Vermarktlichung zu interpretieren, „[d]er Markt erweitert [...] sich ständig“ (ebd., S. 182). Im zeithistorischen Kontext Polanyis (ebd., S. 185) war die Bewegung „das Prinzip des Wirtschaftsliberalismus, das auf die Schaffung eines selbstregulierenden Marktes abzielte, auf die Unterstützung durch die gewerbetreibenden Schichten zählte und als Methode weitestgehend Laissez-faire und Freihandel benützte.“ Die *Gegenbewegung* hingegen ist „das Prinzip des Schutzes der Gesellschaft, das auf die Erhaltung des Menschen und der Natur sowie der Produktivkräfte abzielte, auf die wechselnde Unterstützung jener zählte, die von der verderblichen Wirkung des Marktes als erstes betroffen wurden [...] und Schutzgesetze, Schutzvereinigungen und andere Interventionsmittel als Methode benützte“ (ebd., S. 185).

Diese *Doppelbewegung* als Bild einer dynamischen und umkämpften Entwicklung der Gesellschaft, unter den Vorzeichen der Industrialisierung und Wirtschaftsliberalisierung im England des 19. und 20. Jahrhunderts, identifiziert Polanyi basierend auf der Deutung der „Gefahren, die aus der Ausbeutung der physischen Kraft des Arbeiters ebenso entstanden wie aus der Zerstörung des Familienlebens, der Verwüstung der nachbarschaftlichen Beziehungen, der Abholzung der Wälder, der Verschmutzung der Flüsse, dem Niedergang der handwerklichen Fähigkeiten, dem Verfall der Volksbräuche und dem allgemeinen Niedergang des Lebens, einschließlich der Wohnverhältnisse und der Künste, sowie zahllosen Formen des privaten und öffentlichen Lebens, die mit dem Profit nichts zu tun haben“ (ebd., S. 186), vor denen die Gesellschaft sich schützt. Diese Gefahren entstünden vor allem auch dadurch, dass Land, Arbeit und Geld wie Waren behandelt und gehandelt werden, obwohl diese keine Waren sind. Der Glaube an die Selbstregulierung des Marktes als Primat der gesellschaftlichen Entwicklung gefährde den (Fort-)Bestand der Gesellschaft, führt dieser doch zu einer Entbettung des Marktes und dessen Dominanz über das Soziale. Diese Entwicklung löst im globalen Maßstab Gegenbewegungen aus. Diese richten sich bewusst oder unbewusst gegen die Auswüchse des Umbaus der Gesellschaft in eine *Marktgesellschaft*, können bloßen Schutz vor eben diesen einfordern, progressive Formen annehmen, sie können aber auch reaktiv-nationalistische oder, wie im Falle faschistischer Mobilisierungen, geradezu terroristische Züge tragen.

Nancy Fraser (u.a. 2017) schließt in ihrer herrschaftskritischen Perspektive an diese Überlegungen Polanyis an. Gleichwohl kritisiert sie den essentialistischen und ahistorischen Bias in Polanyis Gegenüberstellung von Markt und Gesellschaft als quasi antagonistische Kräfte, die alles, ‚was nicht Markt ist, zu Gesellschaft macht‘, und hierdurch eine ‚black box‘ schafft, die jedwede Macht- und Herrschaftsstrukturen ausblendet (auch Halperin, 2004). Wir nehmen diese Kritik auf, indem wir den Polanyi’schen Ansatz mit herrschaftskritischen Theorieperspektiven anreichern.

Im Zuge der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Sorge(arbeit) und den aktuell aufkommenden Vermarktlichungstendenzen – ob als ‚Quasi-Vermarktlichung‘ (Aulenba-

cher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b; Fine, & Davidson, 2018) oder ‚Landnahme‘ (Becker, Dörre, & Kutlu 2018) – gibt es bereits Arbeiten, die der Frage nachgehen, ob Sorge zu einer neuen *fiktiven Ware* im Sinne Polanyis wird (Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018b; Fraser, 2011; Lutz, 2017) und ob in diesem Kontext Polanyi'sche *Gegenbewegungen* aufkommen (Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b; Becker, Dörre, & Kutlu, 2018). Die *Gegenbewegungen* nehmen verschiedene Formen an, so z.B. als Streik, Protest oder gesetzliche Neuerungen (u.a. Winker, 2015; Artus et al., 2017; Aulenbacher, Dammayr, & Décieux, 2015; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a). Der vorliegende Beitrag untersucht die aufkommenden *Gegenbewegungen* mit dem Fokus auf das kollektive Interessenhandeln von Akteuren.

Wir knüpfen für unsere Analyse der *Doppelbewegungen* seit den 2000er Jahren zusätzlich zu Polanyi und den sich hierum entfaltenden Debatten an Befunde und Theorien aus der feministischen Tradition sowie der Arbeits- und Industriesoziologie an. Neben dem identifizierten Grundwiderspruch im ‚sorglosen Kapitalismus‘ (Aulenbacher, Dammayr, & Décieux, 2015) liegt unserer Analyse ein spezifisches Verständnis von Sorge zugrunde, dem es um die Lebensdienlichkeit und die Bearbeitung der Kontingenz des Lebens geht. In dieser Perspektive sind die Verletzlichkeit von Subjekten, deren Bedürftigkeit und Angewiesenheit aufeinander nicht Einzelfälle oder Ausnahmen, sondern der Regelfall (vgl. u.a. Senghaas-Knobloch, 2008; Klinger, 2013). SorgearbeiterInnen, in unserem Fall in der KKB¹, sind einer Marktgesellschaft mit einem Spannungsfeld konfrontiert. Es resultiert u.a. aus dem Umbau des (Wohlfahrts-)Staates unter den Maßgaben der Effizienz sowie neuen Humankapitalbedarfen des Marktes (Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a), die mit eben jener Kontingenz des Lebens schwer in Einklang zu bringen sind. ErzieherInnen sind gehalten, diese verschiedenen Logiken auszutarieren, erfahren dafür jedoch weder gesellschaftliche noch materielle Anerkennung. Ihre Arbeitsrealität ist vielfach durch einen „*permanenten Notstand*“ geprägt, wie es eine Erzieherin im Interview ausdrückt. Die *Bewegung* im Feld der Sorgearbeit hat die Spannungen zwischen dem Berufsethos, das Befriedigung aus ‚guter Sorge‘ für die Beschäftigten bezieht, und deren Möglichkeiten, die eigenen professionellen Arbeitsansprüche auch umzusetzen, verstärkt (u.a. Becker, Kutlu, & Schmalz, 2017; Décieux, 2017; Menz, 2017). In früheren Arbeiten haben wir gezeigt, dass ein ausgeprägtes Berufsethos² kollektives Interessenhandeln eher beschränkt und schlechte Arbeitsbedingungen von den Beschäftigten vielfach individuell verarbeitet werden (Becker, 2016b). Es war (und ist zum Teil noch) das Berufsethos und die daraus erwachsene Selbstverpflichtung, die von SorgearbeiterInnen als unvereinbar mit widerständigem Handeln wie Streiks gesehen wird. Als „*prisoners of love*“ (Folbre, 2001) entwickeln sie ein besonderes

1 In Deutschland (D) wird i.d.R. von ErzieherInnen gesprochen. Der Begriff pädagogische Fachkraft umfasst als Überbegriff ErzieherInnen, KinderpflegerInnen und KindheitspädagogInnen. In Österreich (AT) wird die Berufsgruppe der ErzieherInnen als Kindergarten- oder ElementarpädagogInnen bezeichnet. Es gibt zudem AssistentInnen und AssistentenzpädagogInnen. Der Tarifvertrag wird in AT als Kollektivvertrag bezeichnet und wird zwischen den Sozialpartnern für eine Branche ausgehandelt, er umfasst i.d.R. Lohn, Sonderzahlungen, Arbeitszeiten und Fristen u.v.m.

2 Das Berufsethos der ErzieherInnen orientiert sich an Werten wie „Selbstverwirklichung, Fachkönnen, Verantwortung, berufliche Gestaltungs- und Mitsprachemöglichkeiten“ (Vester, Teiwes-Kügler, & Lange-Vester, 2007, S. 25), die Raum für Kreativität und autonomes Arbeiten schaffen, um insgesamt gute Fach- und ExpertInnenarbeit mit hoher Qualität zu verbinden.

Verantwortungsgefühl für die Menschen, die sie versorgen. Zum Berufsverständnis gehört es, die Kinder in den Kitas so gut wie möglich betreuen, bilden und erziehen zu wollen und für sie zu sorgen. Kollektiver Widerstand, so eine verbreitete Auffassung unter den Beschäftigten in der KKB, würde bedeuten, die Kinder im Stich zu lassen – selbst dann, wenn damit die Arbeitsbedingungen und auch die Betreuungssituation verbessert würden. Diese für Sorgearbeit typische Orientierung hatten zur Folge, dass sich eine Organisations- und Streikbereitschaft in der Branche lange Zeit kaum entwickelt(e). Ausgeprägte Gegenbewegungen sind eine neuere Entwicklung im Bereich der Sorgearbeit (Artus et al., 2017). Mit der Aushandlungsform deutet sich an, dass sich diese Orientierung und die damit verbundenen Umgangsweisen zu ändern beginnen: Wenn SorgearbeiterInnen Abstriche hinsichtlich der eigenen Arbeitsansprüche machen müssen, die sie nicht mit ihrem Berufsethos vereinbaren können, führt dies zu Unzufriedenheit oder steigert diese. Wenn es AkteurInnen im Feld gelingt, diese Unzufriedenheit zu kanalisieren und in Erfolg versprechende Handlungsstrategien zu übersetzen, kann das zu einer Ermächtigung der Beschäftigten führen, die sie vermehrt in Aushandlungsprozesse treten lässt.

Polanyi'sche Doppelbewegungen, so unsere forschungsleitende Annahme, führen zu Aushandlungen zwischen Beschäftigten in der Sorgearbeit und den dominanten Akteuren dieses Feldes (TrägerInnen der Einrichtungen, Staat, Eltern), die in veränderte Wohlfahrtsstaatsregime eingebettet sind und von Herrschaftsverhältnissen mitstrukturiert werden. Der Umbau des Wohlfahrtsstaats spielt in der Aushandlung eine gewichtige Rolle; wir nähern uns daher den Entwicklungen hin zu einer Marktgesellschaft mit Überlegungen zu Social-Investment-Politiken, die – in einer Polanyi'schen Lesart – Teil der *Bewegung* sind (Décieux, 2017; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a).

2. Bewegung – (Quasi-)Vermarktlichung im Feld der Sorge und Sorgearbeit

Die Kommodifizierung immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche, auch jener, die vormals nicht in erster Linie nach marktlichen Logiken organisiert waren, folgt einer politisch induzierten wettbewerbsorientierten Steuerpolitik, die den Zufluss von Kapital sichern soll und Vermögende und Unternehmen entlastet. Für den Staat entstehen damit Einnahmedefizite, die damit „ausgeglichen“ werden sollen, dass staatliche Aufgaben privatisiert und öffentliche Vermögenswerte abgeschmolzen werden.

Der vormals geltende *Geschlechtervertrag* (Pateman, 2009), der gemeinsam mit dem *Klassenkompromiss* die Basis für das *male-breadwinner model* und die hierauf aufbauende Organisation von Sorge(arbeit) bildete, erodiert parallel (Lewis, 2001) und schafft somit Sorgebedarfe, die gedeckt werden müssen. Angesichts leerer öffentlicher Kassen sind diese kaum zu finanzieren. Die Bereitstellung von Sorgeleistungen wird daher u.a. durch Maßnahmen und Instrumente einer Vermarktlichung (Bewegung) zu realisieren versucht. Deren Merkmale sind eine zunehmende Kommodifizierung von Sorge(arbeit) sowie der Einzug von Wettbewerbsmechanismen, die Priorisierung von Sorgearbeit im Privaten durch DienstleisterInnen mit ausbeuterischen Erwerbsverhältnissen oder auch die Robotisierung (z.B. Aulenbacher & Dammayr, 2014; Becker, 2016a). Um (halb-)staatliche und Non-Profit-

Organisationen an der Funktionslogik von Unternehmen auszurichten, werden Quasi-Märkte geschaffen, New-Public-Management-Instrumente angewandt, sorgende Tätigkeiten standardisiert, filetiert und dafür Zeitintervalle definiert (u.a. Becker, 2014; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a; Fine & Davidson, 2018).³ Für die größtenteils weiblichen Beschäftigten geht diese *Bewegung* i.d.R. mit einer Verschlechterung von Einkommens- und Arbeitsbedingungen einher, die wohlfahrtsstaatlich normierte Standards unterschreiten, mit Folgen für die gesellschaftliche Wertschätzung dieser Erwerbsarbeit. Die geringe materielle und symbolische Anerkennung von Sorgearbeit steht im Kontrast zu der Ausrichtung von Wohlfahrtspolitik auf Sozialinvestitionen mit der Hoffnung auf soziale Rendite.

Hierbei werden (Klein-)Kinder als zukünftiges und optimierbares Humankapital (u.a. Hemerijck, 2017) begriffen: „Investitionen in qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen“ werden als „gleichbedeutend mit Investitionen in die Entwicklung des Humankapitals von morgen“ begriffen (Europäische Kommission, 2013, S. 6). Die seit den 1990er Jahren auf EU- und OECD-Ebene ausgerufene ‚Child Centered Social Investment Strategy‘ (Esping-Andersen, 2002) wird in einen Bildungsimperativ übersetzt, der bereits für die frühkindliche Phase handlungsleitend sein soll. In der (Klein-)Kinderphase sollen „komplexe überfachliche Kompetenzen und Motivationen“ vermittelt werden, um den Schul- und Arbeitsmarkterfolg zu erhöhen. Ein „Lebenslaufmanagement“ soll Kinder möglichst zeitig auf den flexiblen Arbeitsmarkt vorbereiten (Lange, 2013, S. 74) und eine optimale subjektiv bearbeitete systemischer Krisen sicherstellen, die den Staat finanziell entlastet (Atzmüller, Décieux, & Knecht, 2019). Auf der Ebene der Europäischen Union wurden dafür die Barcelona-Ziele verabschiedet, die eine Betreuungsquote von 33 Prozent für Kinder bis zum Alter von drei Jahren und von 90 Prozent für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt vorsehen (Europäische Kommission, 2013). Die EU-Kommission betonte die Notwendigkeit, in Vorschulbildung zu investieren, um eine Basis für das weitere Lernen zu schaffen, Schulabbrüche zu verhindern, gerechtere Bildungsergebnisse zu erreichen und das allgemeine Kompetenzniveau zu steigern (Rat der Europäischen Union, 2008). Dies sei die Grundlage für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU; sie findet ihre Umsetzung in der nationalen Wohlfahrtsstaatenpolitik. Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten werden dieser Bedeutungszunahme nicht angepasst.

In der Folge kommt es zu Aushandlungen die wir für Deutschland (D) und Österreich (AT) analysieren.⁴ Es handelt sich um Länderfälle, die viele Gemeinsamkeiten aufweisen:

3 Gleichzeitig gibt es nach wie vor viele Bereiche der Sorge, welche nicht profitträchtig sind oder keine soziale Rendite versprechen und unbezahlt, i.d.R. von Frauen als Familienangehörige, geleistet werden (exemplarisch: Aulenbacher & Dammayr, 2014).

4 Die empirische Basis bildet für D das Dissertationsprojekt „Anerkennungskonflikte in der Erziehungsarbeit“ (Y. Kutlu). Hierfür wurden 2013 bis 2018 zwölf ExpertInneninterviews (Exp. I–XII) mit hauptamtlichen GewerkschafterInnen und PersonalrätInnen sowie vier Gruppendiskussionen (GD I–IV) mit pädagogischen Fachkräften aus kommunalen Kitas durchgeführt. Die Auswertung der Gruppendiskussionen erfolgte gemäß der dokumentarischen Methode (vgl. Loos, & Schäffer 2001, S. 59ff).

Wenn keine anderen Verweise für die Entwicklungen in AT vorgenommen werden, sind empirische Befunde des Dissertationsprojekts „Anforderungen und Ansprüche in der Kleinkinderbetreuung im städtischen Raum“ (von F. Décieux, 2015 bis heute) sowie Daten aus dem Praxisfeld „Mapping Domestic Work in Vienna“ (Leitung A. Bachinger/F. Décieux, Sommersemester 2015 bis Wintersemester 2015/16) Basis der Argumentation. Es wurden 14 ExperInneninterviews mit den sozialpartnerschaftlichen Institutionen sowie weiteren Interessenverbänden und Politik geführt (II–14), darüber hinaus wurden partizipative ethnografische Beobach-

Sorge(arbeit) wird mit einer starken familialistischen Orientierung organisiert (Leitner, 2013), und die industriellen Beziehungen werden – jenseits historischer Brüche – als sozialpartnerschaftlich beschrieben (exemplarisch: Kädtler, 2006; Tálos, 2006).⁵ Trotz dieser Gemeinsamkeiten gestalten sich *Gegenbewegungen* im Bereich der KKB sozialräumlich verschieden, was eine genauere Betrachtung lohnend macht.

2.1 Bewegung in Deutschland

Die deutsche Jugendministerkonferenz hat, dem sozialinvestiven Ansatz folgend, 2004 Kindertagesstätten (Kitas) als „unentbehrliche(n) Teil des öffentlichen Bildungswesens“ bestimmt und 2005 das „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung“ beschlossen. Den Boden dafür bereitete das 2002 verabschiedete Leitbild ‚Nachhaltige Familienpolitik‘, das einen quantitativen und qualitativen Umbau der KKB anstrebt (Olk, 2010). „Während Kinder im alten politischen Paradigma als zur privaten Welt der Familie gehörig und damit als primäre Verantwortlichkeit ihrer Eltern betrachtet werden, werden sie im neuen politischen Paradigma [der Idee des sozialinvestiven Wohlfahrtsstaates] als das künftige Humanvermögen der Gesellschaft und Gegenstand gesellschaftlicher Investitionen verstanden“ (Olk, 2010, S. 292). Dem folgend wurden in allen deutschen Bundesländern Bildungspläne verabschiedet, an denen sich alle Kitas orientieren sollen.⁶ Diese beschreiben neue Aufgaben, wie die Durchführung von Bildungsangeboten, Dokumentation und Portfolio-Arbeit, und formulieren das Ziel, in den Kitas Projektarbeit einzuführen (vgl. Hielscher, Nock, Kirchen-Peters, & Blass, 2013). Faktisch handelt es sich um Instrumente des New Public Management, die im Sinne einer Marktlogik den „Output“ der KKB dokumentieren sollen. Kinder, so die Einschätzung, werden damit als früh zu bearbeitende Ressource im Rahmen der „vollinklusiven Aktivitätsgesellschaft“ neu definiert (Lange, 2013, S. 74). Dass die Realisierung dieses Anspruchs einen erhöhten Ressourcenbedarf mit sich bringt, ist evident, zumal der Bereich der KKB strukturell unterfinanziert ist. In D fließen lediglich 0,6 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) in die KKB und die frühkindliche Förderung; die OECD gibt als Soll 1 Prozent vor.

Mit der deklarierten Bedeutungszunahme von KKB werden Einrichtungen und deren Träger einem politisch inszenierten Wettbewerb ausgesetzt, der dazu führt, dass diese vor allem über den Preis (und nicht über die Qualität der erbrachten Leistungen) verglichen werden. Da 60 bis 90 Prozent der Kosten einer sozialen Einrichtung Aufwendungen für das Personal sind, erfolgt der Wettbewerb hauptsächlich über die Löhne, was Anreize dafür setzt, diese möglichst niedrig zu halten. Der vergleichsweise geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten (branchenweit ca. 10 Prozent) ist ein Grund dafür, dass

tungen des Arbeitsalltags in Krippen-, Kindergarten- und Familiengruppen durchgeführt (18 Tage). Die InterviewpartnerInnen wurden basierend auf einem theoriegeleiteten Sampling und vorhergehenden Dokumentenanalysen ausgewählt und die Beobachtungsorte basierend auf den Ergebnissen der ExpertInneninterviews festgelegt.

- 5 Wenngleich KritikerInnen in D den Terminus der ‚Konfliktpartnerschaft‘ (Müller-Jentsch, 1999) vorziehen und es eine Debatte über die aktuellen Entwicklungen der industriellen Beziehungen gibt (exemplarisch hierfür die Kontroverse um Konfliktpartnerschaft in: *Industrielle Beziehungen*, 23 [2016], Hefte 1 und 3), ist dies doch eine gängige Bezeichnung.
- 6 KKB ist in D und AT föderal organisiert, was jeweils zu bundesweit verschiedenen Standards führt.

der Preis und somit der Lohn professioneller Erziehungs- und Bildungstätigkeiten trotz wachsender Nachfrage niedrig gehalten werden kann. Zugleich steigt der Druck auf die Träger zur Aufnahme neuer Kinder.⁷ Bei der KKB handelt es sich um eine Wachstumsbranche. Die Zahl der pädagogischen Fachkräfte hat sich innerhalb von 15 Jahren nahezu verdoppelt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018). In den Kitas der neuen Bundesländer und in Ballungsräumen herrscht ein beträchtlicher Fachkräfteengpass. Der gesetzliche Anspruch von Eltern auf die Betreuung ihres Kindes in einer Kita kann vor allem in den Westkommunen aufgrund fehlender Plätze nicht eingelöst und muss zum Teil eingeklagt werden. Dies hat zur Folge, dass, obwohl mehr Kinder in einer Einrichtung betreut werden, eine entsprechende Anpassung des Personals vielfach ausbleibt. So erhielten vormalige Vertretungskräfte in neuen Kitas bzw. neuen Gruppen im U3-Bereich Festanstellungen, ohne dass sie durch Springer- und Vertretungskräfte ersetzt wurden.

Auf die daraus resultierende Arbeitsverdichtung reagieren InterviewpartnerInnen mit einer Reduzierung ihrer Arbeitszeit, die ebenfalls nicht durch Neueinstellungen kompensiert wird. Die befragten ErzieherInnen konstatieren, dass sich der Personalschlüssel „*peu à peu*“ (GD I) verschlechtert hat. Im U3-Bereich liegt der Betreuungsschlüssel formal bei 1 zu 4,0 und für Drei- bis Sechsjährige bei 1 zu 8,5. Allerdings bestehen hier weiterhin große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den Bundesländern. Die Spanne reicht für unter Dreijährige von 1 zu 3,0 in Baden-Württemberg bis 1 zu 5,9 in Sachsen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018, S. 79).

Die befragten ErzieherInnen fühlen sich mit den neuen Anforderungen allein gelassen: „*Niemand hilft dir*“ (GD I), obwohl alle relevanten Akteure die Reformen im Kita-Bereich weitestgehend mittragen (vgl. Kerber-Clasen, 2017a). Hinzu kommt, dass die neuen Bildungsanforderungen und die große gesellschaftliche Verantwortung im Kontrast zu den Arbeitsbedingungen in den Kitas stehen. Dies betrifft vor allem die Personalknappheit, die etwa dazu führt, dass Gruppen oder ganze Einrichtungen de jure geschlossen werden müssten. Diese Situation führt zu Unmut und Frust bei den ErzieherInnen, was eine von ihnen wie folgt auf den Punkt bringt:

„Ich finde auch, das ist halt das Frustrierende, weil man weiß es ja eigentlich besser, also (...) [...] wir haben jetzt vor nicht allzu langer Zeit die Ausbildung gemacht und auch die anderen Kolleginnen wissen (...) Bescheid, das ist eigentlich Bildung, Erziehung und Betreuung und (...) man kommt so motiviert von der Ausbildung und (...) hat voll die Ideen und will Bildungsarbeit machen und will Projekte mit den Kindern starten [...] (...) und man kann's einfach nicht. [...] die Rahmenbedingungen stimmen einfach nicht, um das leisten zu können“ (GD I: 227-235).

Die Folgen der Orientierung der KKB an den Maßgaben des Marktes und die Ökonomisierung des familienpolitischen Diskurses (Leitner, 2008) führen tendenziell zu Rahmenbedingungen, die das Berufsethos der SorgearbeiterInnen in Frage stellen.

7 D hat 2016 erstmals auch für die U3-Betreuung das Barcelona-Ziel erreicht (EU-SILC), der Prozentanteil der betreuten Kinder dieser Altersgruppe wurde innerhalb von zehn Jahren fast verdoppelt, der Anteil der betreuten Kinder zwischen drei und sechs Jahren wuchs moderat.

2.2 Bewegung in Österreich

In AT wurden 2006, unter den Vorzeichen eines sich wandelnden Bildes auf die frühe Kindheitsphase, ein bundesweiter Bildungsrahmenplan und neue Regelungen zur Planung, Reflexion und Dokumentation ebenso wie Portfolio- und Projektarbeit eingeführt, um der Humankapitalorientierung des sozialinvestiven Ansatzes gerecht zu werden. 2017 wurde dieser Perspektive folgend in Oberösterreich außerdem das Pilotprojekt ‚Bildungskompass‘ gestartet, mit dem die Dokumentation und Vermessung von arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen weiterentwickelt und systematisiert werden sollen. Vom 3,5. Lebensjahr bis zum Schulabschluss werden sogenannte Lerndispositionen und „Bildungskarrieren“ dokumentiert. Diese Dokumentationsform soll bundesweit zum Einsatz kommen. Diese Zunahme an Aufgaben im Geist des New Public Management, die in kinderfreien Zeiten anfallen und einen erhöhten Ressourcenbedarf implizieren, verstärkt die chronische Unterfinanzierung des Bereichs. In AT liegt der Anteil der Ausgaben für die KKB und frühkindliche Bildung am BIP unter 0,5 Prozent.

Die Ausbildungs- und Beschäftigungsbedingungen wurden kaum, zum Teil auch gar nicht, an die veränderten und erweiterten Aufgaben der KKB angepasst. Aufgrund eines fehlenden Kollektivvertrags gibt es Variationen zwischen den Trägern und Bundesländern in den arbeitsvertraglichen Regelungen zur kinderfreien Zeit und sonstigen Rahmenbedingungen. Weiterbildungsangebote werden als Verpflichtung der ArbeitnehmerInnen arbeitsvertraglich fixiert; vielfach können die Beschäftigten diesen jedoch nur teilweise oder gar nicht während der Arbeitszeiten nachgehen, was bei der ohnehin intensiven Tätigkeit eine zusätzliche Belastung zur Folge hat. Wie in D ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der vornehmlich weiblichen Beschäftigten im Bereich der KKB sowohl bei AssistentInnen als auch bei PädagogInnen gering. Die PädagogInnen haben einen Mindestlohn⁸, sodass trotz wachsender Fachkräftenachfrage das Lohnniveau insgesamt niedrig ist. Eine gemeinsame LohnarbeiterInnenidentität kann sich unter diesen Bedingungen nur schwer herausbilden. So hält ein Gewerkschaftssekretär, der für über 50 Prozent der Einrichtungen in Wien verantwortlich ist, fest:

„Ja also da stehen 60 verschiedene Gehaltstabellen [für KindergartenpädagogInnen], da gibt es keine Identität. Da gibt es keine Gemeinsamkeit. ‚Ich will mehr verdienen, was die anderen verdienen, ist mir egal‘“ (11).

Um in AT, dessen KKB explizit familialistisch und durch ein konservatives Familienbild geprägt ist (Leitner, 2013), die Ziele der Social-Investment-Politik erreichen zu können, wurde 2010/2011 ein verpflichtendes Kindergartenjahr eingeführt. Derzeit wird über die Einführung eines zweiten verpflichtenden Kindergartenjahres diskutiert.

Durch den damit verbundenen Ausbau kam es von 2005 bis 2011 zu einem Beschäftigungswachstum von 70 Prozent im Bereich der Elementarpädagogik (Neuwirth & Kaindl,

8 Mit 97 Prozent Kollektivvertragsabdeckung stellt der Mindestlohn eine durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz festgesetzte Ausnahme in wenigen Branchen dar. Er gilt vor allem im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen, in feminisierten und schwer organisierbaren Bereichen. Ein paar private Träger in der KKB fallen unter den Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft, diese sind aber die Minderheit.

2018).⁹ Trotzdem herrscht auch in AT Personalnotstand, am größten ist dieser in Wien. Um diesem zu begegnen, wurde im Herbst 2015 mit dem/der AssistenzpädagogIn eine verkürzte Ausbildungsform für die KKB geschaffen. Sie gehört zu einer schlechter entlohnten Berufsgruppe und soll den ElementarpädagogInnen als Assistenz in der pädagogischen Arbeit zur Seite gestellt werden. Die AssistentInnen dürfen keine pädagogischen Tätigkeiten übernehmen, stellen damit auch keine gleichwertigen Fachkräfte dar. Allerdings wird diese Vorgabe im Arbeitsalltag angesichts der herrschenden Bedingungen vielfach unterlaufen.¹⁰ Darüber hinaus wird versucht, das Beschäftigungsfeld Kita für QuereinsteigerInnen zu öffnen, die die Ausbildung nicht auf der regulären weiterführenden Schule absolviert haben. Hierfür wird derzeit eine Kollegstruktur für die Ausbildung zur ElementarpädagogIn etabliert, die auch berufsbegleitend absolviert werden kann.

Es lässt sich für AT ein den Empfehlungen gegenüber unzureichender Betreuungsschlüssel konstatieren: In Wien arbeiten im U3-Bereich mindestens einE KindergartenpädagogIn und eine Hilfskraft pro Gruppe (maximal 15 Kinder), empfohlen wird für diese Altersgruppe 1:3 bzw. 1:3,5. Derselbe Personalstand wird bei 25 Kindern im Kindergartenalter eingesetzt, hier gibt es die Empfehlung von 1:10 für halbtägige bzw. 1:7,5 für ganztägige Betreuung (Baierl & Kaindl, 2011).¹¹

Der dem sozialinvestiven Paradigma folgende Umbau der KKB in AT, der zu einer Quasi-Vermarktlichung führt, findet nicht friktionslos statt. Er geht auf Kosten der Betreuungsqualität sowie der Beschäftigungsbedingungen der SorgearbeiterInnen und gefährdet somit gute Sorgearbeit.

2.3 Die Bewegung als Quasi-Vermarktlichung

Die Humankapitalorientierung im Kontext des Aus- und Umbaus der KKB ist Teil einer (Quasi-)Vermarktlichung, die als *Polanyi'sche Bewegung* interpretiert werden kann (Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b). Im Bereich der KKB erfolgt die Quasi-Vermarktlichung mittels Steigerung der Verwertbarkeit von aktuellen und zukünftigen Arbeitskräften. Die Sicherstellung der KKB wird zu einem wichtigen Element, um den Zugriff des Kapitals auf die ‚gesellschaftlichen Kräfte‘ (Polanyi, 1995, S. 185), vor allem auf weibliche Arbeitskräfte, zu erhöhen. Das aus der Kapitalperspektive brachliegende weibliche Humankapital soll in die Arbeitsmärkte integriert und verwertbar gemacht werden. Die gleichstellungspolitische Forderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben wird sukzessive für die Sicherung von Wirtschaftswachstum und die Finanzierung der Sozialsysteme in Dienst genommen (z.B. Lange, 2013; Décieux, 2017; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b). Für dieses ‚institutionelle Ziel‘ (Polanyi, 1995, S. 185) werden Angebote zur KKB in Einrichtungen ausgebaut und intensiver genutzt. Weitere Motive für den Kitausbau wie Frauenemanzipation und neue Geschlechterarrangements erscheinen aus Kapitalperspektive als nachrangig.

9 Die Zahl der Gruppen in Krippen hat sich in dieser Zeit in Kindergärten um 142 Prozent und in altersgemischten Gruppen um 205 Prozent gesteigert (ebd.).

10 Auch die Ausbildung sowie die Professionen variieren je nach Bundesland. AssistentInnen beispielsweise haben in der Steiermark über 300 Stunden plus ein Praktikum im Ausmaß von zwei Monaten als Arbeitsvoraussetzung, während es in Wien keinerlei formale Voraussetzungen gibt.

11 Der Betreuungsschlüssel variiert österreichweit nur geringfügig.

Auch wenn der Ausbau von KKB in D und AT schwerpunktmäßig durch staatliche Investitionen und Reformen stattfindet, ist er inhaltlich vielfach auf Kompetenzen ausgerichtet, welche den Bedarfen des flexibilisierten Arbeitsmarkts und somit der Schaffung einer *Marktgeseellschaft* entsprechen. In dieser durch den Staat bewerkstelligten Bewegung in Richtung Vermarktlichung werden Kinder als ‚adults in becoming‘ und nicht als ‚beings‘ betrachtet (Lister, 2008), sie fungieren primär als zukünftige ‚zeitgemäße Arbeitskraft‘ (Atzmüller, Hürtgen, & Krenn, 2015). Diese *Bewegung* geht mit sich wandelnden Anforderungen an die Beschäftigten einher, sodass deren eigene Ansprüche an die Arbeit vermehrt in Widerspruch zu den herrschenden Bedingungen geraten (Becker, Kutlu, & Schmalz, 2017; Décieux, 2017; Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018a, b). Die von Polanyi beschriebene ‚verderbliche Wirkung des Marktes‘ (Polanyi, 1995, S. 185) bricht sich dabei Bahn. Sie ruft *Gegenbewegungen* hervor, die je nach nationaler Ausgestaltung des Sozialstaats und den darin eingebetteten industriellen Beziehungen unterschiedliche Formen annehmen.

3. Gegenbewegung: Berufsethos als Mobilisierungsressource

Lange konnten die dominanten Akteure des Feldes das Berufsethos der SorgerarbeiterInnen dafür nutzen, dass ungleiche Tauschäquivalente und fehlende Anerkennung nicht mit Protesten und Arbeitskämpfen beantwortet wurden. Die Streiks in D und die Proteste in AT der letzten Jahre zeigen, dass diese Strukturen allmählich brüchig werden. Die *Bewegung* in Richtung einer Dominanz des Marktes führt bei den Beschäftigten zu Unzufriedenheit. Aus dieser kann unter bestimmten Bedingungen eine *Gegenbewegung* in Form von kollektivem Protest werden. Sie zielt auf die Aufwertung des Berufs der ErzieherInnen, die qualitativ hochwertige Betreuung, Bildung und Erziehung leisten wollen, die nicht prioritär im Dienste der Herstellung einer *Marktgeseellschaft* steht.

3.1 Gegenbewegungen in Deutschland

In letzter Zeit kommt es zu Aushandlungsformen zwischen Beschäftigten und gesellschaftlich relevanten Akteuren, die veränderte Orientierungen der ErzieherInnen in D voraussetzen und bei anderen anstoßen.¹² Voraussetzung dafür war, dass die Gewerkschaft ver.di die erwerbsarbeitsbasierte Erziehungsarbeit als vielversprechendes Aktionsfeld ‚entdeckt‘ hat. Durch eine Strategie des ‚Organisieren[s] am Konflikt‘ (Dribbusch, 2011, S. 231) versucht ver.di gezielt Arbeitskämpfe zur Erweiterung der Mitgliederbasis zu nutzen. Sie stellt sicher, dass vor und während der Streiks möglichst viele nicht organisierte ErzieherInnen durch eine persönliche Ansprache zur Gewerkschaftsmitgliedschaft motiviert werden. So konnten 2009 beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg Mitglieder-

12 Allerdings zeigen gleichzeitig auch individuelle Alltagspraktiken zur Bearbeitung des Widerspruchs zwischen Arbeits- und Rahmenbedingungen und dem Berufsethos bei einem Teil der ErzieherInnen eine beachtliche Beharrungskraft. Dies äußert sich u.a. in der Überverausgabung der Arbeitskraft der ErzieherInnen, Arbeit in der Freizeit und betriebsinterner Fluktuation durch längerfristige Fehlzeiten (vgl. Klaudy, Köhling, Micheel, & Stöbe-Blossey, 2016).

gewinne im vierstelligen Bereich verzeichnet werden (ebd.).¹³ Im Rahmen der Tarifauseinandersetzung 2015 spricht ver.di von bundesweit ca. 20.000 neuen Mitgliedern (Exp. I). Indem es der Gewerkschaft gelungen ist, die kollektive Handlungsfähigkeit der ErzieherInnen in Streikaktionen zu überführen, wird sie zu einer Trägerin der *Gegenbewegung* im Polanyi'schen Sinne.

Die Tarifrunde in den Sozial- und Erziehungsdiensten 2015 wurde von ver.di als zentrale Tarifauseinandersetzung des Jahres gut vorbereitet und mit entsprechenden finanziellen Ressourcen ausgestattet. Im Mai 2015 wurden ca. 240.000 Beschäftigte in Kitas, dem Allgemeinen Sozialen Dienst und der Kinder-, Jugend- und Behindertenhilfe aus kommunalen Einrichtungen zum Streik aufgerufen (vgl. für den Verlauf und Einordnung des Streiks u.a.: Kutlu, 2015; Artus & Pflüger, 2017; Ideler, 2017; Kerber-Clasen, 2017b). Getragen wurde die Gegenbewegung zum Großteil von Kita-Beschäftigten, deren Frauenanteil bei etwa 95 Prozent liegt.

Die 2009 vereinbarte Eingruppierungsordnung wurde Ende 2014 gekündigt und somit war der Weg frei für den Arbeitskampf. Nachdem die Vereinigung kommunaler Arbeitgeber (VKA) nach fünf Verhandlungsrunden mit den beteiligten Gewerkschaften (ver.di, GEW und einige kleinere Gewerkschaften) kein schriftliches Angebot unterbreitet hatte, erklärten diese die Verhandlungen für gescheitert. Die Gewerkschaften riefen ihre Mitglieder zur Urabstimmung über einen unbefristeten Erzwingungsstreik auf. Die Zustimmung war bei ver.di mit 93 Prozent und bei der GEW mit 96 Prozent sehr deutlich. Das erste schriftliche Angebot der VKA lag erst nach ca. drei Wochen Streik vor. Nach weiteren ergebnislosen Verhandlungen stimmte ver.di der Anrufung einer Schlichtung zu. Dieser Schritt war bei den Mitgliedern stark umstritten und von deutlicher Kritik begleitet. Das Schlichtungsergebnis wurde schließlich von der basisorientierten Streikdelegiertenkonferenz (SDK)¹⁴ abgelehnt. Ferner setzte die SDK statt einer Urabstimmung eine Mitgliederbefragung durch (vgl. Seppelt & Wodrich, 2015; Artus & Pflüger, 2017, S. 225).¹⁵ Nach mehreren Wochen lagen die Ergebnisse der Mitgliederbefragung vor; 69 Prozent der Befragten lehnten das Schlichtungsergebnis ab. Nach weiteren Verhandlungen wurde ein im Vergleich zur Schlichtungsempfehlung leicht verbessertes Angebot schließlich in einer Urabstimmung im Oktober 2015 mit 57,2 Prozent Zustimmung der ver.di-Mitglieder angenommen.

Die *Bewegung* in der frühkindlichen Bildungsarbeit führt in der Praxis zu einer diskursiven Aufwertung von Kitas zu Bildungsinstitutionen, die auch eine Aufwertung der ErzieherInnen bedingt, welche sich daraus ein neues Selbstbewusstsein erschließen. Schließlich wird damit der Anspruch laut, dass ErzieherInnen ExpertInnen für frühkindliche Bildung sind. Diese Professionalisierungstendenz stützt die ErzieherInnen mit Ressourcen aus, die sie selbst sowie Gewerkschaften und Verbände für *Gegenbewegungen* nutzen können. Das zeigt sich auch daran, dass sich einige ErzieherInnen den „offiziellen“ Bildungsdiskurs (und dessen politische Programmatik in Form der Bildungspläne, sozialinvestiver Sozialpo-

13 2009 fand ein vielbeachteter Kita-Streik statt (vgl. Kutlu, 2013; Kerber-Clasen, 2017a).

14 An den SDK nahmen jeweils ca. 300 Delegierte aus den Streikbetrieben teil. Durch sie konnten sich die Streikenden als eine bundesweite Bewegung konstituieren und erfahren.

15 Bei einer Urabstimmung hätten 75 Prozent gegen die Schlichtungsempfehlung stimmen müssen, um weiter zu streiken; bei einer Mitgliederbefragung ist kein Quorum vorgesehen.

litik etc.) anzueignen scheinen¹⁶ und Kitas in erster Linie als Bildungsinstitutionen diskutieren möchten, die dafür nötige Bildungsarbeit betonen und die sorgenden Tätigkeiten als nachgeordnet bewerten oder gar gänzlich abwerten. Ohne die Bildungsarbeit und „*fundierte Pädagogik*“ würden ErzieherInnen – so ein Interviewpartner [sic!] – zu „*Wickelmaschinen und [...] Fütterungsmaschinen*“. Es deutet sich an, dass die Professionalisierungs- und Aufwertungstendenz auch kippen und zu einer ‚Careless Education‘ (Aulenbacher, Décieux, & Riegraf, 2018b; Lynch, 2010) im Bereich der KKB führen kann. Dies ist etwa dann der Fall, wenn über das Primat der Bildung im Kontext der sozialinvestiven Debatten in der frühkindlichen Phase eine spezifische Subjektkonstruktion eingeführt wird, die die Sorgebedürftigkeit von Kindern in den Hintergrund treten lässt (Atzmüller, Décieux, & Knecht, 2019).

Das Phänomen begegnet uns in der Praxis in Form einer strategischen Abwertung sorgender Tätigkeiten. Sie verfolgt seitens der ErzieherInnen das Ziel, mit einem Bild aufzuräumen, das Kitas ausschließlich auf ihre Fürsorgetradition als Aufbewahrungsanstalten beschränkt und die dort Arbeitenden auf „*Kindergartentanten*“ (GD I) reduziert: „*Ja, das ist bei vielen kein anerkannter Beruf irgendwie, also man ist halt immer noch der Kindergartenonkel oder die Kindergartentante, dem es halt, der es halt Spaß macht, mit Kindern rumzuhängen, [...] dann spielt man ein bisschen, nebenher trinkt man einen Kaffee und isst ein Stück Kuchen, weil man hat ja eh nichts zu tun, man hat ja die Zeit für so was*“ (GD I). Die im Zitat aufscheinende gesellschaftliche Missachtung von Sorgearbeitenden war zentral für die Streiks.

Sowohl beim Streik 2009 als auch bei jenem 2015 handelte es sich um Verhandlungen in der tariflichen ‚Arena der industriellen Beziehungen‘ (Müller-Jentsch). Die Arbeitskämpfe waren durch eine besondere Konflikthaftigkeit und Dynamik geprägt und nahmen Züge einer sozialen Bewegung an. Das liegt auch daran, dass es vordergründig zwar um gewöhnliche Lohnkonflikte ging, damit aber ein Kampf gegen die durch die *Bewegung* auftretenden Auswüchse in der KKB ebenso wie um Anerkennung verbunden wurde. Mit der aus den Friktionen zwischen Berufsethos und Arbeitsrealität resultierenden Unzufriedenheit der Beschäftigten wird im Feld der Sorgearbeit die beschriebene *Bewegung* im Polanyi’schen Sinn virulenter und eine *Gegenbewegung* geboten.

Die Beschäftigten und Gewerkschaften im Kita-Bereich öffentlicher Träger¹⁷ sind im Falle von Streiks in besonderer Weise auf gesellschaftlichen Rückhalt angewiesen, da durch ihre Streiks kein finanzieller Schaden für die Arbeitgeber entsteht, sondern diese sogar Geld sparen: Kommunale Kitas werden überwiegend aus dem Steueraufkommen bezahlt; Gehaltsausfälle werden durch die gewerkschaftlichen Streikkassen ausgeglichen, die öffentliche Hand spart somit sogar durch die Streiks. Um handlungsmächtige *Gegenbewegungen* zu initiieren, müssen streikende ErzieherInnen daher um die symbolische Unterstützung von Elternorganisationen, JournalistInnen, der lokalen Politik sowie weiteren ge-

16 Dieser Prozess findet in Teilen bewusst und aktiv statt, in anderen Teilen werden gesellschaftliche Diskurse und Praktiken unbewusst übernommen und für diese Ziele eingesetzt. Wieder andere teilen marktkonforme Überzeugungen oder eignen sich diese im Rahmen einer gesellschaftlichen Durchdringung der Marktlogik erst an.

17 Gut ein Drittel aller Kita-Beschäftigten in D ist bei öffentlichen Trägern beschäftigt, rund zwei Drittel hingegen bei freien Trägern (vgl. Fachkräftebarometer, 2017, S. 24).

sellschaftlichen Akteuren und Öffentlichkeiten werben, diese für ihre Belange gewinnen und auf diese Weise die Meinungsführerschaft zu gewerkschaftlich relevanten Themen aufbauen. Die Medienresonanz auf die Streiks war groß und bis zum Schluss überwog eine positive Berichterstattung. Insgesamt wurden die Streiks von der Öffentlichkeit mit Wohlwollen begleitet. 2015 hielten laut Infratest nach einem vierwöchigen Streik 69 Prozent der repräsentativ Befragten den Arbeitskampf für gerechtfertigt (Infratest Dimap, 2015, S. 6). Dass die KKB in ihrer Gesamtheit und Komplexität (mit sorgenden und pädagogischen Aufgaben) eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe darstellt, ist in D die Basis für die Unterstützung der *Gegenbewegungen*, die die Rahmenbedingungen für eine kindgerechte pädagogische Arbeit als institutionelles Ziel einfordern und den ‚*permanenten Notstand*‘ bekämpfen.

3.2 Gegenbewegungen in Österreich

In AT lassen sich *Gegenbewegungen* in Form von kollektiven Protesten ausmachen. Durch die austrokorporatistisch geprägten industriellen Beziehungen finden und fanden in AT unabhängig von der Branche und den herrschenden Arbeitsbedingungen kaum Streiks statt.¹⁸ Die KKB stellt mit Blick auf die Mitbestimmungsstrukturen einen Sektor dar, für den kollektives Interessenhandeln in Form von Streiks eine besondere Herausforderung ist: Neben der geringeren Repräsentation feminisierter Branchen und Interessen im Österreichischen Gewerkschaftsbund (Blaschke, 2008), dem geringen Organisationsgrad und der für den Sorgebereich traditionell geringen Streikbereitschaft erschweren die organisationalen Verflechtungen dies. Denn im öffentlichen Sektor, vor allem in Wien, treten die politischen EntscheidungsträgerInnen, die gewerkschaftliche Vertretung und die ArbeitgeberInnen häufig in Personalunion auf (Steinklammer, Botka, Tinhofer, & Fleischmann, 2010). Dies begünstigte die Herausbildung von Konflikt- und Protestformen außerhalb der Arenen der industriellen Beziehungen. Beispiele dafür sind u.a. die Plattform EduCare, eine Organisation der Interessenvertretung, oder das „Kollektiv Kindertagenaufstand“.

Ab 2009 organisierte das Kollektiv Kindertagenaufstand Proteste in Wien. Diese waren inspiriert von den Streiks in D und den Universitätsbesetzungen „unibrennt“ in AT.¹⁹ Das Kollektiv machte vier Jahre lang öffentlich auf die Missstände aufmerksam. Die gesellschaftlichen Kräfte, die sich als TrägerInnen an dieser *Gegenbewegung* beteiligten, sind Beschäftigte im Bereich der KKB, Eltern und Menschen aus anderen sozialen Bewegungen.

18 In AT sind die Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer für die Arbeitgeberseite und der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer für die ArbeitnehmerInnenseite die sozialpartnerschaftlichen Akteure. Dieses System der Sozialpartnerschaft ist von der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern, einer großen Kontinuität (Tálos, 2006) und einer Kollektivvertragsabdeckung von 97 Prozent trotz Konfliktscheu geprägt. Es gibt große personelle Verflechtungen – das ‚vertikale Netzwerk‘ (ebd., S. 6) – zwischen den Regierungen und sozialpartnerschaftlichen Organisationen (Ennsner-Jedenastik, 2017), welche die industriellen Beziehungen in AT prägen und neben den gemeinsamen gesamtwirtschaftlichen Zielen u.a. die Basis für die Streikresistenzen bilden.

19 Proteste und Arbeitskonflikte entfalten sich traditionell eher in urbanen als ländlichen Räumen (Belina, Naumann, & Strüver, 2014). Auch in der Careforschung geht man davon aus, dass die Entwicklungen des Angebots wie der Sorgebedarfe in Großstädten eine Vorreiterrolle einnehmen (Sassen, 2004). Deswegen fokussiert der Beitrag auf Wien, wo etwa ein Viertel der Bevölkerung lebt und sich gewerkschaftliche Aktivitäten, ebenso wie Aktivitäten von sozialen Bewegungen in AT, vielfach konzentrieren.

Im Zentrum ihres Protests standen Forderungen nach einem besseren Betreuungsschlüssel, höherem Lohn, einheitlichen Bildungsplänen und einer Reform der Ausbildungen für Beschäftigte im Bereich der KKB. Das Ziel des Kollektivs war somit gute Sorgearbeit unter guten Bedingungen. Anders als in D ging diesem Protest keine gewerkschaftliche Initiative voran; die Gewerkschaften nahmen keine tragende Rolle ein. Das folgende Zitat einer Aktivistin illustriert die unterschiedliche Bedeutung von Gewerkschaften in D und AT in diesen Gegenbewegungen. Die fehlenden positiven Erfahrungen mit Arbeitskämpfen der österreichischen Gewerkschaften führen offenbar dazu, dass Gewerkschaften institutionell zwar als „wichtig“ eingeschätzt werden. Es wird jedoch von Beschäftigten in der KKB nicht erwartet, dass sie den generell hohen Organisationsgrad und den tarifvertraglichen Deckungsgrad, also ihre Legitimität, für Streiks nutzen. Dies führt auch dazu, dass die Gewerkschaften für die AktivistInnen offenbar weniger identitätsbildend sind als der Feminismus.

„Es war in jedem Fall grundsätzlich nicht so, als ob wir mit der Gewerkschaft in irgendwelchen anderen Gründen zu tun hatten. [...] Wir haben schon gewusst, es ist wichtig und in Deutschland steht die Gewerkschaft dabei bei den Protesten und so. Wir waren uns einfach darüber bewusst, dass das in Österreich erstens keine Tradition hat – die großen Streiks – und dass wir da wahrscheinlich, irgendwie erstmal nicht das machen können [...] wie wir uns das vorstellen, dass wir dann irgendwie unsere Stimme abgeben müssen auch. Also ich muss dazu auch noch sagen, also die meisten von uns sind Gewerkschaftsmitglieder gewesen zu dem Zeitpunkt schon [...] also ich finde die wichtig! [...] Aber in Österreich war uns einfach klar, sind die zu lahm, als dass die da für uns irgendwie was machen wollen. Und dazu waren wir, glaub ich, auch irgendwie viel zu sehr Feministinnen und zu sehr irgendwie wollten wir dann auch für uns selber sprechen, als jemand anderem dann irgendwie zu sagen, ‚Komm mach das für uns‘. [...] Wir wollten einfach unser Ding machen, weil wir wollten für uns selbst eintreten. Das ist auch, was wir irgendwie von den Kindern wollen, dass, wenn ihnen was nicht passt, also das hat so gut mit unserem Alltag zusammengepasst, dass das eben so unser Anspruch ist und wollten da eben nicht abhängig sein“ (I2).

Die in Wien organisierten Proteste mit bis zu 2000 Beteiligten, an denen sich zu einem späteren Zeitpunkt auch die Gewerkschaften beteiligten, führten zu Verbesserungen: „kleine Gehaltserhöhung und Rückforderungen von vielen Pädagoginnen, die unter dem Mindestlohn bezahlt wurden, wurden erreicht“ (Kollektiv Kindergartenaufstand, o.J.).

Die Gegenbewegung außerhalb der Arenen der industriellen Beziehungen speist sich aus ähnlichen Unzufriedenheitsquellen, wie sie bei den KollegInnen in D auszumachen sind. Es wird ein Mismatch beschrieben von neuen, höheren Anforderungen und den vorherrschenden Rahmenbedingungen, aus denen sich folgende Erfordernisse ableiten: „Das erste, was ganz zentral wäre, einfach die Anzahl von Kindern in den Gruppen zu reduzieren und zwar ganz drastisch, weil das ganz viele andere Dinge auslöst [...] Wir haben uns damals für diese Proteste dann von den Pädagoginnen für den Kindergartenaufstand auch immer überlegt, ‚Ok wie viel Zeit kann ich als Pädagogin mit einem Kind verbringen?‘ Intensive Qualitätszeit praktisch [...] Also es gibt keinen Weg, dass man mit 25 Kindern so super arbeiten kann, wie wenn es zehn sind“ (I2).

Die Interviewte, eine Pädagogin aus dem „Kollektiv Kindergartenaufstand“, spricht sich für eine „intensive Qualitätszeit“ aus. Sie lehnt aber, wie sich im Folgenden zeigt, die Verwertbarkeit dessen ab, was in dieser Zeit „passiert“ und aus ihr hervorgeht. Sie bezieht eine klare Gegenposition zur Quasi-Vermarktlichung der KKB. Sie kritisiert die Erwartung der Eltern, dass ihre Arbeit darauf ausgerichtet sein soll, „dass was irgendwie verwertbar

*ist für die, für die Zukunft, für die Bildungskarriere oder vielleicht auch irgendwann Berufskarriere, also so Englisch und Schule usw.“. Stattdessen sieht sie ihre Aufgabe in den „Ideen der geschlechtersensiblen Pädagogik oder Ideen von unseren Kreativangeboten oder wie unsere Idee war, die Kinder zu kritischen und selbstbewussten BürgerInnen aufwachsen zu lassen, zu erziehen“ (I2). „Das Spiel als wichtigste Lernform junger Kinder“, so erläutern Pädagoginnen des Kollektivs in einem von ihnen veröffentlichten Text weiter, „wird ersetzt durch Forderungen nach verschultem, messbarem Ausbildungs-Lernen, bei dem sich die Kinder möglichst früh, möglichst viel vorgefertigtes Wissen aneignen“ (Stein-klammer et al., 2010). Die Rückbesinnung auf das nicht-funktionale bzw. nicht-verwertbare Spielen von Kindern (um seiner selbst) stellt in ihren Forderungen eine *Gegenbewegung* im Polanyi'schen Sinn dar.*

2012 kam es auch in AT zu einer gewerkschaftlich organisierten *Gegenbewegung*, die jedoch nicht als Streik organisiert war, sondern als Protest und an einem Samstag, also außerhalb der Arbeitszeit stattfand. Ein Gewerkschaftssekretär erklärt dieses Vorgehen damit, dass es „keine Probleme mit Diensten und keine Ausrede gibt“ (I1), wenn der Protest am Wochenende außerhalb der Arbeitszeit stattfindet. Die Gewerkschaft finanzierte und organisierte Busse aus den Bundesländern, die die Belegschaften zur Demonstration führen, um damit die Teilnahme für die Beschäftigten zu erleichtern. An der Demonstration beteiligten sich 4000 Menschen, was in AT ein Großereignis in diesem Kontext darstellt. Dennoch wird sie von den Teilnehmenden als zu defensiv bewertet. Es handelte sich eben nicht, so die rückblickende Kritik, um einen Streik, der den Forderungen Nachdruck verleiht. Die Aktion hat auch keinem „*wehgetan*“. Inhaltlich basierte der Protest auf den sich verschärfenden Bedingungen unter den Vorzeichen der Quasi-Vermarktlichung. Es wurden Forderungen gestellt ähnlich denen des „Kollektivs Kindergartenaufstand“. Ein Flugblatt der Gewerkschaften forderte: „Weniger Kinder pro Gruppe, mehr Platz für Kinder und Personal; keinen gesetzlichen Fleckerlteppich in Österreich, höhere Gehälter und eine bundesweit einheitliche Ausbildung für KindergartenassistentInnen“ (vida, GDGkmsfb, & GPAdj, 2012).

Der Protest kann als Versuch der Mobilisierung und Aktivierung der Branche durch die Fachgewerkschaften gewertet werden, als Versuch, die Beschäftigten zu erreichen und zu organisieren, um in Zukunft im Rahmen der Sozialpartnerschaft handlungsfähig zu sein. Die rückblickende Einschätzung des Protests ist jedoch ernüchternd: „*Es fand so ein Stück Abschieben auf uns statt: ‚Ihr werdet das schon machen.‘ Das kennen wir [die Gewerkschaften] von den anderen Bereichen nicht“ (I1). Seit dieser Aktion ist laut dem interviewten Gewerkschaftssekretär „die Luft raus“ (I1), das heißt, dass seit diesem Protest keine nennenswerte kollektive Aktion mehr stattfand.*

4. Fazit

Die *Bewegungen* in Form einer Quasi-Vermarktlichung der KKB in D und AT weisen viele Gemeinsamkeiten auf, so z.B. hinsichtlich der institutionellen Ziele (Humankapital), deren Implementierung (Reformen) und den dahinterstehenden gesellschaftlichen Kräften (Kapitalinteressen). Dass sich in jüngerer Zeit in beiden Ländern *Gegenbewegungen* formieren,

unterstreicht, dass die Marktbewegung in den Kern der Sorgearbeit hineinwirkt. Sie konfrontiert die Beschäftigten mit erhöhten Anforderungen, denen jedoch keine adäquate Anerkennung gegenübersteht. Die Marktbewegung schränkt die Möglichkeiten der ErzieherInnen und PädagogInnen, gute Sorgearbeit ihrem professionellen Anspruch gemäß auszuüben, stark ein. In beiden Ländern verfolgen die *Gegenbewegungen* daher das Ziel, die Marktlogik und deren Instrumente in der nicht-häuslichen KKB zurückzudrängen und stattdessen Freiraum für die Professionalisierung der Arbeit im Sorgebereich sowie die damit einhergehende monetäre und gesellschaftliche Anerkennung zurückzugewinnen oder erst zu schaffen. In D werden die Gegenbewegungen stärker als in AT durch Gewerkschaften als gesellschaftliche Kräfte getragen, was Auswirkungen auf die Formen der Gegenbewegung (Streik vs. Protest) hat.

Für eine eher arbeitskampfunerfahrene, aber an Bedeutung zunehmende Branche wie die der KKB ist eine weiterführende Beobachtung aufschlussreich: Für die protestierenden und streikenden ErzieherInnen – insbesondere für jene, die sich das erste Mal an einer kollektiven Form des Interessenhandelns beteiligt haben – stellte diese Erfahrung genuiner kollektiver Selbstwirksamkeit, also das Gefühl, etwas bewirken zu können, eine wichtige Ressource dar. Gerade am Anfang der Aktionen war für sie die Erfahrung entscheidend, dem/der ArbeitgeberIn die Stirn geboten zu haben. Das positive Erlebnis kollektiver Selbstwirksamkeit ist jedoch endlich. Soll Selbstwirksamkeit als Ressource nicht verpuffen, muss sich das Ziel der streikenden ErzieherInnen und protestierenden PädagogInnen, eine Aufwertung ihres Berufs und die Verteidigung ihres Berufsethos, auch in konkreten, unmittelbaren und anhaltenden Verbesserungen manifestieren (z.B. Veränderung des Betreuungsschlüssels oder Gehaltsanpassungen). Das könnte die Ursache dafür sein, dass die Ergebnisse der Streiks in D von den Beteiligten ambivalent bewertet werden und auch in AT Ernüchterung hörbar ist.

Eine nachhaltige Wirkung haben die Streiks in D vor allem durch das damit geschaffene vergleichsweise große öffentliche Interesse an den Arbeitsbedingungen im Bereich der KKB. Dass sich die Arbeitsbedingungen (zumindest mittelbar) auf die Qualität der hier vollbrachten Leistungen auswirken, ist nunmehr Gegenstand von Debatten, die längst nicht mehr nur in ExpertInnenkreisen geführt werden. Durch die Streiks wurde dieser Sachverhalt noch breiter diskutiert. Das gilt für die Proteste in AT lediglich begrenzt. Es gibt vor allen Dingen eine diskursive Aufwertung, beispielsweise insofern, als nicht mehr von Kindergarten, sondern von Elementarpädagogik gesprochen wird und die Ausbildungsstätten entsprechend umbenannt wurden. Jedoch scheint eine ambivalente Einschätzung für AT aktuell angemessen. Es gibt zwei Pole der Gegenbewegung: Ein Pol forciert eine Anerkennung und den Ausbau von professioneller KKB mit all ihren Elementen und wurde, in Teilen auch durch die öffentliche Auseinandersetzung (mit)angestoßen, durch die Gegenbewegungen hierfür sensibilisiert. Der andere Pol strebt eher eine Refamilialisierung von Sorge an, als eine Art Ort, der vor dem Markt schützt.

Karl Polanyis Denkfiguren, angereichert mit aktuellen theoretischen Erweiterungen, helfen uns, die Dynamiken im Kontext der aktuellen Aushandlungen rund um die Organisation von Sorge und Sorgearbeit als supranationale Entwicklung zu analysieren. Hierdurch können die teilweise gemeinsamen ebenso wie die variierenden Ursachen und die Umgangsweisen mit den Auswüchsen der *Bewegung* in Richtung einer *Marktgesellschaft* in den Blick genommen werden. So können Ähnlichkeiten, Gleichzeitigkeiten sowie Un-

gleichzeitigkeiten, die im Spannungsfeld zwischen permanentem Notstand und guter Sorgearbeit entstehen, erfasst werden und die institutionellen Ziele ebenso wie die gesellschaftlichen Träger der *Doppelbewegung* identifiziert werden.

Literaturverzeichnis

- Artus, I., Birke, P., Kerber-Clasen, S., & Menz, W. (Hrsg.). (2017). *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg: VSA.
- Artus, I., & Pflüger, J. (2017): Streik und Gender in Deutschland und China: Ein explorativer Blick auf aktuelles Streikgeschehen. *Industrielle Beziehungen*, 24 (2), 218–240.
- Atzmüller, R., Décieux, F., & Knecht, A. (2019). Transforming Children and Adolescents in Human Capital. Changes of Youth Policies in Post-Crisis Austria. In M. Grimm, B. Ertugrul, & U. Bauer (Hrsg.), *Children and Adolescents in Times of Crisis* (S. 107–123). Springer.
- Atzmüller, R., Hürtgen, S., & Krenn, M. (2015). *Die zeitgemäße Arbeitskraft. Qualifiziert, aktiviert, polarisiert*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Aulenbacher, B. (2013). Ökonomie und Sorgearbeit. Herrschaftslogiken, Arbeitsteilungen und Grenzbeziehungen im Gegenwartskapitalismus. In E. Appelt, B. Aulenbacher, & A. Wetterer (Hrsg.), *Gesellschaft. Feministische Krisendiagnosen* (S. 105–126). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Aulenbacher, B., & Dammayr, M. (2014). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Ganzheitlichkeit und Rationalisierung des Sorgens und der Sorgearbeit. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime. Care: work, relations, regimes* (Soziale Welt: Sonderband, Bd. 20, S. 125–140). Baden-Baden: Nomos.
- Aulenbacher, B., Dammayr, M., & Décieux, F. (2015). Prekäre Sorge. Sorgearbeit und Sorgeproteste. Über die Sorglosigkeit des Kapitalismus und eine sorgsame Gesellschaft. In S. Völker & M. Amacker (Hrsg.), *Prekarisierungen. Arbeit, Sorge, Politik* (S. 59–74). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Aulenbacher, B., Décieux, F., & Riegraf, B. (2018a). Capitalism goes care. Elder and child care between market, state, profession, and family and questions of justice and inequality. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 37 (4), 347–360.
- Aulenbacher, B., Décieux, F., & Riegraf, B. (2018b). The economic shift and beyond: Care as a contested terrain in contemporary capitalism. *Current Sociology*, 66, 517–530.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018). *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. Bielefeld: wbv.
- Baierl, A., & Kaindl, M. (2011). *Kinderbetreuung in Österreich: Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation*. Working Paper 77.
- Becker, K. (2014). Von Florence Nightingale zu Adam Smith? Wenn PatientInnen zu KundInnen und Gesundheitsdienstleistungen zu Waren werden. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 15, 33–53.
- Becker, K. (2016a). Entgrenzte Organisationen – begrenzte Beschäftigtengesundheit? Arbeitspolitische Aushandlungen um Grenzverschiebungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz. *Industrielle Beziehungen*, 23, 142–162.
- Becker, K. (2016b). Loyale Beschäftigte – ein Auslaufmodell? Zum Wandel von Beschäftigtenorientierungen in der stationären Pflege unter marktzentrierten Arbeitsbedingungen. *Pflege & Gesellschaft. Zeitschrift für Pflegewissenschaft*, 21, 145–161.
- Becker, K., Dörre, K., & Kutlu, Y. (2018). Counter-Landnahme? Labour disputes in the care-work field. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 37 (4), 361–375.
- Becker, K., Kutlu, Y., & Schmalz, S. (2017). Die mobilisierende Rolle des Berufsethos. Kollektive Machtressourcen im Care-Bereich. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.),

- Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 255–272). Hamburg: VSA.
- Belina, B., Naumann, M., & Strüver A. (Hrsg.). (2014). *Handbuch kritische Stadtgeographie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Blaschke, S. (2008). *Frauen in Gewerkschaften. Zur Situation in Österreich und Deutschland aus organisationssoziologischer Perspektive*. Mering: Hampp.
- Burawoy, M. (2010). From Polanyi to Pollyanna. The False Optimism of Global Labor Studies. *Global Labour Journal*, 1, 301–313.
- Décieux, F. (2017). Ökonomisierung und Ansprüche als Triebkraft von Sorge-Kämpfen. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. (S. 238–254). Hamburg: VSA.
- Décieux, F., & Sennewald, L. (2018). Regulationstheorie. Ein Blick über den Tellerrand? In A. Scheele & S. Wöhl (Hrsg.), *Feminismus und Marxismus* (S. 174–186). Weinheim: Beltz Juventa.
- Dribbusch, H. (2011). Organisieren am Konflikt. In T. Haipeter & K. Dörre (Hrsg.), *Gewerkschaftliche Modernisierung* (S. 231–263). Wiesbaden: VS.
- Ennsner-Jedenastik, L. (2017). Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 45, 29–44.
- Esping-Andersen, G. (2002). A Child-Centered Social Investment Strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (Hrsg.), *Why we need a new welfare state* (S. 26–67). New York: Oxford University Press.
- Europäische Kommission (2013). *Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*.
- Fachkräftebarometer (2017). *Fachkräftebarometer Frühe Bildung. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Fine, M., & Davidson, B. (2018). The marketization of care: Global challenges and national responses in Australia. *Current Sociology*, 66, 503–516.
- Fisher, B., & Tronto, J. (1990). Toward a Feminist Theory of Caring. In E. Abel & M. Nelson (Hrsg.), *Circles of care. Work and identity in women's lives* (S. 35–62). New York: State Univ. of New York Pr.
- Folbre, N. (2001). *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. New York: New Press.
- Fraser, N. (2011). Marketization, Social Protection, Emancipation. Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis. In C. Calhoun & G. Derluigiian (Hrsg.), *Business as usual. The roots of the global financial meltdown* (S. 137–157). New York: Combined Academic Publ.
- Fraser, N. (2017). *Why two Karls are better than one. Integrating Polanyi and Marx in a critical theory of the current crisis*. Working Paper der DFG-Kollegforscher_innengruppe Postwachstumsgesellschaften. Abgerufen von http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwgmedia/dokumente/WorkingPaper/WP+1_2017+Fraser.pdf
- Halperin, S. (2004). Dynamics of Conflict and System Change. The Great Transformation Revisited. *European Journal of International Relations*, 10, 263–306.
- Hemerijck, A. (Hrsg.) (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hielscher, V., Nock, L., Kirchen-Peters, S., & Blass, K. (2013). *Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ideler, K. (2017). Aufwertung reloaded. Die Tarifaueinsetzung im Sozial- und Erziehungsdienst 2015 aus gewerkschafts- und geschlechterpolitischer Sicht. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 76–90). Hamburg: VSA.

- Infratest Dimap (2015): ARD-Deutschlandtrend. Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung DIE WELT. Berlin.
- Kädtler, J. (2006). *Sozialpartnerschaft im Umbruch. Industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus*. Hamburg: VSA.
- Kerber-Clasen, S. (2017a). *Umkämpfte Reformen im Kita-Bereich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kerber-Clasen, S. (2017b). Erfolgreich gescheitert? Gewerkschaftliche Aushandlungen des Sozialstaatsumbaus im Kita-Bereich. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 34–58). Hamburg: VSA.
- Klaudy, E. K., Köhling, K., Micheel, B., & Stöbe-Blossey, S. (2016). *Nachhaltige Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen. Herausforderungen und Strategien*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Klinger, C. (2013). Krise war immer ... Lebenssorge und geschlechtliche Arbeitsteilung in sozialphilosophischer und kapitalismuskritischer Perspektive. In E. Appelt, B. Aulenbacher, & A. Wetterer (Hrsg.), *Gesellschaft. Feministische Krisendiagnosen* (S. 81–104). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kollektiv Kindergartenaufstand (o.J.). BildungsarbeiterInnen gehen demonstrieren. Abgerufen von <http://www.kindergartenaufstand.at/>.
- Kutlu, Y. (2015). Kampf um Anerkennung: Die Sozial- und Erziehungsdienste im Streik. *Zeitschrift Z. Marxistische Erneuerung*, (103), 126–140.
- Kutlu, Y. (2013): Partizipative Streikführung: Der Erzieherinnenstreik. In Schmalz, S. & Dörre, K. (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven*, (S. 226-242). Frankfurt a.M.: Campus.
- Lange, A. (2013). Frühkindliche Bildung. Soziologische Theorien und Ansätze. In M. Stamm & D. Edelmann (Hrsg.), *Handbuch frühkindliche Bildungsforschung* (S. 71–84). Wiesbaden: Springer VS.
- Leitner, S. (2008). Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie? In A. Evers & R. G. Heinze (Hrsg.), *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung* (S. 67–82). Wiesbaden: VS.
- Leitner, S. (2013). *Varianten von Familialismus. Eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lewis, J. (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model. Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8, 152–169.
- Lister, R. (2008). Investing in children and childhood. A new welfare policy paradigm and its implications. In A. Leira & C. Saraceno (Hrsg.), *Childhood. Changing contexts* (S. 383–408). Emerald Group.
- Loos, P. & Schäffer, B. (2001). *Das Gruppendiskussionsverfahren. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lutz, H. (2017). Care as a fictitious commodity: Reflections on the intersections of migration, gender and care regimes. *Migration Studies*, 5, 356–368.
- Lynch, K. (2010). Carelessness. A hidden doxa of higher education. *Arts and Humanities in Higher Education*, 9, 54–67.
- Menz, W. (2017). Gerechtigkeit, Rationalität und interessenpolitische Mobilisierung. Die Perspektive einer Soziologie der Legitimation. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 278–305). Hamburg: VSA.
- Müller-Jentsch, W. (1999). *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen* (Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, Bd. 1). München: Hampp.

- Neuwirth, N., & Kaindl, M. (2018). *Kosten-Nutzen-Analyse der Elementarbildungsausgaben in Österreich: Der gesamtwirtschaftliche Effekt des Ausbaus der Kinderbetreuungsplätze im Zeitraum 2005 bis 2016*. Abgerufen von https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/Forschungsbericht/fb_26_elementarbildungsausgaben_kosten_nutzen_analyse.pdf.
- Olk, T. (2010). In Kinder investieren? Politik für Kinder und Familien in Deutschland und Norwegen. In H.-J. Dahme, D. Grunow, & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Systemanalyse als politische Reformstrategie* (S. 291–306). Wiesbaden: VS.
- Pateman, C. (2009). *The sexual contract*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Polanyi, K. (1995). *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rat der Europäischen Union (2008). *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter*.
- Sassen, S. (2004). Global Cities and Survival Circuits. In B. Ehrenreich & A. Russell Hochschild (Hrsg.), *Global woman: Nannies, maids, and sex workers in the new economy* (S. 254–274). New York: Metropolitan Books.
- Senghaas-Knobloch, E. (2008). *Wohin driftet die Arbeitswelt?* Wiesbaden: VS.
- Seppelt, J., & Wodrich, B. (2015). Wie weiter im Sozial- und Erziehungsdienst? Oder: Was wir aus der Tarifrunde lernen können. *Sozialismus*, (12), 47–53.
- Steinklammer, E., Botka, K., Tinhofer, B., & Fleischmann, G. (2010). Aufstand ist (k)ein Kinderspiel! *Perspektiven: Magazin für Linke Theorie und Praxis*, 5. Kollektiv Kindergartenaufstand. Abgerufen von <http://www.perspektiven-online.at/2010/08/26/aufstand-ist-kein-kinderspiel/>
- Tálos, E. (2006). Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In H. Dachs (Hrsg.), *Politik in Österreich. Das Handbuch* (S. 425–442). Wien: Manz.
- Vester, M., Teiwes-Kügler, C., & Lange-Vester, A. (2007). *Die neuen Arbeitnehmer. Zunehmende Kompetenzen – wachsende Unsicherheit*. Hamburg: VSA.
- vida, GDGkmsfb, & GPAdj. (2012). Achtung Einsturzgefahr. Abgerufen von http://www.unserebahn.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Plakat_Kindergartendemo.pdf%22&blobkey=id&root=S03&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1347785882622
- Winker, G. (2015). *Care Revolution. Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld: transcript.

*Katrin Roller**

Interessenpolitische (Neu-)Orientierung an Care-Arbeit**

Zusammenfassung

Care-Arbeit wird bisher wenig aus interessenpolitischer Perspektive betrachtet. Der konzeptionell angelegte Artikel untersucht Care-Arbeit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären hinsichtlich der Herausforderungen und Problemlagen, mit denen Erwerbstätige und erwerbsfähige Personen, die Care leisten, konfrontiert werden. Daran schließen sich interessenpolitische Überlegungen für erwerbstätige Sorgeleistende an.

Sorgearbeit, die die Reproduktion sowie die Erziehung, Pflege und Fürsorge für pflegebedürftige, kranke oder alte Menschen sowie Kinder umfasst, ist als Querschnittskategorie zu verstehen. Sorgearbeit wird sowohl in der Sphäre des Erwerbs- als auch des Privatlebens geleistet, sei es bezahlt oder unbezahlt. Neben erwerbsmäßiger Sorgearbeit wird der größte Teil an Sorgebedarfen unbezahlt oder irregulär als prekäre Sorgearbeit zu Hause befriedigt. Gewerkschaften können hier neue und alte Handlungsfelder beschreiten: als klassische Interessenvertretung für professionelle Care-Erwerbsarbeit und als Interessenvertretung für Beschäftigte in irregulären Arbeitsbeziehungen. Und sie können das Thema (Arbeits-)Zeitpolitik als Feld gewerkschaftlicher Interessenpolitik vorantreiben – um die Vereinbarkeit von „Leben“ und „Arbeit“ für alle Sorgearbeitenden zu stärken bzw. neu zu definieren. Das erfordert die Relativierung des Erwerbsarbeitsprimats und die Entwicklung hin zu einem geschlechtergerechten Erwerb-und-Sorge-Modell.

Schlagwörter: Care-Arbeit – unbezahlt, irregulär, professionell, Gewerkschaft, Arbeitszeitpolitik, Erwerb-Sorge-Modell

Care-Work and Trade-Union Policy-Making

Abstract

This article highlights the relation between care-work and trade-union policy making.

* Dr. Katrin Roller, Technische Universität München, Lehrstuhl für Diversitätssoziologie, Georg-Brauchle-Ring 60-62, D-80992 München. E-Mail: katrin.roller@tum.de.

Ich möchte mich bei den Herausgeberinnen und Herausgebern, insbesondere bei Wolfgang Menz, bei den beiden Gutachterinnen und Gutachtern sowie bei Maria S. Rerrich und Sabrina Schmitt für ihre wertvollen Hinweise, Anmerkungen und Vorschläge bedanken.

** Artikel eingegangen: 14.01.2019. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 15.06.2019

Care-Work encompasses care for children and elderly as well as reproductive work – it can be understood as a crosscutting issue. Apart from employed care-work, most care-tasks are not paid, but informal or take place in irregular and precarious work relationships.

Before analysing different policies of trade unions, the paper will identify challenges and difficulties care-giver have to deal with and describe whether they are employed care-professionals, informal care-givers or employed care-workers in irregular work-relationships. A crucial form of work-force representation is working time policy that could foster a welfare-regime that combines work and care in a gender-equal way and challenges the paramount paradigm of paid work.

Keywords: unpaid care-work, welfare-regime, trade-union policy making, working time policy. JEL: J5, L84, L330

1. Einleitung

Care und Care-Arbeit¹ werden derzeit in den Medien im Kontext des Fachkräftemangels diskutiert, schlechte Arbeitsbedingungen in der Pflege werden skandalisiert und vor nicht allzu langer Zeit haben die Streiks bei den Erzieherinnen und Erziehern für öffentliche Aufmerksamkeit gesorgt. Beschäftigte mobilisieren gegen unzureichende Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen, schlechte Vergütung und geringe gesellschaftliche Anerkennung, unterstützt und gefördert durch gewerkschaftliches Handeln. Gewerkschaftliche Interessenpolitik richtet sich zunehmend auf Dienstleistungsarbeit, wo auch Care-Tätigkeiten verortet sind.

Care-Arbeit vollzieht sich aber überwiegend im privaten – oft häuslichen – Rahmen, wird dort unentgeltlich, informell oder auch illegal erbracht. Denn Sorgearbeit, die die Reproduktion sowie die Erziehung, Pflege und Fürsorge für pflegebedürftige, kranke oder alte Menschen sowie Kinder umfasst, ist als Querschnittskategorie zu verstehen, wird sowohl im Erwerbsbereich als auch (und überwiegend) im Privaten geleistet, ob bezahlt oder unbezahlt, und kann im Lebensverlauf der Erwerbstätigen variieren (Gubitzer, 2011; Winker, 2011, Aulenbacher, Dammayr, & Riegraf, 2018).

Hinzu kommt, dass aktuell eine Diskrepanz zwischen Care-Bedarf, Care-Angebot und der Institutionalisierung und Organisation von Care im Wohlfahrtsstaat besteht – wir befinden uns in einer andauernden „Care-Krise“ (Jürgens, 2010; Jurczyk, 2010; Winker, 2011). Die „Orte“ der Wohlfahrtsproduktion – der Erbringung von Betreuung und Pflege, von Versorgung und Reproduktion – beschränken sich nicht mehr auf die Sektoren Familie/Haushalt, Staat und Markt (Esping-Andersen, 1998)², vielmehr sollen „neue“ Care-Sektoren (Gubitzer, 2012), der illegale Sektor und der Non-Profit-Sektor diese Versorgungslücke u.a. durch „informelle Laienpflege“ (Haubner, 2017) schließen helfen. Dennoch, der Mangel an Care durch ein Passungsproblem zwischen Care-Bedarf und Care-Angebot persistiert und hat nicht nur Auswirkungen auf diejenigen, die Fürsorgebedarf haben, sondern setzt auch diejenigen unter Druck, die Fürsorge leisten wollen und müssen.

1 Care/Sorge und Care-Arbeit/Sorgearbeit werden in diesem Text synonym verwendet.

2 Kritik an Esping-Andersen, die das Ausblenden von Care bemängelten, übten feministische Theoretikerinnen, u.a. Daly & Lewis, 1999; Daly, 2000, Gerhard, 2003; Heintze, 2012.

Das betrifft professionell Pflegende und Pflegende in irregulären³ Arbeitsbeziehungen – nämlich Beschäftigte in Privathaushalten. Da es sich bei dieser Gruppe meist um transnationale Arbeitsmigrantinnen handelt, klaffen hier „Rechtsanspruch und Wirklichkeit enorm auseinander“ (Scheiwe & Krawietz, 2010, S. 8), da sich diese Gruppe aufgrund fragiler Bürger_innenrechte auf einem unregulierten, oft illegalen Arbeitsmarkt bewegt. Aber auch pflegende Angehörige, und hier insbesondere die Gruppe derjenigen, die erwerbstätig sind oder sein möchten,⁴ gehören zu den Care-Givern – und adressieren das Thema an deren Interessenvertretungen.

In den letzten 100 Jahren wirkten die Gewerkschaften bei der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, der Gestaltung der Arbeitszeiten und der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme mit und zeigten auf diesem Wege ihre gesellschaftspolitische Relevanz (Klammer & Hoffmann, 2003, S. 23). Vor dem Hintergrund der andauernden Reproduktionskrise und der verstärkten gewerkschaftspolitischen Zuwendung zu Dienstleistungsarbeit wird ein umfassender und systematischer Blick auf Care-Arbeit aus der Perspektive gewerkschaftlicher Interessenpolitik notwendig.

Der Artikel hat zum Ziel, gewerkschaftliche Handlungsfelder für Care-Arbeit zu benennen, und lotet deren jeweiliges Potenzial im Hinblick auf die „Machtressourcen“ (Schmalz & Dörre, 2013, 2014) aus. Gemäß der Ausgangsannahme, Gewerkschaft nicht nur als interessenpolitische Repräsentantin ihrer Mitglieder zu verstehen, sondern auch als Einflussnehmerin auf gesellschaftliche und wohlfahrtsstaatliche (politische) Prozesse, untersucht der Artikel gewerkschaftliche Handlungsfelder im Hinblick auf Care-Arbeit. Dabei wird neben erwerbsförmig erbrachter auch unbezahlte und irreguläre Care-Arbeit berücksichtigt. Dazu wird zuerst dargestellt, inwiefern und durch wen Sorge-Arbeit geleistet wird, vor welchen Herausforderungen *erwerbstätig* Sorgeleistende stehen und wie Sorgearbeit wohlfahrtsstaatlich organisiert ist. Bevor der Artikel drei Vorschläge interessenpolitischen Agierens in Bezug auf Care in unterschiedlichen Bereichen – professionell, irregulär und unbezahlt – entwickelt (4.), wird auf theoretische Bezüge zu Care und auf gewerkschaftliches Handeln eingegangen (2.) und das aktuelle Care-Regime samt Care-Praxis hinsichtlich der Auswirkungen für erwerbstätig Sorgeleistende vorgestellt (3.).

3 „Irregulär“ kann als Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis verstanden werden, der Begriff kann sich aber auch auf einen Arbeitsmarkt beziehen, der als „Schwarzmarkt“ oder „illegaler Sektor“ (Gubitzer, 2012) bezeichnet wird und auf dem die Beschäftigten ihre Anstellungen suchen und finden. Bei transnationaler Arbeitsmigration kommt hinzu, dass sich die Beschäftigten über lange Zeit in der Illegalisierung befunden haben und seit 2011, trotz neuer Arbeitnehmerfreizügigkeit, dennoch Arbeitsverhältnisse bestehen, in denen es den Beschäftigten sehr schwer fällt, Arbeitsrecht durchzusetzen (Apitzsch & Schmidbaur, 2010; Scheiwe & Krawietz, 2010).

4 Diese Überlegung resultiert aus dem Forschungsprojekt „Care aus der Haushaltsperspektive. Das Beispiel Pflege alter Menschen in der Großstadt“, Teilprojekt des Forschungsverbundes ForGenderCare, gefördert vom Bayerischen Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (2015–2019). Hier wurden häusliche Care-Arrangements sowie die Anforderungslage und die Herausforderungen der Sorgempfangenden und der Sorgeleistenden untersucht.

2. Care und Gewerkschaften

Care-Arbeit ist nicht nur eine Tätigkeit, die erwerbsförmig oder informell ausgeübt werden kann. Sie verweist auf die „allgemeinen Bedingungen des Menschseins“ (Brückner, 2011, S. 106). Das meint die unhintergehbare Tatsache der Angewiesenheit von Personen auf andere, die sich im Laufe des Lebens ändern kann, sowie die grundsätzliche Fähigkeit, für andere sorgen zu können. Nahezu alle Personen stehen im Laufe ihres Lebens vor der Aufgabe, für andere zu sorgen – Care ist damit eine gesellschaftliche und individuelle Aufgabe.

Care-Forschung (u.a. Waerness, 2000; Folbre, 2001; Aulenbacher, Riegraf, & Theobald, 2014; Aulenbacher & Dammayr, 2014; Winker, 2015) weist darauf hin, dass Care-Arbeit „in besonderem Ausmaß funktions- und arbeitsteilig organisiert ist“ (Aulenbacher, Dammayr, & Riegraf, 2018, S. 747). Hier wird eine Trennung zwischen öffentlich und privat vollzogen, die sich in der bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts herausgebildet hat (Bock & Duden, 1977) und eine geschlechtsspezifische Differenzierung nahelegt. Mit Blick auf theoretische Diskurse der Frauen- und Geschlechterforschung (Wetterer, 2009; Becker-Schmidt, 2010) wird deutlich, dass mit den Dichotomien privat/öffentlich und Sorgearbeit/Erwerbsarbeit die Konstruktion von Care als weibliche Sorgearbeit in der privaten Sphäre einhergeht. Care-Arbeit wurde als Teil der Gefühlsarbeit an die private Sphäre delegiert und mit naturalisierenden Vorstellungen von Geschlecht verknüpft (Hausen, 1976). Bei jeglicher Care-Arbeit, sei sie erwerbsarbeitsförmig oder unbezahlt, bleibt die Vorstellung der weiblichen Gefühlsarbeit bestehen.

Die in diesen Beziehungen und Verhältnissen liegenden Ungleichheitsdynamiken hinsichtlich des Geschlechts, aber auch in Verbindung mit Ethnie und Schicht (z.B. Ostner, 1990; Apitzsch & Schmidbaur, 2010; Aulenbacher, Riegraf, & Theobald, 2014) werden in der Care-Forschung in besonderer Weise berücksichtigt.

Die Trennung zwischen Sorge- und Produktionslogik, wie sie in arbeitssoziologischen Debatten vorgenommen wird, ist dem Umstand geschuldet, dass Sorgearbeit *als Erwerbsarbeit* der spezifischen Produktionslogik aus der Erwerbssphäre widerspricht bzw. spezifische Besonderheiten im Arbeitshandeln erforderlich macht, wie sie für personenbezogene Dienstleistungsarbeit typisch sind (aber auch darüber hinausweisen). Hier fallen Produktion und Konsum der Care-Dienstleistungen zusammen – wie beispielsweise beim Waschen, bei der Hilfe beim Anziehen oder beim Füttern. Die Sorge ist immer am Anderen orientiert und findet in Interaktion statt. Ein wesentlicher Teil dieser Sorgearbeit besteht aus Interaktionsarbeit (z.B. Böhle & Glaser, 2006; Dunkel & Wehrich, 2006, 2012) und aus Emotionsarbeit (Dunkel, 1988; Hochschild, [1983] 2006), die die eigenen und die Gefühle der Interaktionspartnerinnen und -partner reguliert. Allgemeiner gesagt, bezieht sich Sorge(-arbeit) auf die unausweichliche Tatsache, dass wir von anderen Menschen abhängig sind, und beschreibt die „zwischenmenschlichen Interdependenzen“ (Brückner, 2011). Demnach geht die Sorge auch von einer „Fürsorgetationalität“ (Waerness, 2000) aus, die am Anderen orientiert ist und als ganzheitliche Tätigkeit zu begreifen ist, die eine „von den daran beteiligten Menschen gemeinsam gestaltete, soziale Praxis“ (Brückner, 2010, S. 50) darstellt. Produktionsarbeit wiederum – zumindest ihrer stilisierten Form nach – ist klassische Lohnarbeit, die in der Erwerbssphäre verortet ist. Sie orientiert sich an betrieblicher Rationa-

lisierungs- und Leistungslogik, funktioniert nach einer Zweck-Mittel-Relation und macht Arbeitskraft zur Ware. Sorgearbeit kann auch „betriebsförmig, als Erwerbsarbeit und abhängige Beschäftigung oder selbstständige Beschäftigung organisiert werden und wird in ihrer konkreten Ausprägung durch die Arbeitsorganisation und technische Arbeitsmittel bestimmt“ (Böhle, 2011, S. 457). Wenn sich Care-Arbeit allerdings an Zuwendung, Beziehung und Aufmerksamkeit orientiert, dann sind Rationalisierungsbestrebungen Grenzen gesetzt bzw. gefährden diese die Ziele der Arbeit selbst. Als personenbezogene Dienstleistung geraten Anforderungen an und eigene Vorstellungen von Care-Arbeit in Widerspruch zueinander und diese Widersprüche müssen von den Beschäftigten selbst ausgehandelt werden (ausführlich dazu in Kapitel 3).

Aus diesen Widersprüchen kann interessenpolitische Aktivierung entstehen, die für den Bereich der Dienstleistungsarbeit (z.B.: Artus, Birke, Kerber-Clasen, & Menz, 2017; Artus & Pflüger, 2017; Kerber-Clasen, 2017) im Hinblick auf die Mobilisierung der dort Beschäftigten untersucht wurde. Care als Dienstleistungsarbeit und -beruf wird zum Gegenstand interessenpolitischer Auseinandersetzungen und damit zum Aufgabengebiet gewerkschaftlichen Handelns.

Gewerkschaftliches Engagement hat sich historisch innerhalb der Sphäre der Erwerbsarbeit herausgebildet, um dort die Arbeitsbedingungen der Lohnarbeit – aber auch die Lebensbedingungen der Beschäftigten und ihrer Angehörigen – zu verbessern. Das bedeutet, gewerkschaftliches Engagement bezieht sich auf betrieblicher Ebene auf zwei Schwerpunkte: zum einen auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zum anderen auf Vereinbarkeitspolitik zwischen Arbeitssphäre und Privatleben. Insofern hat sich gewerkschaftliches Handeln immer auch mit dem Privaten auseinandergesetzt und in Folge indirekt mit den Care-Bedarfen und Care-Anforderungen, die dieser Sphäre zugeordnet werden – dies geschieht insbesondere über Arbeitszeitpolitik. Durch Arbeitszeitpolitik waren Gewerkschaften wesentlich daran beteiligt, das Familiernährermodell zu stützen (Stiegler, 2011, S. 34). Das gilt ausdrücklich für die Phase des Fordismus, in der das männliche Familiernährermodell dominierte und die Zuweisung geschlechtsspezifischer Rollen und Tätigkeiten (vgl. Ostner, 1990) nahelegte. Familienangehörige – Kinder, Pflegebedürftige und Ehefrauen – waren indirekt durch dieses Re-Produktionsmodell abgesichert. Die meist unentgeltlich von Frauen erbrachten Care-Leistungen erfuhren eher geringe gesellschaftliche Anerkennung. Das Familiernährermodell stützt die Trennung von Privatleben und Erwerbssphäre. Ziel der Gewerkschaften war es in der Nachkriegsphase, die Erwerbsarbeitszeit zugunsten der freien Zeit und des Privatlebens zurückzudrängen. Hierbei ging es weniger darum, Frauen zu entlasten, sondern vielmehr Männern zu gestatten, auch mehr Zeit als Freizeit innerhalb der Familie verbringen zu können („Samstags gehört Vati mir!“⁵). Die Frage danach, ob Care-Anforderungen durch Verkürzung der Arbeitszeit erfüllt werden konnten, stellte sich nicht. Insofern haben Gewerkschaften mitgeholfen, Care-Tätigkeiten auf gesellschaftlicher Ebene zu organisieren, indem sie dazu beigetragen haben, ein spezifisches Re-Produktionsmodell zu stabilisieren (Jürgens, 2010). Gewerkschaften sind (immer noch – oder wieder) einflussreiche Akteurinnen innerhalb der Industriellen Beziehungen, auf gesellschaftlicher Ebene beeinflussen sie nicht nur die institutionelle Regulierung von Kapital und Arbeit, sondern eben auch Sozialpolitik und mithin das bestehende Care-Regime.

5 DGB-Kampagne 1956.

Der Artikel zielt darauf, Care-Arbeit aus der Perspektive interessenpolitischen Gewerkschaftshandelns zu untersuchen. Dazu ist es notwendig, die Spezifik von Care genauso wie die Rolle der Gewerkschaften als Teil der industriellen Beziehungen zu berücksichtigen.

Vier Aspekte werden für die weitere Argumentation verwendet: Erstens findet Care-Arbeit aus der Perspektive der (feministischen) Care-Forschung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen statt: als erwerbsförmig geprägte Arbeit in Form personenbezogener Dienstleistung, als „Arbeit aus Liebe“ (Bock & Duden, 1977) im Privaten und als irreguläre Arbeit in privaten Haushalten. Zweitens weist sowohl die Care-Forschung als auch die soziologische Arbeitsforschung darauf hin, dass Care-Tätigkeiten einer spezifischen Eigenlogik folgen, die in Widerspruch zur Produktionslogik geraten kann. Drittens sind Gewerkschaften an das Primat der Interessenvertretung für Erwerbsarbeitsbeschäftigte gekoppelt, weshalb sie sich für bessere Arbeitsbedingungen von Beschäftigten, die im Bereich *erwerbsförmiger* Care-Arbeit tätig sind, engagieren, genauso wie sie die Vereinbarung von Arbeit und Leben aller (gewerkschaftlich organisierten) Beschäftigten vorantreiben. Und viertens sind sie in der Lage, auf das Care-Regime Einfluss zu nehmen.

3. Sorge-Arbeit im Wohlfahrtsstaat

Unterschiedliche ökonomische, gesellschaftliche und politische Entwicklungen der letzten Jahre haben dazu beigetragen, dass sich das derzeitige postfordistische Akkumulationsregime in einer andauernden Krise sozialer Reproduktion befindet (Aulenbacher & Dammayr, 2014; Aulenbacher, Riegraf, & Theobald, 2014). Der demografische Wandel und der medizinische Fortschritt bedingen steigende Care-Bedarfe – insbesondere die Gruppe der älteren Pflegebedürftigen wächst. Der andauernde Fachkräftemangel im Heil-, Pflege- und Erziehungsbereich, gepaart mit Restrukturierung der Geschlechterverhältnisse und verstärkter Nachfrage nach weiblichem Erwerbspotenzial, lässt eine Lücke bei der Care-Versorgung entstehen, die durch die Bildung neuer Care-Sektoren leidlich kompensiert wird. Durch Liberalisierung des Arbeitsmarkts und europäische Integration hat sich ein Arbeitsmarkt entwickelt, der über migrantische Arbeitsbewegungen meist irreguläre Beschäftigung fördert (Theobald, 2008; Lutz, 2009, 2010). Im Non-Profit-Sektor stehen auch vermehrt „informelle Laienpflegende“ (Haubner, 2017) zur Verfügung. Diese Entwicklung ist dem „neozozialen Umbau“ des konservativen Wohlfahrtsstaats (Lessenich, 2008, S. 14) geschuldet: Marktzentrierung und Subsidiarität geben sich die Hand. Nach dem geltenden Subsidiaritätsprinzip sind Beschäftigte für die Versorgung ihrer Angehörigen verantwortlich, was im konservativen Sozialstaat im „Familialismus“ (Leitner, 2010) seinen Ausdruck findet und überwiegend Frauen den Bereich Kinderversorgung und Betreuung zuweist.⁶ Auch bei Care-Leistungen für Ältere spielen geschlechtliche und zunehmend ethnische Ungleichheitslinien eine Rolle (vgl. Auth, 2009; BMFSJ, 2017): „Cash-for-Care-Programme“ zielen auf eine (neu-)subsidiäre Daseinsfürsorge (Lessenich, 2008; Klie, 2014) ab – inklusive informeller migrantischer Pflege- und Haushaltsarbeit, die als

6 Für Haushalte mit mittlerem und hohem Einkommen wurde die Sorgearbeit für Kinder allerdings erleichtert (Leitner, 2009).

„Outsourcing-Modell“ die Angehörigen entlasten soll und unter staatlicher Mitwisserschaft und Komplizenschaft ermöglicht wird (Lutz & Palenga-Möllnbeck, 2010, 2014). Marktzentrierung meint im Hinblick auf wohlfahrtsstaatliche Regulierung den Wandel vom Familienernährermodell zum Adult-Worker-Modell (Lewis, 2004; Brückner, 2011; auch Erwerbstätigen-Modell), was das gesamte arbeitsfähige Potenzial mobilisiert – und dadurch dem Subsidiaritätsgedanken widerspricht bzw. Sorge-Bedarfe ausblendet. Es führt nicht zu einer geschlechtergerechten Gleichverteilung zwischen Sorge- und Erwerbsarbeit, sondern vielmehr übernehmen, durch das zeitgleiche Persistieren subsidiär-familialistischer Wohlfahrtspolitik, (immer noch) Frauen den überwiegenden Teil der Sorgeleistungen (Pfau-Effinger, 2005; Daly, 2011; Lutz & Palenga-Möllnbeck, 2014; auch Gerhard, 2003 zum konservativen Wohlfahrtsstaat). Hinzu kommt die „Vermarktlichung“ von professionellen Sorgedienstleistungen, die, statt Produktivität zu erhöhen, Qualitätsstandards von Care-Arbeit abbaut (u.a. Haubner, 2018). Daraus ergeben sich für unterschiedliche Gruppen von Care-Givern, für Angehörige, irregulär Beschäftigte und regulär beschäftigte Professionelle spezifische Herausforderungen.

3.1 Unbezahlte Sorgearbeit

Der Löwenanteil an Fürsorge wird nach wie vor von Angehörigen geleistet. Für diese Gruppe entsteht – unter Vorgabe des Erwerbsarbeitsprimats für alle – ein Problem der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben und die der fehlenden Zeit für unentgeltliche Sorgeleistungen. Denn Erwerbsarbeit erfordert ebenso wie Care Leistung, Flexibilität und Zeit – die sich oftmals nicht synchronisieren lassen und deren Vereinbarkeit durch „flexibelmarktzentrierte Produktionsmodelle“ (Dörre, 2003; Sauer, 2005; Lehndorff, 2009), die Flexibilisierung einseitig zugunsten von Unternehmen durchsetzen, noch erschwert wird.

Wer erwerbsmäßig arbeitet, und sei es noch so flexibel, kann nicht zeitgleich Care-Arbeit leisten. Das bedeutet für betreuende (vor allem weibliche) Beschäftigte, dass die Koordination dieser Bereiche zur individuellen Leistung wird.

Eine mögliche Strategie für erwerbstätige Sorgeverantwortliche stellt das Auslagern zumindest von Teilen der Sorgetätigkeiten oder Haushaltstätigkeiten an Dritte dar. Überwiegend gut bis besser verdienende Mittelschichtshaushalte zählen dabei zu den Kunden des irregulären Arbeitsmarktes.⁷

3.2 Irreguläre Sorgearbeit

Auf dem irregulären Pflegemarkt werden nicht nur, aber sehr häufig migrantische Haushaltshilfen eingestellt, die im Haushalt mit den Pflegebedürftigen leben und arbeiten, klassische Haushaltstätigkeiten übernehmen oder für die Kinderbetreuung zuständig sind. Es

7 Insbesondere ältere pflegebedürftige Menschen, Singlehaushalte sowie Familien mit höherem Einkommen nehmen Haushaltshilfen und 24-Stunden-Pflegekräfte in Anspruch. Bei den Menschen über 60 ist das Bedarfs-, nicht das Einkommensmotiv entscheidend (Enste & Heldman, 2017). Allerdings können bei älteren (alleinlebenden) Menschen auch angehörige Kinder im Hintergrund stehen, die zum einen finanziell die Dienstleistungen unterstützen und zum anderen aus Gründen der eigenen Erwerbstätigkeit und örtlichen Trennung selbst keine Sorgearbeit übernehmen (können) (siehe dazu Forschungsprojekt „Care aus der Haushaltsperspektive“).

entwickelt sich über staatliche Grenzen hinweg eine „global care chain“ (Ehrenreich & Hochschild 2003) – in Deutschland arbeiten überwiegend aus Mittel- und Osteuropa stammende weibliche Care-Worker. Hier zeigen sich vorherrschend weibliche Erwerbsverläufe in Verschränkung mit Geschlecht, Ethnie und Schicht (für die Schweiz: Madörin, 2010; für Deutschland: Rerrich, 2006; für Europa vgl. Lutz, 2007, 2009, 2010, 2018).

Es handelt sich um besondere Ausbeutungsverhältnisse (Haubner, 2018), weil keine geregelten Arbeitsbedingungen greifen, sondern die migrantischen Haushaltsarbeiterinnen und -arbeiter vielmehr direkt mit der Arbeitgeber-Familie ihre Arbeitsbedingungen aushandeln müssen.⁸ Das geschieht oft zulasten der Schwächeren – Becker (2016) spricht von „struktureller Machtlosigkeit: Arbeiten und verhalten sie sich nicht, wie es die Familien von ihnen erwarten, werden sie von ihnen wieder nach Hause geschickt“ (Becker, 2016, S. 43).

Neben prekären Arbeitsbedingungen stehen die migrantischen Haushaltsbeschäftigten vor der Herausforderung, sich wie „Quasi-Familienmitglieder“ (Rerrich, Roller, & Schmitt, 2020) zu verhalten. Migrantische Care-Arbeit bildet eine Mischform zwischen Sorge- und Produktionslogik, weil sie als unspezifische Tätigkeit oft illegal im Privaten – also unsichtbar – erbracht wird (und nicht bezahlt werden müsste). Andererseits wird sie als Ware betrachtet und entlohnt und darüber hinaus wird bei ihrer Ausübung Fürsorgerationalität im Sinne aktiver Fürsorgearbeit verlangt (Becker, 2016, S. 40).

3.3 Professionelle Sorgearbeit

Neben den sich entwickelnden „neuen“ Care-Sektoren werden Care-Dienstleistungen zunehmend erwerbsförmig und marktbezogen durch Care-Institutionen erbracht. Hier entstehen Belastungskonstellationen durch Ressourcenknappheit, die sich auf die Entlohnung, den Personalschlüssel und auf die arbeitsinhaltlichen Aufgaben beziehen.

Im Zuge von Profitmaximierung wird Care-Arbeit standardisiert und rationalisiert – und zugleich gering entlohnt. Diese Prozesse machen sich vor allem im Gesundheitsbereich bemerkbar, davon wiederum ist in besonderem Maß der Pflegesektor betroffen. Für Beschäftigte im Pflegebereich schlägt sich der Effizienzdruck in sog. Minutenpflege oder pauschalisierten Pflegestandards nieder. Verschärft wird die Arbeitssituation der Pflegekräfte durch chronische Unterbesetzung in den Pflegeeinrichtungen (Stichwort: Fachkräftemangel) – und durch einen Anstieg der sog. Dokumentationszeiten, die wiederum die Zeiten „am Patienten“ verkürzen (Gubitzer, 2011). Das hat auch Auswirkungen auf die gesundheitliche Situation von Beschäftigten. Neben dem Zeit- und Leistungsdruck sind die Sorgeleistenden physischen und psychischen Belastungen ausgesetzt (vgl. Kliner, Rennert, & Richter, 2017).

Viele Sorgeleistende fühlen sich als „prisoner of love“ (Folbre, 2001), sie stellen Bedürfnisse nach Verbesserung der Arbeitsbedingungen zurück, um die eigenen (arbeitsinhaltlichen) Vorstellungen von fürsorglicher Praxis und die Fürsorgebedarfe erfüllen zu können.

Erwerbs- und Privatsphäre bleiben unterschiedliche Sphären, gerade erwerbstätige Sorgeleistende und -verantwortliche stehen vor der Frage nach Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Privatleben. Neben dem Bedürfnis nach Selbstsorge warten Anforderungen der

8 Mittlerweile tummeln sich viele Vermittlungsagenturen am Markt, die klare Regelungen vorschreiben. Ob diese allerdings in der Praxis umgesetzt werden, ist eine andere Frage.

Familie oder zusätzliche Pflegeanforderungen von Angehörigen auf die Beschäftigten – gerade auf jene, die sich in der sog. „Rushhour“ des Lebens befinden. Überwiegend Frauen übernehmen diese Care-Tätigkeiten, denn sowohl Familien- als auch Pflegepolitik betreiben (graduell unterschiedlich) eine Familialisierung in Richtung unbezahlter weiblicher Sorgearbeit.

Sorgearbeit als irreguläre Erwerbsarbeit im Privaten zeigt unterschiedliche Facetten: Für pflegende Angehörige bieten diese Dienste eine Alternative zum eigenen Sorge-Erwerbs-Dilemma. Die Beschäftigten in diesem Bereich sind oft der Willkür einzelner Arbeitgeber-Haushalte ausgesetzt.

Für den Bereich der professionellen Sorgearbeit gilt, dass arbeitsinhaltliche Anforderungen an Fürsorge und Zuwendung von Rationalisierungen der Versorgungsleistungen und Effizienzsteigerungen im Gesundheitssystem durchkreuzt werden. Beschäftigte sehen sich widersprüchlichen Anforderungen, geringen Löhnen und prekären Arbeitsbedingungen gegenüber.

4. Strategien und Handlungsfelder der Gewerkschaften

An Sorge und Sorgearbeit, an ihrer wohlfahrtsstaatlichen Organisation sowie auch der täglichen Praxis werden Problematiken und Herausforderungen deutlich, mit denen Beschäftigte im Laufe ihres Erwerbslebens konfrontiert werden. Wo können Gewerkschaften nun ansetzen, damit Care als Arbeit im häuslichen Bereich und als Erwerbsarbeit unter „guten“ Bedingungen stattfinden kann? Mittels des „Machtressourcenansatzes“ (Schmalz & Dörre, 2013, 2014) wird im Folgenden ausgelotet, wo Potenziale, aber auch Grenzen gewerkschaftlichen Agierens identifiziert werden können. Für Lohnabhängigenmacht hat der Machtressourcenansatz vier unterschiedliche Machtformen klassifiziert: strukturelle Macht, Organisationsmacht, institutionelle und gesellschaftliche Macht. Strukturelle Macht ist dabei die „unmittelbarste“ Ressource. Sie ergibt sich direkt aus der Stellung der Lohnabhängigen im ökonomischen System (Silver, 2005, S. 30ff.).

Gewerkschaften als „strategisch kollektive Akteure“ (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 352) verkörpern Organisationsmacht. Ihr Machtpotenzial wird häufig an der Mitgliederzahl gemessen, was aber nicht ihre alleinige Stärke ausmacht. Sie sind darüber hinaus auf infrastrukturelle Ressourcen und effiziente organisatorische Abläufe angewiesen und darauf, dass Mitglieder die Gewerkschaft als Interessenorganisation und Solidargemeinschaft verstehen. Gewerkschaftliche Macht kann zu institutioneller Macht gerinnen (Brinkmann & Nachtwey, 2010, S. 21) und im Zusammenspiel mit Staat und Wirtschaft beeinflusst sie das wohlfahrtsstaatliche Gefüge (Esping-Andersen, 1998). Einerseits stehen Gewerkschaften durch Institutionalisierungsprozesse von Kräfteverhältnissen verbrieft Rechte und Handlungsmöglichkeiten zu, andererseits wird auf dieser Ebene aber auch das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit festgelegt und damit auch für die Unternehmen kalkulierbar. Gesellschaftliche Macht speist sich aus Machtpotenzialen, die sich Gewerkschaften sichern, indem sie Diskurse bestimmen und Forderungen in Kooperation mit anderen gesellschaftspolitischen Akteuren durchsetzen. Basis gewerkschaftlicher Machtpotenziale bildet immer strukturelle Macht der Lohnabhängigen, wobei organisatorische wie auch

und vor allem institutionelle Macht Krisen struktureller Macht überdauern können (Brinkmann, Choi, Detje, Dörre, Holst, Karakayali, & Schmalstieg, 2008).

4.1 Klassische Interessenvertretung

Gewerkschaften engagieren sich im Dienstleistungsbereich als klassische Interessenvertretungen, allerdings über viele Jahre hinweg nur mit mäßigen Erfolgen für die Beschäftigten. Denn obwohl im Gesundheits- und Care-Bereich ein eklatanter Fachkräftemangel herrscht, führt dies bisher weder zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen noch zu einer Steigerung der Löhne oder einer Bereitschaft zur Interessenorganisation. In den letzten Jahren konstatieren Studien, dass gerade im Dienstleistungssektor die Streik- und Organisationsbereitschaft der Beschäftigten stark gewachsen ist (siehe Décieux, 2017; Kerber-Clasen, 2017) – und sie überdies dadurch Erfolge verzeichnen konnten. Hierfür steht beispielsweise der von ver.di durchgesetzte Ausbildungstarif für Ausbildungsberufe im Bereich Krankenhaus oder der Streik des Pflegepersonals der Berliner Charité, der zur Aushandlung neuer Arbeitsbedingungen führte. Ziele sind Verbesserungen der Arbeitsbedingungen durch Einstellung von mehr Personal, durch die Einteilung zumutbarer Arbeitszeiten, durch bessere Bezahlung sowie durch die Abschaffung befristeter Arbeitsverträge. Strukturelle Machtpotenziale sind allerdings deshalb gering, weil der Kostenträger selbst keine Care-Dienste in Anspruch nimmt und daher nicht geschädigt wird (im Vergleich zu den Angehörigen und Care-Bedürftigen selbst). Kommunen, Städte und Kranken- oder Pflegeversicherungen sind keine Fürsorgeempfängerinnen. Die Arbeitsbeziehungen im Bereich Sozialwirtschaft und Care-Arbeit sind institutionell und regional zersplittert, was Ungleichheit und Asymmetrie in der Arbeitsbeziehung zwischen Beschäftigten und wohlfahrtsstaatlichen oder privatwirtschaftlichen Trägern hervorruft (Evans, 2016).

Aus diesem Grund können Gewerkschaften „Organizing-Prozesse“ (Dörre, 2008) nutzen, um sich mit unterschiedlichen Akteuren und Initiativen wie etwa anderen Interessengruppierungen (z.B. migrantischen Haushaltsarbeiterinnen und -arbeitern, den Angehörigen von Pflegebedürftigen oder den Eltern) und zivilgesellschaftlichen Gruppen (Care.Macht. Mehr-Initiative; Care-Rat) zu solidarisieren, um gesellschaftliche Diskurshoheit zu erlangen. Die Form der Aktivierung weist überdies über die klassische Stammklientel-Mitgliederengewinnung hinaus. Es geht darum, die Bereitschaft zu Aktionen und zum Streik zu erhöhen und politische Forderungen auf breiter gesellschaftlicher Basis zu artikulieren. Problematisch ist die relativ geringe Produktivität von Dienstleistungen und deren strukturelle „Über-teuerung“ – den Diskurs auf Qualität zu lenken kann gesellschaftliche Akzeptanz schaffen (Janda, 2013). Über die Diskussion zu Qualität und Qualitätsstandards in der Pflege und Versorgung werden potenziell auch die Care-Receiver adressiert.⁹ Ein politischer Dialog zwischen Verbänden, staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und den Gewerkschaften könnte die Arbeitsbeziehung der Care-Arbeit re-konzeptualisieren und den Beschäftigten strukturelle Machtpotenziale zuweisen (vgl. ähnlich Evans, 2016).

9 Allerdings zeigt Birke (2017), dass die Solidarität zwischen Eltern, Erziehern und Erzieherinnen auch sehr brüchig sein kann.

4.2 Erweiterte Interessenvertretung

Dieser Abschnitt bezieht sich überwiegend auf irreguläre Erwerbsarbeitsverhältnisse, die im Privaten stattfinden. Hier ist die Ausgangssituation hinsichtlich der Interessenlage von Gewerkschaften kompliziert und widersprüchlich. Gewerkschaften und Pflegeverbände befürchteten Konkurrenz und argumentierten im Sinne ihrer Stammklientel. Eine gegenteilige Position nahmen hier sehr früh die Wohlfahrtsverbände der Kirchen ein, die die schlechten Arbeitsbedingungen der Care-Worker anprangerten (Lutz, 2009, S. 47). Zunehmend werden aber auch Gewerkschaften in diesem Feld tätig: ver.di beispielsweise wird im Bereich illegaler Care-Haushaltsbeschäftigter (Steffen, 2015; Arbeitsblätter zum Bundeskongress, 2015¹⁰) aktiv, bietet Sprechstunden an und versucht Lohnforderungen von Seiten der irregulären (migrantischen) Haushaltsbeschäftigten durchzusetzen, die von ihren Arbeitgeber-Haushalten unzureichend oder gar nicht bezahlt wurden. Befürchteten Deprofessionalisierungs-Prozessen (siehe dazu auch Haubner, 2017; dazu kritisch: Kuhlmann & Larsen, 2014; Auth, 2013, die von Professionalisierung und zugleich Prekarisierung spricht) durch die Etablierung eines grauen Arbeitsmarkts kann entgegengewirkt werden, indem die Beschäftigungsbeziehungen skandalisiert werden, akute Hilfe und Beratung angeboten wird und dabei ein Prozess der Legalisierung und damit Professionalisierung von Care-Arbeit, insbesondere der unsichtbaren alltäglichen „einfachen“ Care-Tätigkeiten, angestoßen wird. Ob das immer im Sinne der irregulär Beschäftigten stattfindet, die teilweise die Illegalisierungssituation als niedrigschwelligen Markt mit guten Arbeitsmarktchancen empfinden, bleibt abzuwarten (z.B. Karakayali, 2010). Gewerkschaften werden in diesem Sektor benötigt, damit unsichtbare Care-Tätigkeiten und unsichtbare Care-Tätige sichtbar und hörbar werden. Sie können ihre organisatorische Macht nutzen, um für eine andere Klientel deren Arbeitsbedingungen verbessern zu helfen und dadurch gleichzeitig Care-Arbeit aus der (De-)Professionalisierungs- und Prekarisierungsschleife herauszuholen. Hier werden Interessenkonvergenzen zwischen irregulär Beschäftigten und professionellen Care-Tätigen deutlich. Genauso wie im professionellen Dienstleistungssektor haben auch potenzielle Arbeitgeber-Haushalte und Care-Receiver ein Interesse an der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung und Sicherung von Care-Bedarfen jenseits illegaler oder skandalöser Arbeitsbedingungen. Dennoch kann es unter den gegebenen Bedingungen der Individualisierung der Care-Versorgung zu konfligierenden Interessenlagen zwischen erwerbstätigen Sorgeverantwortlichen und migrantischen Haushaltsbeschäftigten kommen, die sich insbesondere an intersektionalen Ungleichheitslinien festmachen. Die Skandalisierung dieser spezifischen Ausbeutungsverhältnisse darf daher nicht mit einem Fingerzeig auf die Arbeitgeber-Haushalte enden, die sich selbst in einer Notlage befinden bzw. in irreguläre Betreuungsmodelle gedrängt werden – zugleich ist es aber notwendig, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die eignen Ausbeutungsmechanismen zu sensibilisieren.

Obwohl die ILO seit 2011 eine Konvention zu Rechten von Hausangestellten¹¹ verabschiedet hat, die 2013 von Deutschland ratifiziert wurde, ist deren Durchsetzung wegen na-

10 Ver.di-Arbeitsblätter zum Bundeskongress sind abrufbar unter: <https://www.verdi.de/ueber-uns/bundeskongress-2015/++co++5bb07f84-4bcc-11e5-938e-5254008a33df> (Zugriff 12.01.2019).

11 Abrufbar unter www.ilo.org (abgerufen am 25.04.2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c189_de.pdf).

tionalstaatlicher Hürden und Verflechtungen schwer möglich. Das Vorantreiben supranationaler Organisationsstrukturen sowie die Kontaktsuche zu transnationalen Gewerkschaften können helfen, arbeits- und aufenthaltsbezogene rechtliche Schlupflöcher offenzulegen und zu schließen und damit Rechtsgarantie für die Beschäftigten herzustellen. Allerdings ist zu beachten, dass die Genese gewerkschaftlicher Organisationen, deren Selbstverständnis und Machtpotenziale unabdingbar miteinander verbunden sind (Schmalz & Dörre, 2013) und dies daher langwierige Verständigungsprozesse zwischen den einzelnen nationalen gewerkschaftlichen Organisationen voraussetzt.

4.3 Gestaltung von Vereinbarkeit: Zeitpolitik

Das dritte Gestaltungsfeld bezieht sich generell auf Personen im erwerbsfähigen Alter, die in ihrem Lebenslauf unterschiedliche Care-Anforderungen und Care-Verantwortung tragen (müssen oder wollen). Die Herausforderung besteht grundsätzlich bei allen Erwerbstätigen darin, die unterschiedlichen Logiken der Sphären Erwerbsarbeit und Privatleben miteinander zu vereinbaren, und zwar sowohl zeitlich simultan als auch zeitlich seriell. In Anknüpfungen an die Überlegungen von Kurz-Scherf, die auf den Faktor Zeit als Schlüsselkategorie für die Herstellung einer geschlechtergerechten Organisation von Arbeit in sog. modernen Gesellschaften (Kurz-Scherf, 2007, S. 283) verweist, wird Zeitpolitik als gewerkschaftliches Handlungsfeld vorgeschlagen: Zeitpolitik agiert auf der Ebene der Lebensgestaltung und der Betriebe und zugleich kann sie Wegbereiter für ein neues, geschlechtergerechtes Erwerbsmodell sein.

Arbeitszeitpolitik

Arbeitszeitpolitik war immer ein wichtiges Instrument für interessenpolitisches Agieren, konnte aber seit Ende der 1990er Jahre nicht mehr durchgesetzt werden. Mit gesellschaftlichen Debatten um die Vereinbarkeitsfrage gewinnt die Arbeitszeitpolitik aktuell wieder an Bedeutung (Hans Böckler Stiftung, 2018; Reuyß, Pfahl, Rinderspacher, & Menke, 2014). Die Kampagne der IG Metall beispielweise, die Arbeitszeit als Lebenszeit auffasst und Forderungen nach mehr Zeitsouveränität und nach lebensphasenorientierten Arbeitszeiten durchgesetzt hat, kann als Vorbild für andere Gewerkschaften dienen und zugleich wieder Mitgliederzahlen wachsen lassen (Tarifabschluss 2018). Allerdings setzt dies eine hohe Organisationmacht, sogar institutionelle Macht voraus, die bisher den Beschäftigten im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen fehlt. Diese sind im Vergleich zur Metall- und Chemieindustrie wenig organisiert, oft irregulär beschäftigt und verfügen nur teilweise über eine betriebliche Bindung durch unbefristete Verträge. Sie können damit nicht bzw. nur unzureichend auf die Ressource Gewerkschaft zurückgreifen – dies betrifft insbesondere weibliche Beschäftigte. Dennoch könnte die IG Metall als ‚role model‘ fungieren und auf die Mobilisierungskraft und -bereitschaft der Beschäftigten im Dienstleistungssektor ausstrahlen, strukturelle Gewerkschaftsmacht stärken und zugleich ein alternatives Erwerbsmodell hoffähig machen: Arbeitszeitpolitik als unmittelbar auf betrieblicher Ebene durchgesetzte Forderung – die über die Grenzen der Organisation hinauswirkt, den gesellschaftlichen Diskurs beeinflusst und zum Katalysator für gesellschaftliche Veränderungsprozesse werden kann.

Wegbereiter für Erwerb-und-Sorge-Modell

Arbeitszeitsouveränität kann ein Ansatzpunkt sein, das Erwerb-und-Sorge-Modell aus dem Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, 2017) aufzubauen. Es bedeutet, dass Vollzeitarbeit auf 30 Stunden reduziert wird, dabei beide Erwachsene des Haushalts¹² berufstätig sind und sich die anfallenden Care-Aufgaben untereinander aufteilen. Zusätzlich werden sie durch externe Dienstleister dabei unterstützt.

Die Annäherung an eine flexible Arbeitszeitgestaltung über die Erwerbsarbeitsphase hinweg, vergleichbar dem IG-Metall-Tarifabschluss 2018, berücksichtigt unterschiedliche biografische Phasen, seien es familiäre Bedarfe, eigene Gesundheitsbelange oder aber Pflegeanforderungen. Damit bezieht das Modell weitgehend klassische weibliche Erwerbsverläufe ein, die bisher ebenfalls von Unterbrechungen gekennzeichnet waren, durch die Neuerungen aber nicht mehr benachteiligt werden.

Zugleich bedeutet dies die Abkehr vom Familiennährermodell wie auch vom Adult-Worker-Modell, an denen vor allem feministische Forschung Kritik übt (Lewis & Ostner, 1994; Lutz, 2010; Appelt & Fleischer, 2014; Leitner, 2013, Winker, 2015; Aulenbacher, Dammayr, & Riegraf, 2018). Im Erwerb-und-Sorge-Modell, das sich über die aktuellen Bestrebungen gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik etabliert, liegt Potenzial für eine (geschlechter-)gerechte Aufteilung von Care und damit die Entwicklungsmöglichkeit zu einer teilhabeorientierten, geschlechtergerechten Gesellschaft.¹³ Dazu müssen Gewerkschaften aber auch über institutionelle Machtressourcen verfügen bzw. als politische Akteure agieren (Haipeter & Lehdorff, 2007, S. 181), damit eine Neuorientierung des Erwerbsmodells politisch und gesellschaftlich durchsetzbar ist. Wer weiterhin auf Familialisierung setzt, vertut eine historische Chance auf eine geschlechtergerechte Verteilung von Care-Anforderungen, aber möglicherweise auch auf eine Re- oder Neuidentifizierung mit Gewerkschaften.

Gewerkschaften und deren Handlungspotenzial stellen sicher kein Allheilmittel für die strukturelle Schiefelage einer unzureichenden und überholten Vorstellung von wohlfahrtsstaatlicher Sorge-Politik, sei es Familien- oder Pflegepolitik, dar. Sie können aber die Arbeitsbedingungen im professionellen und irregulären Care-Sektor verbessern helfen, indem sie die Beschäftigten bei der Organisation unterstützen, neue Koalitionen schmieden, unzureichende Arbeitsbedingungen skandalisieren und einer Prekarisierung der Fachkräfte entgegenwirken. Ausgestattet mit Organisationsmacht, gar institutionellen Machtpotenzialen können sie als politische Akteurinnen das Erwerb-und-Sorge-Modell etablieren. Das ist nicht nur geschlechtergerecht, sondern hilft auch der „Care-Krise“ (Winker, 2011) zu begegnen. Die Revitalisierung von (Arbeits-)Zeitpolitik entfaltet auf individueller, betrieblicher und gesellschaftlicher Ebene Wirkungsmacht.

12 Das kann auch die Situation von Alleinerziehenden verbessern, da weniger Vollerwerbsarbeitszeit vorgeben ist.

13 Ein alternatives Konzept schlagen Jurczyk und Mückenberger (2016) mit den „atmenden Lebensläufen“ (Jurczyk & Mückenberger, 2016) vor.

Literatur

- Apitzsch, U., & Schmidbaur, M. (Hrsg.) (2010). *Care und Migration. Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktionsarbeit entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen*. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.10>; <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.2>; <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.4>
- Appelt, E., & Fleischer, E. (2014). Familiäre Sorgearbeit in Österreich: Modernisierung eines konservativen Care-Regimes. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime. Care: work, relations, regimes* (Soziale Welt Sonderband, 20, S. 397–417). Baden-Baden: Nomos. DOI: <http://dx.doi.org/10.5771/9783845255545>
- Arbeitskreis Strategic Unionism (2013). Jenaer Machtressourcenansatz 2.0. In S. Schmalz & K. Dörre (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (S. 345–375). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Artus, I., Birke, P., Kerber-Clasen, S., & Menz, W. (Hrsg.) (2017). *Sorge-Kämpfe: Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg: VSA.
- Artus, I., & Pflüger, J. (2017). Streik und Gender in Deutschland und China: Ein explorativer Blick auf aktuelles Streikgeschehen. *Industrielle Beziehungen*, 24 (2), 218–240. DOI: <https://doi.org/10.3224/indbez.v24i2.06>
- Aulenbacher, B., & Dammayr, M. (Hrsg.) (2014). Für sich und andere sorgen. Krise und Zukunft von Care in der modernen Gesellschaft. Basel, Weinheim: Beltz Juventa.
- Aulenbacher, B., Dammayr, M., & Riegraf, B. (2018). Care und Care Work. In F. Böhle, G. G. Voß, & G. Wachtler (Hrsg.), *Handbuch Arbeitssoziologie. Band 2: Akteure und Institutionen* (S. 747–766). Wiesbaden: Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-21704-4_22
- Aulenbacher, B., Riegraf, B., & Theobald, H. (Hrsg.) (2014). *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime. Care: work, relations, regimes* (Soziale Welt Sonderband, 20). Baden-Baden: Nomos. DOI: <http://dx.doi.org/10.5771/9783845255545>
- Auth, D. (2009). Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterverhältnisse in Mittel- und Osteuropa: Forschungsstand und Forschungsperspektiven. In C. Klenner & S. Leiber (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa: Kontinuität und postsocialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten* (S. 35–57). Wiesbaden: VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-91327-8_2
- Auth, D. (2013). Ökonomisierung der Pflege – Formalisierung und Prekarisierung von Pflegearbeit. *WSI-Mitteilungen*, 66 (6), 412–422. DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2013-6-412>
- Becker, K. (2016). Live-in and Burn-out? Migrantische Pflegekräfte in deutschen Haushalten. *Arbeit*, 25 (1-2), 21–45. DOI: <https://doi.org/10.1515/arbeit-2016-0023>
- Becker-Schmidt, R. (2010). Doppelte Vergesellschaftung von Frauen. In R. Becker & B. Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie*. (S. 65–74). Wiesbaden: VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-92041-2_8
- Birke, Peter (2017). Schwierige Solidarität. Eltern, Kinder, Erzieher_innen im Streik 2015. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Klaasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 90–113). Hamburg: VSA.
- Bock, G., & Duden, B. (1977). Arbeit aus Liebe – Liebe als Arbeit: zur Entstehung der Hausarbeit im Kapitalismus. In *Frauen und Wissenschaft: Beiträge zur Berliner Sommeruniversität für Frauen, Juli 1976* (S.118–199). Berlin: Courage.
- Böhle, F. (2011). Interaktionsarbeit als wichtige Arbeitstätigkeit im Dienstleistungssektor. *WSI-Mitteilungen*, 64 (9), 456–461. DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2011-9-456>
- Böhle, F., & Glaser, J. (2006). Arbeit in der Interaktion – Interaktion als Arbeit: Arbeitsorganisation und Interaktionsarbeit in der Dienstleistung. Wiesbaden: Springer VS. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90505-1>

- Brinkmann, U., Choi, H.-L., Detje, R., Dörre, K., Holst, H., Karakayali, S., & Schmalstieg, C. (2008). *Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung?* Wiesbaden: VS.
- Brinkmann, U., & Nachtwey, O. (2010): Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13–14, 21–29.
- Brückner, M. (2010). Entwicklungen der Care Debatte: Wurzeln und Begrifflichkeiten. In U. Apitzsch & M. Schmidbauer (Hrsg.), *Care und Migration: Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktionsarbeit entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen* (S. 43–58). Opladen: Barbara Budrich. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.6>
- Brückner, M. (2011). Zwischenmenschliche Interdependenz – Sich Sorgen als familiale, soziale und staatliche Aufgabe. In K. Böllert & C. Heite (Hrsg.), *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik* (S. 105–122). Wiesbaden: VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-92793-0_7
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSJ (Hrsg.) (2017). Siebter Altenbericht: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung. Berlin.
- Daly, M. (2000). The gender division of welfare. The impact of the British and German welfare states. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daly, M. (2011). What Adult Worker Model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and family perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18 (1), 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/sp/jxr002>
- Daly, M., & Lewis, J. (1999). Conceptualising social care in the context of welfare state restructuring. In J. Lewis (Hrsg.), *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe* (S. 1–24). Aldershot: Ashgate.
- Décieux, F. (2017). Ökonomisierung und Ansprüche als Triebkräfte von Sorge-Kämpfen. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 238–254). Hamburg: VSA.
- Dörre, K. (2003). Das flexibel-marktzentrierte Produktionsmodell – Gravitationszentrum eines „neuen Kapitalismus“? In K. Dörre & B. Röttger (Hrsg.), *Das neue Marktregime: Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells* (S. 7–34). Hamburg: VSA.
- Dörre, K. (2008). Die strategische Wahl der Gewerkschaften – Erneuerung durch Organizing? *WSI Mitteilungen*, 61 (1), 3–9. DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2008-1-3>
- Dunkel, W. (1988). Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden. *Soziale Welt*, 39 (1), 66–85.
- Dunkel, W., & Wehrich, M. (2006). Interaktive Arbeit. Ein Konzept zur Entschlüsselung personenbezogener Dienstleistungsarbeit. In W. Dunkel & D. Sauer (Hrsg.), *Von der Allgegenwart der verschwindenden Arbeit. Neue Herausforderungen für die Arbeitsforschung* (S. 67–82). Berlin: edition sigma. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845267593-67>
- Dunkel, W., & Wehrich, M. (Hrsg.) (2012). *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19359-5>
- Ehrenreich, B., & Hochschild, A. R. (2003). *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*. New York: Metropolitan Books.
- Enste, D., & Heldman, C. (2017). Arbeitsplatz Privathaushalt. Minijobs und Schwarzarbeit von Haushaltshilfen. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln. Abgerufen von https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361031/Gutachten_IW-Akademie_Arbeitsplatz_Privathaushalt_2017.pdf.
- Esping-Andersen, G. (1998). Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In S. Lessenich & I. Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive* (S.19–55). Frankfurt a. M.: Campus.
- Folbre, N. (2001). *The invisible heart: Economics and family values*. New York: The New Press.

- Evans, M. (2016): Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. *WISO-Diskurs 23/2016*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Abgerufen von <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12940.pdf>.
- Gerhard, U. (2003). Geschlecht: Frauen im Wohlfahrtsstaat. In S. Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse* (S. 267–286). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Gubitzer, L. (2011). Was tun wir, wenn wir tätig sind? Dienste leisten. *Kurswechsel*, (1), 91–105.
- Gubitzer, L. (2012). The 5-sector model of the economy. Abgerufen von http://www.wide-netzwerk.at/images/publikationen/2013/5sector_model_of_economy_download.pdf.
- Hans Böckler Stiftung HBS (Hrsg.) (2018). *Tariflöhne. Mehr Geld, mehr Wahlfreiheit. Böckler Impuls 20/2018*. Abgerufen von https://www.boeckler.de/117713_117728.htm
- Haubner, T. (2017). Die Ausbeutung der sorgenden Gemeinschaft. Laienpflege in Deutschland. Frankfurt a. M.: Campus.
- Haubner, T. (2018). Dienstboten der Nation: Ausbeutung informeller Laienpflege und die Revitalisierung eines totgeglaubten Klassikers. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 43 (3), 267–282. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11614-018-0313-y>
- Hausen, K. (1976). Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“ – eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben. In W. Conze (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas* (S. 363–393). Stuttgart.
- Heintze, C. (2012). Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hochschild, A. R. (2006) (orig. 1983). *Das gekaufte Herz: Die Kommerzialisierung der Gefühle* (neue, erweiterte Auflage). Frankfurt a. M.: Campus.
- Janda, C. (2013). Feminisierte Migration in der Krise? Pflegearbeit in Privathaushalten aus aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlicher Perspektive. *Ethik und Gesellschaft*, (2). <http://d-nb.info/1058046691/34>
- Jürgens, K. (2010). Deutschland in der Reproduktionskrise. *Leviathan*, 38 (4), 559–587. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11578-010-0103-9>
- Jurczyk, K. (2010). Care in der Krise? Neue Fragen zu familialer Arbeit. In U. Apitzsch & M. Schmidbaur (Hrsg.), *Care und Migration. Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktionsarbeit entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen* (S. 59–76). Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.7>
- Jurczyk, K., & Mückenberger, U. (2016). Arbeit und Sorge vereinbaren: Ein Carezeit-Budget für atemde Lebensläufe. Körper-Stiftung: Körper Impuls Demografie 5. Abgerufen von https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/demografischer-wandel/pdf/2016/Koerber_Impuls_Demografie_05_print_web.pdf
- Karakayalı, J. (2010). *Transnational Haushalten. Biographische Interviews mit care workers aus Osteuropa*. Wiesbaden: VS. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92194-5>
- Kerber-Clasen, S. (2017). *Umkämpfte Reformen im Kita-Bereich*. Baden-Baden: Nomos. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845280585>
- Klammer, U., & Hoffmann, R. (2003). Unvermindert wichtig: Gewerkschaften vor alten und neuen Aufgaben. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47–48, 23–29.
- Klie, T. (2014). Caring Community – leitbildfähiger Begriff für eine generationenübergreifende Sorgeskultur? In Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (Hrsg.), *Sorgende Gemeinschaften – Vom Leitbild zu Handlungsansätzen* (S. 10–23). Frankfurt a.M.
- Kliner, K., Rennert, D., & Richter, M. (2017). *BKK Gesundheitsatlas 2017*. Berlin.
- Kuhlmann, E., & Larsen, C. (2014). *Care, Governance und Professionsentwicklung im europäischen Vergleich*. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime* (Soziale Welt. Sonderband 20, S. 235–251). Baden-Baden: Nomos. DOI: https://doi.org/10.5771/9783845255545_239

- Kurz-Scherf, I. (2007): Soziabilität – auf der Suche nach neuen Leitbildern der Arbeits- und Geschlechterpolitik. In B. Aulenbacher, M. Funder, H. Jacobsen, & S. Völker (Hrsg.), *Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Forschung im Dialog* (S. 296–283). Wiesbaden: VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90438-2_16
- Lehndorff, S. (2009). Abriss, Umbau Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells. Hamburg: VSA.
- Leitner, S. (2009). Von den Nachbarn lernen? Care-Regime in Deutschland, Österreich und Frankreich. *WSI-Mitteilungen*, 62 (7), 376-382.
DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2009-7-376>
- Leitner, S. (2010). Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten: Zum Wandel des Geschlechterleitbilds in der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik. In D. Auth, E. Buchholz, & S. Janczyk (Hrsg.), *Selektive Emanzipation: Analysen zur Gleichstellungs- und Familienpolitik* (S. 219–238). Opladen: Barbara Budrich. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzm12.13>
- Leitner, S. (2013). Varianten von Familialismus: Eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Berlin: Duncker & Humblot. DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-54098-3>
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript. DOI: <https://doi.org/10.14361/9783839407462>
- Lewis, J. (2004). Auf dem Weg zur „Zwei-Erwerbstätigen“-Familie. In S. Leitner, I. Ostner, & M. Schratzenstaller (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* (S. 62–84). Wiesbaden: Springer VS.
DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-663-11874-9_4
- Lewis, J., & Ostner, I. (1994). *Gender and the evolution of European social policies*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Lutz, H. (2007). Vom Weltmarkt in den Privathaushalt: Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich.
- Lutz, H. (2009): Who Cares? Migrantinnen in der Pflegearbeit in deutschen Privathaushalten. In C. Larsen, A. Joost, & S. Heid (Hrsg.), *Illegale Beschäftigung in Europa: Die Situation in Privathaushalten älterer Personen* (S. 41–50). München, Mering: Hampp.
- Lutz, H. (2010). Unsichtbar und unproduktiv? *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 35 (2), 23–37. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11614-010-0052-1>
- Lutz, H. (2018): Die Hinterbühne der Care-Arbeit. *Transnationale Perspektiven auf Care-Migration im geteilten Europa*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Lutz, H., & Palenga-Möllnbeck, E. (2010). Care-Arbeit, Gender und Migration: Überlegungen zu einer Theorie der transnationalen Migration im Haushaltsarbeitssektor in Europa. In U. Apitzsch & M. Schmidbaur (Hrsg.), *Care und Migration. Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktion entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen* (S. 143–162). Opladen: Barbara Budrich.
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f.12>
- Lutz, H., & Palenga-Möllnbeck, E. (2014). Care-Migrantinnen im geteilten Europa – Verbindungen und Widersprüche in einem transnationalen Raum. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime* (Soziale Welt, Sonderband 20, S. 217–231). Baden-Baden: Nomos. DOI: https://doi.org/10.5771/9783845255545_221
- Madörin, M. (2010). Care Ökonomie – eine Herausforderung für die Wirtschaftswissenschaften. In C. Bauhardt & G. Çağlar (Hrsg.), *Gender and Economics: Feministische Kritik der politischen Ökonomie* (S. 81–105). Wiesbaden: VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-92347-5_4
- Ostner, I. (1990). Der partikularistische Sozialstaat: Das Beispiel der Frauen. In W. Dresse, W. R. Heinz, G. Peters, & K. Schober (Hrsg.), *Lebenslauf, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik* (S. 19–40). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare state policies and the development of care arrangements. *European Societies*, 7, 321–347. DOI: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861346049.001.0001>
- Rerrich, M. S. (2006). Die ganze Welt zu Hause: Cosmobile Putzfrauen in privaten Haushalten. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rerrich, M., Roller, K., & Schmitt, S. (2020). UnDoing Family by Delegating Care? Über die Alltagspraxis der Versorgung älterer Menschen in Privathaushalten. In K. Jurczyk (Hrsg.), *UnDoing Family – Fürsorgliche Praxis? Konzeptionelle und empirische Weiterentwicklungen*. Weinheim: Beltz Juventa (im Erscheinen).
- Reuyß, S., Pfahl, S., Rinderspacher, J. P., & Menke, K. (Hrsg.) (2014). Pflegesensible Arbeitszeiten – Arbeitszeitrealitäten und -bedarfe von pflegenden Beschäftigten. Zentrale Ergebnisse im Überblick. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Sauer, D. (2005). *Arbeit im Übergang. Zeitdiagnosen*. Hamburg: VSA.
- Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (Hrsg.) (2017). *Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. Abgerufen von <http://www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf>.
- Scheiwe, K., & Krawietz, J. (2010). Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis. Wiesbaden: VS.
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2013). Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz. Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 217–237.
- Silver, B. J. (2005). Forces of Labor. Arbeitsbewegungen und Globalisierung seit 1870. Hamburg/Berlin: Assoziation A.
- Steffen, M. (2015). ... raus aus der Schwarzarbeit. Gute Arbeit in Privathaushalten. Europäische Erfahrungen und mögliche Gestaltungsansätze der Beschäftigung osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte. Berlin: ver.di. Abgerufen von <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/++file++5582c6cdba949b58e3002ce3/download/15-01%20-%20Gute%20Arbeit%20in%20Privathaushalten.pdf>
- Stiegler, B. (2011). Vorsorgender Sozialstaat aus Geschlechterperspektive. In K. Böllert & C. Heite (Hrsg.), *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik* (S. 33–60). Wiesbaden: Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-92793-0_4
- Theobald, H. (2008). Care-Politiken, Care-Arbeitsmarkt und Ungleichheit: Schweden, Deutschland und Italien im Vergleich. *Berliner Journal für Soziologie*, 18 (2), 257–281. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11609-008-0018-3>
- Waerness, K. (2000). Fürsorgeralternität: Zur Karriere eines Begriffes. *Feministische Studien extra*, 18 (1), 54–66. DOI: <https://doi.org/10.1515/fs-2000-s106>
- Wetterer, A. (2009). Arbeitsteilung und Geschlechterkonstruktion. Eine theoriegeschichtliche Rekonstruktion. In B. Aulenbacher & A. Wetterer (Hrsg.), *Arbeit. Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung* (S. 42–63). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Winker, G. (2011). Soziale Reproduktion in der Krise – Care Revolution als Perspektive. *Das Argument*, 53 (292), 333–344.
- Winker, G. (2015). *Care-Revolution: Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld: transcript. DOI: <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839430408>

*Tine Haubner**

Grauzonen der Sorge: Informalisierung von Pflegearbeit im Kontext des Pflegenotstands**

Zusammenfassung

Im Kontext steigender Versorgungsbedarfe, eines grassierenden Fachkräftemangels und einer Krise sozialer Reproduktion kommt es seit den 1990er Jahren zu einem sozial- und pflegepolitischen Ausbau niedrigschwelliger und informeller Pflegearbeit in den Grauzonen des Pflegemarktes in Deutschland. Angetrieben durch einen spezifischen Kostendruck, entsteht mithilfe politischer Förderstrategien ein Regime gemeinwohldienlicher Schattenarbeit, das für das Berufsfeld der Pflege typische Informalisierungsprozesse in neuer Gestalt und unter gewandelten Reproduktionsbedingungen fortführt und vorantreibt. Exemplarisch dafür ist einerseits der politisch regulierte Einsatz sogenannter „zusätzlicher Betreuungskräfte“ sowie andererseits die staatliche Förderung freiwilligen Engagements in der Pflege. Im Rahmen dieses Ausbaus geringqualifizierter Beschäftigungssegmente, niedrigschwelliger Betreuungsangebote und quasi-professionalisierter Tätigkeitsbereiche sind Informalisierungsprozesse und Fälle rechtswidriger Arbeitskraftnutzung, qualifikatorische Grenzüberschreitungen und Unterschichtungsprozesse zu beobachten. Diese Entwicklungen werden vom Berufsprofil der Pflege als einer hochgradig feminisierten und „unvollständigen Profession“ begünstigt. Der Beitrag zielt mit der Vorstellung ausgewählter Befunde einer qualitativen Interviewstudie zum Einsatz zusätzlicher Betreuungskräfte und freiwillig Engagierter im Kontext des gegenwärtigen Pflegenotstands darauf ab, die Bedeutung sozialpolitischer Maßnahmen für Informalisierungsprozesse im Sorgearbeitskontext „entwickelter Gesellschaften“ empirisch fundiert zu exemplifizieren.[†]

Schlagwörter: Informalisierung, Altenpflege, zusätzliche Pflegekräfte, Freiwilligenarbeit, Sozialpolitik

* Dr. Tine Haubner, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Institut für Soziologie, Arbeitsbereich Politische Soziologie, Carl-Zeiß-Straße 3, D-07743 Jena. E-Mail: tine.haubner@uni-jena.de.

Danksagung: Für hilfreiche Überarbeitungshinweise danke ich den anonymen Gutachter*innen sowie den verantwortlichen Herausgeber*innen des Heftschwerpunkts.

** Artikel eingereicht: 12.02.2019. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 01.06.2019

Grey Areas of Care: Informalisation of Elder Care in The Context of Crisis

Abstract

Since the 1990s and against the background of the ongoing German crisis of elder care, a socio- and care-politically driven support of informal elder care work done by lay people can be observed. In order to use the informal labor potentials of civil society, the state sets up workfare programs for long-term unemployed and low-skilled workers and strengthens legal support for the elderly with the help of monetized volunteer work. Driven by a specific cost pressure on the welfare market of elder care and by the help of an active state support, a regime of shadow work within public elder care services emerges that perpetuates and promotes typical informalization processes in the field of elder care but in a new form and under changed conditions of social reproduction. As a result, this expansion of low skilled employment and the labor utilization of ‘additional caregivers’ and volunteers transgresses the threshold to legal infringements and advances processes of de-professionalization and informalization within the field of elder care. This process is also encouraged by the special features of elder care like feminization and incomplete professionalization. The goal of this article is to show, by the help of empirical findings for the use of informal elder care work, that informalization is no single feature of so called ‘economically developing nations’ but can also be understood as a strategy of labour utilization within the context of ‘developed nations’ such as in the case of Germany’s conservative care regime.

Keywords: Informalization, Elder Care, Additional Caregiver, Voluntary Work, Social Policy. JEL: I11, I18, J14, J46

1. Einführung: Informalität und die Grauzonen von Pflegearbeit

Informelle Arbeit, so schien es lange Zeit in der entwicklungstheoretischen Forschung seit den 1970er Jahren, sei primär ein Phänomen der sogenannten „Entwicklungsländer“, welches mit zunehmender Entwicklung verschwinden werde (vgl. Marcelli, Williams, & Joassart, 2010, S. 1). Viele Studien konzentrieren sich auf Länder des globalen Südens (vgl. Burchardt, Peters, & Weinmann, 2013; Creda-Becker, Sittel, & Schmalz, 2015). Gleichwohl gilt „das evolutionäre Vorurteil“ (Evers, 1987, S. 354) und die modernisierungstheoretische Annahme, Informalität sei überwiegend ein Merkmal sogenannter „Entwicklungs- oder Schwellenländer“ mittlerweile als widerlegt (vgl. Pfau-Effinger & Magdalenic, 2010, S. 77). Die These einer „Globalisierung der Unsicherheit“ hingegen ist von der Annahme geleitet, dass „es nach Jahrzehnten eines regulierten Kapitalismus zu einem massiven Einbruch [...] des Informellen in die Metropolen des Nordens gekommen“ sei (Altwater & Mahnkopf, 2002). Die Zunahme sozialer Ungleichheit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Kontext globalen Wettbewerbs, die Deregulierung von Märkten sowie der Umbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme treiben demnach, unlängst befeuert durch die Folgen der globalen Finanzmarktkrise, die für Informalität typische Diversifikation von Einkommensquellen und die Ausbreitung irregulärer und unsicherer Arbeitsverhältnisse in den einstigen Wohlstandsmetropolen des globalen Nordens voran.

Obleich diese These fortschreitenden Informalisierungsprozessen im globalen Norden Rechnung trägt, wird auch sie aufgrund ihrer universalistisch-generalisierenden Expansi-

onsannahme als irreführend eingestuft (vgl. Williams, 2010, S. 13). Stattdessen schlägt die Forschung zu Informalität in sogenannten „developed nations“ einen stärker differenzierenden Blick auf die soziokulturelle Einbettung und Entwicklung informeller Arbeit vor: Informalität breitet sich demnach nicht nur keinesfalls überall oder gar gleichförmig aus. Sie kommt auch nicht überwiegend in armen Ländern und im sozialen Kontext marginalisierter Bevölkerungsgruppen vor. Vielmehr verdankt sich die Entwicklung informeller Arbeit einem komplexen Wechselspiel national- und historisch spezifischer ökonomischer, politischer, sozialer und auch kultureller Faktoren (Williams, 2010, S. 16, 25). Diesem Kenntnisstand trägt auch der vorliegende Beitrag Rechnung, der auf die empirisch fundierte Identifizierung spezifischer Treiber und Formen von Informalisierungsprozessen im Feld der Altenpflege in Deutschland im Kontext des Pflegenotstands abzielt.

Was informelle Arbeit wesentlich kennzeichnet ist umstritten. In den 1970er Jahren bezeichnete der Begriff im Kontext der Entwicklungsforschung ein Amalgam „rückständiger“, weil ungesicherter, prekärer, unterbezahlter und unregelter Arbeitsformen (Komlosy, 2015). Tatsächlich bezeichnet informelle Arbeit ein breites Spektrum sehr verschiedener Tätigkeiten: sowohl bezahlter marktintegrierter Beschäftigung oder Selbstständigkeit als auch unbezahlter Subsistenzarbeiten. Als unbestritten kann jedoch gelten, dass Informalität ein *relationaler* Begriff ist, der sich stets in Abgrenzung zur jeweils gesellschaftlich geltenden Norm formal regulierter und staatlich eingeregelter Lohnarbeit konstituiert und sich durch extra-legale Regulierung auszeichnet (Mayer-Ahuja, 2012, S. 291–292). Wie Pfau-Effinger und Magdalenic auf Grundlage variierender statistischer Erhebungen zusammentragen, weist die BRD im europäischen Vergleich einen vergleichsweise hohen Anteil informeller Arbeit auf (2010, S. 68–69). Die Informalisierung von Arbeit, verstanden als flexibilisierte, deregulierte und „aufgeweichte“ Beschäftigungsnormen (vgl. Mahnkopf & Altvater, 2015, S. 15) oder Erwerbsarrangements, die von den Standards formeller Arbeit abweichen, findet hierzulande jedoch nicht nur in den Bereichen Bausektor, Gastronomie oder Transport, sondern auch im Bereich personenbezogener Sorge-Dienstleistungen wie der Altenpflege statt.

Das Unterfangen, Informalisierungsprozesse in der Altenpflege zu untersuchen, sieht sich dadurch herausgefordert, dass der Anteil informeller, das heißt un- oder unterbezahlter und unregulierter Pflegearbeit in Privathaushalten seit jeher das Gros und zugleich den Stützpfeiler des konservativen Pflegeregimes der BRD bildet. Dennoch, so die Grundannahme, können mit Informalisierung neuere Entwicklungen im Feld der Altenpflege im Kontext einer Krise sozialer Reproduktion (vgl. Jürgens, 2010) fruchtbar identifiziert werden, die die tradierte Bedeutung und staatliche Förderung informeller Pflegearbeit unter gewandelten Reproduktionsbedingungen und mithilfe neuer politischer Interventionen in neuem Licht erscheinen lassen. Seit den 1990er Jahren findet nämlich eine politische Stärkung informeller Laienpflege im Kontext von Fachkräftemangel, steigenden Versorgungsbedarfen sowie einem Strukturwandel des Wohlfahrtsstaates statt, die auf die Fortführung eines primär an Kostenreduktion orientierten Pflegeregimes unter gewandelten Reproduktionsbedingungen abzielt. Die in diesem Spannungsfeld auftretenden Informalisierungsprozesse können als Effekte des sozial- und pflegepolitisch geförderten Ausbaus kostengünstiger Laienpflegearbeiten in einem um Fachkräfte, Professionalisierung und berufliche Anerkennung ringenden, hochgradig feminisierten Berufsfeld betrachtet werden, das noch

immer unter dem Negativimage einer Jederfrautätigkeit leidet (vgl. Nowak, 2017). Mit dem Fokus auf sozialpolitisch induzierte Informalisierungsprozesse im Feld der Pflege adressiert der Beitrag mehrere Forschungslücken: Erstens wird auf die – sowohl interessenpolitisch relevante wie häufig vernachlässigte – Bedeutung staatlicher Regulierung für Informalisierungsprozesse hingewiesen (vgl. Burchardt, Peters, & Weinmann, 2013, S. 19; Mayer-Ahuja, 2013). Zweitens gilt Informalisierung darüber hinaus in „Gesellschaften“ wie der BRD als noch immer verhältnismäßig untererforscht (Marcelli, Williams, & Jossoart, 2010). Und drittens haben die informellen Ränder von Pflegearbeit, im Unterschied zu mittlerweile zahlreichen Untersuchungen im Feld formeller Pflegearbeit und mit Ausnahme von Untersuchungen zu migrantischen Haushaltshilfen (u.a. Bachinger, 2014; Lutz, 2008), arbeitssoziologisch bislang nur wenig Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Dass aber, wer über formelle Pflegearbeit reden will, nicht über ihre informellen Ränder schweigen darf, soll der Beitrag deutlich machen.

2. Die Stärkung informeller Laienpflege im Kontext des Pflegenotstands

Die Altenpflege steckt in der Bundesrepublik nun schon seit geraumer Zeit in einer Krise: Während die Zahl der Pflegebedürftigen bis 2030 auf 3,4 Millionen ansteigen soll, fehlen für deren Versorgung bis zu 506.000 Pflegekräfte (Prognos, 2012). Daneben befindet sich die Pflege in einer hartnäckigen „Krise des Berufsstandes“ (Rabe-Kleberg, 1993, S. 208), die sich aus Problemen der Nachwuchsgewinnung, einer hohen Personalfuktuation sowie der geringen Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten speist (vgl. Bispinck, Dribbusch, Öz, & Stoll, 2012). Statt allerdings den Beruf durch verbesserte Arbeitsbedingungen aufzuwerten, antwortet die deutsche Pflegepolitik auf das Problem unzureichender Versorgungsangebote bei steigender Nachfrage mit der an Kosteneinsparung orientierten Strategie einer „doppelten Privatisierung“ (vgl. Biesecker, Braunmühl, Wichterich, & Winterfeld, 2007): Demnach steigt seit den 1990er Jahren nicht nur der Anteil privatwirtschaftlicher Dienstleistungen auf dem Wohlfahrtsmarkt der Pflege und damit einhergehend der Konkurrenzkampf zwischen frei-gemeinnützigen, staatlichen und privatwirtschaftlichen Angeboten. Auch die privaten Pflegehaushalte werden im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes mithilfe limitierter Budgets und pflegepolitischer Zugangsbarrieren zu vollstationärer Pflege auf der einen Seite sowie des Anreizes zu pflegerischer Eigenarbeit auf Grundlage zweckgebundener Transferleistungen auf der anderen Seite in steigendem Maße in die Pflicht genommen (vgl. Jaehrling, 2004).

Zudem wird auch der Ausbau kostengünstiger und niedrigschwelliger Hilfstätigkeiten zwischen zweitem Arbeitsmarkt, drittem Sektor und Niedriglohnsektor politisch vorangetrieben. Dieser Ausbau antwortet wiederum auf ein grundlegendes Versorgungsdilemma im Kontext der „doppelten Privatisierung“, denn weder die Expansion privat-gewerblicher Versorgungsangebote noch das Gros familiär-häuslicher Pflegebereitschaft sind in der Lage, mit den steigenden Bedarfen an Betreuung, Grund- und Behandlungspflege Schritt zu halten. Daher stellt die Frage nach der Schließung von Versorgungslücken eine zentrale pflegepolitische Handlungsaufforderung dar. Auf diese Aufforderung reagiert die deutsche

Pflegepolitik gemäß der Pfadabhängigkeit des konservativen Wohlfahrtsregimes im „neo-sozialen Umbau“ (Lessenich, 2008, S. 14): Antworten auf Bedarfs- und Kostensteigerungen in der Fachpflege, aber auch „sinkende familiale Pflegepotentiale“ (Rothgang, 2013) stellen die Fortführung und zugleich der Ausbau eines im internationalen Vergleich gering professionalisierten sowie chronisch unterfinanzierten (Scheiwe, 2010, S. 133; Schulz, 2012) Pflegeregimes mithilfe einer sozialpolitisch vorangetriebenen „Neuprogrammierung des informellen sozialen Hilfe- und Verantwortungssystems“ (Dammert, 2009, S. 68) dar. Getreu der Devise, „die Zivilgesellschaft ist eine Innovationschance für diversifizierte institutionelle Arrangements“ (Priddat, 2003, S. 392), werden Arbeitslose für die „Jobchance Pflege“ aktiviert, als „zusätzliche Betreuungskräfte“ angelernt und entgegen rechtlichen Richtlinien in der ambulanten und stationären Grund- und Behandlungspflege eingesetzt. Freiwillige werden zudem mit monetären und qualifikatorischen Anreizen gelockt, übernehmen in Pflegehaushalten als „Demenzpaten“ oder „Alltagsbegleiter“ informell pflegerische Tätigkeiten, wenn Angehörige überlastet sind, und gehen dabei mitunter nicht nur über Qualifikations-, sondern auch Belastungsgrenzen. In den Grauzonen des Pflegemarktes entsteht so, mithilfe von Assistenz- und Hilfsberufsschöpfungen (vgl. Klie & Guerra, 2006) sowie arbeitsmarkt- und engagementpolitischen Förderprogrammen, ein Regime gemeinwohldienlicher und feminisierter Schattenarbeit mit staatlich subventionierten Beschäftigungs- und Tätigkeitsformaten für Geringqualifizierte und Laien, das sich durch qualifikatorische Grenzüberschreitungen und rechtswidrigen Arbeitskräfteeinsatz auszeichnet.

3. Ein Regime gemeinwohldienlicher und feminisierter Schattenarbeit

Konkret wird der Ausbau geringqualifizierter Beschäftigungssegmente mittels Assistenz- und Hilfsberufsschöpfungen, der Aufstockung bei Hilfskräften, der Ausweitung von Teilzeitarbeit (vgl. Kuhlmann & Larsen, 2014, S. 243–244), der Aktivierung von Randgruppen des Arbeitsmarktes sowie der staatlichen Förderung freiwilligen Engagements in der Pflege politisch vorangetrieben. Informalisierung spielt sich dabei in zwei verschiedenen Sektoren ab: einerseits im „Sektor 1“ stationärer und ambulanter Versorgung. Hier gilt die Norm formell regulierter und zunehmend professionalisierter Facharbeit, die allerdings unter dem Druck des Fachkräftemangels, von Kostensenkungsimperativen und steigender Nachfrage durch den mitunter rechtswidrigen Einsatz prekärer Betreuungs- und Hilfskräfte unterminiert wird. Unter sozial- und pflegepolitischer Ägide und angetrieben vom Handlungsdruck des Pflegenotstands, findet hier eine Polarisierung zwischen gut und hoch qualifizierten sowie gering qualifizierten Beschäftigungssegmenten statt. Damit geht auch eine Expansion von Grauzonen und ein Ausfransen der Ränder unterhalb des gut ausgebildeten Mittelfeldes einher, die die berufsfachlichen Aspirationen des Feldes zu unterminieren droht (vgl. Kuhlmann & Larsen, 2014). Dies unterminiert die berufsfachlichen Aspirationen des Feldes.

Daneben findet Informalisierung auch im „Sektor 2“ häuslich-privater Pflegerbringung, allerdings in anderer Gestalt, statt. Hier gilt die sozialpolitisch-konservative Norm subsidiär informeller Selbsthilfe der Familien. Weil sich diese Norm allerdings durch abnehmende familiäre Pflegekapazitäten zunehmend herausgefordert sieht, wird die informel-

le Selbsthilfe mithilfe des staatlich geförderten Einsatzes monetarisierter und semi-professionalisierter Freiwilligenarbeit zu kompensieren versucht. In diesem Sektor findet demzufolge keine Aufweichung ehemals regulierter Facharbeitsnormen, sondern die Fortführung eines maßgeblich auf informeller Laienpflege basierenden konservativ-familialistischen Pflegeregimes mithilfe neuer gesetzlicher Interventionen und des Einbezugs außerfamiliärer informeller Unterstützung statt. Informalisierung vollzieht sich so einerseits in Form staatlich vorangetriebener Prekarisierung und der Nichteinhaltung arbeitsvertraglicher Regularien (Sektor 1) und andererseits in Form staatlich beförderter Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Gruppen informeller Pflegearbeit (Angehörige, Freiwillige). Dabei fungieren die traditionelle Feminisierung und unvollständige Professionalisierung des Berufsfeldes *erstens* als Ermöglichungsbedingungen und die sozialpolitische Stärkung informeller Laienpflege *zweitens* als Treiber eines Regimes gemeinwohldienlicher Schattenarbeit.

Komlosy identifiziert zwei funktionale Tendenzen von Informalisierungsprozessen, die für die hier vorgestellten Befunde in beiden Sektoren relevant sind: Informalisierung kann demnach einerseits in Gestalt der Auslagerung bestimmter Tätigkeiten aus geregelten und gesicherten in unregelte und ungesicherte Bereiche, wie im Falle des *outsourcing* oder *subcontracting*, vonstattengehen. Dies ist etwa der Fall, wenn pflegerische Tätigkeiten des überlasteten Fachpersonals in der ambulanten oder stationären Pflege rechtswidrig an Ungelernte delegiert werden (Sektor 1). Dies ist wiederum mit dem Vorteil verbunden, dass „Gepflogenheiten [...], die im Kernbereich und bei der Kernbelegschaft eines Unternehmens üblich sind, nicht angetastet zu werden brauchen“ (2015, S. 39). Die Ursachen für die überlastende Minutenpflege werden so nicht behoben, sondern deren Effekte lediglich umverteilt. Andererseits kann Informalisierung in Gestalt von Flexibilisierungsstrategien auftreten, die geregelte Geschäftspraktiken und bestehende gesetzliche, sozialpartnerschaftliche und betriebliche Regulierungsformen durch Lohndumping oder das Verletzen von Arbeitsrechten unter Konkurrenzdruck setzen (ebd., S. 40). Dies lässt sich auch im Bereich des freiwilligen Engagements in der Pflege beobachten, wenn hochflexible Freiwillige mit ambulanten Diensten konkurrieren (Sektor 2).

Wenn es um mögliche Gründe für Informalisierungsprozesse in der Pflege geht, muss *erstens* die besondere Spezifik von Pflege als „unvollständig professionalisierter“ und hochgradig feminisierter personenbezogener Dienstleistung betrachtet werden (vgl. Nadai, Sommerfeld, Bühlmann, & Krattiger, 2005). Der Umstand, dass die Grenze zwischen Formalität und informeller Laitätigkeit im Feld der Pflege noch immer unscharf gezogen ist, stellt eine wesentliche Ermöglichungsbedingung für Informalisierungs- und Abwertungsprozesse dar. Obwohl das vergleichsweise junge Berufsfeld längst eine wissenschaftlich-akademische Fundierung und zunehmende Professionalisierung in den mittleren Qualifikationssegmenten vorzuweisen hat, gilt die Pflege *einerseits* noch immer als ausgemachter Frauenberuf und *andererseits* als Privatangelegenheit weiblicher Familienmitglieder. Als Frauenberuf teilt sie das Schicksal der „Semi-Professionen“ (Etzioni, 1969), deren vollständige Professionalisierung durch eine mehrheitlich weibliche Personalzusammensetzung, Zunahme an Teilzeitbeschäftigung, Ausweitung von Hilfskräften und eine „gedeckelte“ Professionsentwicklung erschwert wird (Kuhlmann & Larsen, 2014).

Zudem scheint sich beim Ausfransen der Professionsränder nach unten noch immer zu rächen, dass der Altenpflegeberuf ursprünglich – im Gefolge der mit der Professionalisie-

rung der Medizin einhergehenden „absichtsvollen Dequalifizierung und Unterordnung weiblicher Tätigkeitsbereiche“ (Wetterer, 1995, S. 230) – als „Nischen- oder Ersatzberuf“ (Becker & Meifort, 1995, S. 42, 135) für Frauen konzipiert wurde. Die für das Entstehen neuer Jobs im informellen Sektor typische Fragmentierung existierender Arbeit (Davis, 2006, S. 190) sowie die heterogene Segmentierung informeller Arbeitsmärkte mit ihren ganz eigenen Hierarchien zwischen informellen „Kern-“ und „Randbelegschaften“ (Williams, 2010, S. 19) lassen sich auch im Feld der Pflege beobachten: Der alten Unterscheidung von Grund- und Behandlungspflege, die grundpflegerische Verrichtungen den als medizinisch anspruchsvoller geltenden behandlungspflegerischen Verrichtungen unterordnet, korrespondiert im Kontext entstehender Assistenz- und Hilfsberufsschöpfungen das Aufspalten in „Care“ und „Cure“, in gering qualifizierte und niedrig entlohnte Betreuungs- und höher qualifizierte, besser entlohnte Pflegetätigkeiten. Indem so bestimmte pflegerische Verrichtungen als einfache Hilfstätigkeiten abgespalten und abgewertet werden, wiederholt sich die Trennung zwischen Beruf und Hausarbeit innerhalb der Pflege (Ostner, 1993, S. 118) und damit auch die Fortschreibung der eng mit diesen Fragmentierungs-, Segmentierungs- und Abwertungspraktiken verwobenen Feminisierung des Berufes. Daneben gilt die Pflege im Pflegeregime der BRD nach wie vor als Familienangelegenheit. Das heißt, „Dienstleistungen werden hier in nennenswertem Umfang in Form von unbezahlter Eigenarbeit sowie von bezahlter, aber informeller Erwerbsarbeit in Privathaushalten erbracht“ (Jaehrling, 2004, S. 620). In beiden Fällen gibt sich nicht nur Geschlecht als „Ressource der arbeitsteiligen Strukturbildung und Statusdistribution“, sondern auch die Arbeitsfragmentierung als „Ressource der Geschlechterkonstruktion“ zu erkennen (Wetterer, 2012, S. 45).

Der Fall Pflege demonstriert *zweitens*, wie eng Sozialpolitik und Fragen der (informellen) Arbeitsorganisation auf Wohlfahrtsmärkten miteinander verflochten sind. Insbesondere die Pflegeversicherung und die Pflegekassen rücken hier als Treiber von Informalisierungsprozessen ins Blickfeld. Anstelle einer bedarfsorientierten Vollkaskoversicherung, wurde die Pflegeversicherung 1995 als beitragsfinanzierte Teilkaskoversicherung eingeführt, bei der die budgetierten Versicherungsleistungen nur einen Teil der entstehenden Kosten abdecken und die informelle Pflege von Angehörigen daher immer schon voraussetzen. Auf der anderen Seite erzeugen die limitierten Pflegesätze einen Kostendruck auf die Anbieter des Pflegemarktes. Dieser steckt die Spannweite möglicher Lohnzahlungen an das Pflegepersonal ab und treibt die Anbieter an, ihre Personalpolitik an Kostensenkungsimperativen ausrichten. Dieser spezifische Kostendruck, geringe Pflegesätze und personelle Engpässe sind, unter den Bedingungen dehnbare und wiederholt novellierter Rechtsvorschriften, der Auslöser für Informalisierungsprozesse als einer Praxis berufsqualifikatorischer Grenzüberschreitungen und rechtswidriger Arbeitskraftnutzung. Dabei schließt sich der Kreis, wenn der sozialpolitisch exekutierte Kostendruck Einfluss auf die nach wie vor schleppende Professionalisierung und Formalisierung des Berufsfeldes hat. Die Herausbildung eines gut qualifizierten Mittelfeldes darf nämlich, diversen pflegepolitischen Verlautbarungen zum Trotz, nicht als linearer Pfad unbeirrter Professionalisierung missverstanden werden. Vielmehr deuten die kontroversen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer „Medizinalisierung“ der Pflege (vgl. Twenhöfel, 2011) und die Ambitionen auf Reformierung der Altenpflegeausbildung seit Beginn der Jahrtausendwende auf ein nach wie vor grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen steigenden Qualifikationsanforderungen und anhaltenden

Kostensenkungsimperativen hin. Eben dieses Spannungsverhältnis kann als wesentlicher Motor eines zunehmend fragmentierten und polarisierten Arbeitsfeldes gelten, bei dem in Sektor 1 ein unterbesetztes und überlastetes Mittelfeld examinierter Fachkräfte von einer expandierenden Korona prekärer Hilfs- und Assistenzkräfte gesäumt wird. Und es gibt zugleich Hinweise darauf, weshalb mit gleicher Verve der Fachkräftemangel problematisiert wie auch eine Stärkung informeller Laienpflege begrüßt wird (vgl. Klie, 2014, S. 236). Eine Ambivalenz, die wohl im Falle eines Rechtsanwält- oder Ärztemangels, als Paradebeispiele „klassischer Professionen“, unvorstellbar wäre.

4. Ausgewählte Befunde einer qualitativen Interviewstudie zu informeller Laienpflege

Im Folgenden werden ausgewählte Befunde einer qualitativen Interviewstudie vorgestellt, in deren Rahmen zwischen 2014 und 2016 insgesamt 27 leitfadengestützte problemzentrierte Interviews mit den Angehörigen vier verschiedener Statusgruppen der informellen Laienpflege sowie Experten und Expertinnen durchgeführt wurden (Haubner, 2017). Im Zentrum der Studie stand die Untersuchung der politischen Stärkung informeller Laienpflege unter den Bedingungen des Fachkräftemangels sowie steigender Versorgungs- und Professionalisierungsbedarfe in der Altenpflege. Die Stichprobenauswahl orientierte sich am Kriterium politischer Adressierung: Untersucht wurden Statusgruppen, die seit den 1990er Jahren im Rahmen staatlicher Förderprogramme und Gesetzesinitiativen, für informelle Laienpflegearbeiten adressiert werden. Dem *theoretical sampling* folgend, wurden so pflegende Angehörige, freiwillig Engagierte, zusätzliche Betreuungskräfte sowie pflegerische Alltagshilfen aus osteuropäischen Ländern befragt. Außerdem wurden die Fallstudien jeweils um Interviews mit Experten und Expertinnen aus Arbeitsvermittlung, Gewerkschaften, Berufsfachschulen und Pflegewissenschaft, aber auch mit privaten Arbeitgeberinnen aus dem Kontext stationärer und ambulanter Pflege sowie Vereinsvorständen ergänzt. Für jede Untersuchungsgruppe wurden mindestens zwei bis drei Befragte und mindestens eine Expertin bzw. ein Experte interviewt. Die Interviews wurden anschließend mittels computergestützter Analyse durch MAXQDA10 und im Rahmen einer Triangulation „within method“ (vgl. Flick, 2004) separat ausgewertet. Im Unterschied zum numerischen Schließen auf eine Gesamtpopulation ging es darum, mithilfe der Triangulation verschiedener qualitativer Interviewformate und des *theoretical sampling* Generalisierbarkeit herzustellen. Das triangulierende Vorgehen sollte so möglichst verschiedene Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand zulassen und so auch eine Bündelung „günstiger Fälle“ vermeiden helfen (vgl. Merkmens, 2010, S. 291). Allerdings weist das Sample eine Gewichtung zugunsten „ostdeutscher Fälle“ auf. Die Mehrheit der befragten Personen stammt aus den neuen Bundesländern. So wurden die Interviews mit pflegenden Angehörigen, Betreuungskräften und freiwillig Engagierten überwiegend in Thüringen durchgeführt. Dies geschah, weil sich die Pflege in Thüringen zum Zeitpunkt der Studie durch besonders nachteilige Beschäftigungsbedingungen (wie etwa die bundesweit niedrigsten Pflegesätze: Hölterhoff, Hackmann, Schmutz, & Müller, 2014, S. 22) auszeichnete, die Informalisierungsprozesse, so die Annahme, tendenziell begünstigen.

4.1 Prekäre Betreuungskräfte

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre treten neben die alten Pflege-Hilfsberufe, wie die Krankenpflege- oder Altenpflegehilfe, neue Hilfs- und Assistenzberufsschöpfungen mit deutungsoffenen Zuständigkeitsbereichen und noch unübersichtlicheren Ausbildungsprofilen (vgl. Hammer, 1994, S. 10). Dieser Ausbau niedrigqualifizierter Beschäftigungssegmente steht im Zusammenhang mit der Zunahme an betreuungsintensiven Demenzerkrankungen, Kostendruck und Fachkräftemangel. Für den sich zuspitzenden Personalmangel zeichnen in Thüringen insbesondere der Geburtenrückgang im Zuge der Wiedervereinigung, Defizite in der Personal- und Organisationsentwicklung und ein besonders niedriges Lohnniveau verantwortlich. Die neuen Bundesländer weisen nach wie vor die niedrigsten Lohnniveaus für Pflegefachkräfte auf. Und obgleich Thüringen mit einem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt von 2.245 Euro mittlerweile im Mittelfeld der neuen Bundesländer rangiert (IAB-Forum, 2018), stellt die Rekrutierung qualifizierter Nachwuchskräfte hier noch immer eine besondere Schwierigkeit dar. Viele ausgebildete Pflegekräfte wandern in die alten Bundesländer ab. 72 Prozent aller Pflegeeinrichtungen in Thüringen bewerten die Rekrutierung über alle Qualifikationsgruppen hinweg als problematisch (Ehrlich & Hänel, 2012, S. 85).

Eine Antwort auf diese Problematik stellt die arbeitsmarktpolitische Hinwendung zu Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten im Rahmen der Schaffung neuer staatlich subventionierter Tätigkeitsprofile dar. 2008 reagierte der Gesetzgeber im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes auf die stationären Versorgungsdefizite im Bereich der Betreuung von Demenzkranken: Gemäß § 87b SGB XI haben stationäre Einrichtungen seither Anspruch auf „zusätzliche Betreuungskräfte“. Diese ausschließlich für die niedrigschwellige Aktivierung und Betreuung insbesondere demenzkranker Heimbewohner eingesetzten Betreuungskräfte werden über verhandelte Vergütungszuschläge der Pflegekassen finanziert und durchlaufen im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Weiterbildungsmaßnahmen eine verkürzte Qualifizierung. Dabei besetzen sie eine Position, die weit unterhalb des Fachpflegepersonals und nur knapp oberhalb freiwillig engagierter Helferinnen und Helfer rangiert. In den Folgejahren wurde das gesetzliche Angebot im Rhythmus pflegepolitischer Reformen und unter steigendem Handlungsdruck weiter ausgebaut: 2013 rückten teilstationäre Einrichtungen mit einem Anspruch auf zusätzliche Betreuungskräfte nach, die die Arbeit ehemaliger „Ein-Euro-Jobber“ oder Zivildienstleistender übernehmen. Zwei Jahre später wurde die Zahl der Betreuungskräfte mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz von rund 25.000 auf 45.000 angehoben (Bundesministerium für Gesundheit, 2015). Stationäre Einrichtungen haben nun für alle Bewohner Anspruch auf zusätzliche Betreuungskräfte. Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz wurden schließlich ab 2017 auch ambulante Dienste dazu verpflichtet, zusätzliche Betreuungskräfte einzustellen (Bundesministerium für Gesundheit, 2016).

Der Einsatz zusätzlicher Betreuungskräfte in der Altenpflege ist bislang erst in Ansätzen erforscht. Zwischen 2008 und Dezember 2010 wurden demnach über 9000 Vergütungszuschläge für zusätzliche Betreuungskräfte mit den Pflegekassen vereinbart (das entspricht 80 Prozent aller zugelassenen Pflegeheime). Einer Studie des GKV-Spitzenverbandes von 2012 zufolge, sind 92 Prozent der zusätzlichen Betreuungskräfte Frauen mit einem Durchschnittsalter von 47 Jahren, die vorher überwiegend in den konsumorientierten und sozialen Dienstleistungsberufen tätig waren und über eine mittlere Reife verfügen. Und

sie alle arbeiten prekär: Im Durchschnitt sind die Betreuungskräfte für jeweils 10 bis 30 Bewohner mit erhöhtem Betreuungs- und Beaufsichtigungsbedarf zuständig, die Hälfte der Betreuungskräfte ist etwa 20 bis 35 Stunden pro Woche beschäftigt, nur 13 Prozent arbeiten Vollzeit (GKV, 2012). Obwohl der Pflege-Mindestlohn von 10,05 Euro (neue Bundesländer) seit Januar 2018 auch für Betreuungskräfte gilt, liegt das monatliche Bruttoeinkommen einer Betreuungskraft bei nur etwa 1680 Euro. Eine 2014 in einer Thüringer Pflege-Einrichtung befragte Betreuungskraft gibt an, dass sie seit fünf Jahren 30 Stunden in der Woche zu einem monatlichen Nettolohn von 800 Euro bei zweiwöchentlichen Wochenenddiensten und regelmäßigen unbezahlten Überstunden arbeitet.

4.2 „Es fehlt eigentlich immer jemand, das wird kompensiert mit den anderen ...“

Die Informalisierung von Pflegearbeit im hier untersuchten Sektor 1 stationärer und ambulanter Pflege resultiert nicht allein aus dem prekären Charakter dieser staatlich subventionierten Beschäftigungsform. Wesentlich sind außerdem Fälle rechtswidriger Arbeitskraftnutzung, die Einblicke in die extra-legale Regulierung informeller Arbeit (Mayer-Ahuja, 2012) und die für Informalität typische Nicht-Einhaltung arbeitsvertraglicher Regularien liefern (vgl. Burchardt, Peters & Weinmann, 2013, S. 17). Während examinierte Pflegefachkräfte behandlungspflegerische Aufgaben verrichten und Altenpflegehelfer und -helferinnen zur Unterstützung in der Grundpflege eingesetzt werden, ist es Aufgabe der zusätzlichen Betreuungskräfte, die Anspruchsberechtigten durch Malen, Basteln, Spaziergänge oder leichte Gartenarbeiten zu betreuen. Mit grundpflegerischen oder hauswirtschaftlichen Tätigkeiten dürfen sie nicht regelmäßig betraut werden und behandlungspflegerische Aufgaben liegen ausschließlich im Verantwortungsbereich qualifizierter Pflegefachkräfte (GKV, 2014, S. 4). Diese gesetzlichen Richtlinien wurden allerdings erst 2015 und damit drei Jahre nach Bekanntwerden massiver Rechtsverstöße erlassen. Eine Verbandsstudie ermittelte im Vorfeld, dass Betreuungskräfte entgegen der gesetzlichen Vorgabe regelmäßig in die Unterstützung der Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme eingebunden werden (GKV, 2012). Die bereits zitierte Betreuungskraft beschreibt ihre Arbeitssituation entsprechend wie folgt: *„Es fehlt eigentlich immer jemand, das wird kompensiert mit den anderen. [...] Da springen wir schon immer mit ein. Ob wir das alles dürfen, wissen wir nicht, glaube ich eher nicht.“* Die gesetzlichen Vorgaben schildert der Befragte als dehnbar und dem Pflegenotstand gewissermaßen hinterhereilend: *„Das ist Gummi. Ich weiß nicht, ob Sie den Paragraphen 87 mal gelesen haben. Der wird jedes Jahr ein bisschen geändert, immer mehr der Pflege angepasst, so ungefähr. Früher durften wir eigentlich keine Pflege machen und heute steht eben drin, dass, wenn nicht gerade eine Schwester in der Nähe ist, auch so etwas gestattet ist. Na, eine Schwester ist nie in der Nähe. Ich sehe jetzt keine, wenn ich rausgehe, also mache ich es gleich selber.“*

Verantwortlich für den rechtswidrigen Einsatz sind maßgeblich die durch den Fachkräftemangel verursachten Versorgungsengpässe und die niedrigen Pflegesätze, die in den Einrichtungen die Aufstockung und den rechtswidrigen Einsatz kostengünstigen Personals begünstigen, wenn nicht gar erzwingen. Eine befragte Heimleiterin macht die niedrigen Pflegesätze und die hohe Lohndiskrepanz im Vergleich zu den alten Bundesländern für den Personalmangel verantwortlich: *„Dann ist es jetzt bei uns so, dass wir immer mehr Pflegebedürftige – und wir aber nicht das Pflegepersonal dazu haben. Ich weiß nicht, was das*

noch werden soll. Wir brauchen ja unsere Fachkräfte mindestens fünfzig Prozent, weil wir ja einen Qualitätsauftrag haben und wir werden ja auch geprüft nach diesen Qualitätskriterien. Nur, die sind bald nicht mehr haltbar, wenn wir nicht genügend Fachpersonal bekommen. Was wir eigentlich gar nicht wollen, dass die Qualitätskriterien dann runtergeschraubt werden müssen, leider Gottes.“ Indem grundpflegerische Tätigkeiten rechtswidrig an Un- und Angelernte ausgelagert werden, wird das staatlich implementierte Tätigkeitsfeld der zusätzlichen Betreuungsleistungen irgendwo an der Schnittstelle zwischen Pflegeassistenz und Ehrenamt platziert. Faktisch handelt es sich dabei um einen Prozess informeller Unterschichtung als einer „Bewegung, bei der am unteren Rande der Arbeitssituation neue Gruppen entstehen, die Gewohnheiten und Anrechte, die im Prozess der Arbeitsteilung etabliert sind, unterlaufen“ (Staab, 2014, S. 352).

Ganz ähnliche Entwicklungen lassen sich auch im Bereich der ambulanten Pflege beobachten, die noch stärker mit dem Fachkräftemangel ringt. So konnten 75 Prozent der privaten ambulanten Dienste in Thüringen zwischen 2010 und 2012 offene Stellen für examinierte Fachkräfte über mindestens drei Monate hinweg nicht besetzen (Ehrlich & Hänel, 2012, S. 86). Wie bereits im Fall einer stationären Einrichtung gezeigt, klagt auch die Leiterin eines ambulanten Dienstes in Thüringen über zu niedrige Pflegesätze: *„Eigentlich kommt man mit den Pflegesätzen nicht hin. Wenn ich meine Angestellten wirklich so bezahlen will, wie ich das für mich als richtig ansehen würde – ja? Also der Mindestlohn ist gerade so zu stemmen, aber bei einer examinierten Pflegefachkraft [...] da komm ich mit diesen Sätzen nicht hin.“* Um die Engpässe in der Personaldecke zu flicken, verrichtet eine ungelernete Hauswirtschaftskraft in einem ambulanten Pflegedienst grund- und behandlungspflegerische Tätigkeiten, für die sie weder qualifiziert ist noch bezahlt wird. Das dafür nötige Fachwissen eignet sich die Befragte selbstständig im Rahmen von Fortbildungskursen an: *„Und wenn jetzt ein Bettlägeriger ist, dann muss man auch lagern, entweder auf die rechte Seite oder auf die linke. Das hab‘ ich ja alles mir alles erst angeeignet. Ich bin ja gar keine gelernte Schwester.“* Um Personalkosten einzusparen, erledigen Hilfskräfte und Ungelernte Aufgaben, die ihre Kompetenzen überschreiten aber auch arbeitsvertragliche Vorgaben verletzen und für die sie nicht entsprechend entlohnt werden.

Der Einsatz zusätzlicher Betreuungskräfte zeigt dabei anschaulich, wie die Dynamik von Unterschichtungs- und Informalisierungsprozessen in einem unvollständig professionalisierten und feminisierten Berufsfeld unter den Bedingungen eines sozialpolitisch erzeugten Kostendrucks aussehen kann: Die durch die Budgetierung der Pflegesätze, den Fachkräftemangel und den demografischen Wandel verursachten Versorgungsengpässe treiben in den Einrichtungen und Diensten die Aufstockung mit kostengünstigem, un- und angelerntem Personal voran. Dessen Existenz verdankt sich wiederum, mit Komlosy gesprochen, Auslagerungspraktiken, bei denen Betreuungstätigkeiten ausgelagert und in die Form eines gering qualifizierten und entlohnten Beschäftigungsformats überführt werden. Der zusätzlich zum täglichen Handgemenge des Minutenpflege-Stakkatos erfolgende rechtswidrige Einsatz von Betreuungskräften wird zudem durch die branchentypische „qualifikatorische Durchmischung“ sowie „Zertifikatsdiffusion“ ermöglicht.¹ Weil schließlich existierende Arbeitsrichtlinien offen-

1 Damit ist die für einfache, nicht vollständig professionalisierte personenbezogene Dienstleistungen typische „qualifikatorische Durchmischung“ der Arbeitskräfte gemeint, die aus unklaren Zuständigkeiten, vagen Tä-

bar wenig Geltungskraft besitzen, kann hier trotz der vorhandenen arbeitsvertraglichen Grundlage von einer strukturell bedingten, gleichwohl politisch vorangetriebenen de-facto-
Informalisierung staatlich subventionierter Beschäftigungsverhältnisse gesprochen werden.

4.3 „Eine neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung“: Freiwilliges Engagement in der Pflege

„Informelle Unterstützungsleistungen“ durch Freiwillige in der Pflege sind laut viertem Freiwilligensurvey mit lediglich 2 Prozent im Vergleich mit beliebteren Engagementfeldern wie dem Sport deutlich unterrepräsentiert (vgl. Simonson, 2013). Nichtsdestotrotz werden sie seit der Jahrtausendwende zunehmend verbindlich in der Pflege eingesetzt (vgl. Fringer, Otto, & Raphaelis, 2016). Diese Entwicklung markiert einen Kurswechsel in Bezug auf die Bedeutung des Ehrenamts in der Pflege: Obgleich der Pflegebereich zu den klassischen Feldern des sozialen Ehrenamts gehört, verlor das Ehrenamt in den 1970er Jahren im Zuge zunehmender Professionalisierung im Sozial-, Gesundheits- und Erziehungswesen an Bedeutung. Das änderte sich jedoch ab den 1990er Jahren, als aus den zwischenzeitlich von Fachkräften verdrängten Laien monetär entschädigte und mittels „Talentmanagement“, „Ist- und Bedarfsanalyse“ sowie „Passungsfähigkeit“ umworbene, professionell gemanagte „freiwillige Helfer“ wurden. Seither übernimmt der „enabling state“ die Regie der „freiwilligen Gesellschaft“ (vgl. Dyk, 2018; Neumann, 2013): Die Bundesregierung finanziert großflächig Modellprojekte zur Stärkung des „bürgerschaftlichen Engagements“, der erste Freiwilligensurvey und der erste Engagementbericht werden veröffentlicht, 1999 wird die Enquete-Kommission „Zukunft des ehrenamtlichen Engagements“ eingesetzt, die EU-Kommission erklärt 2011 zum „Europäischen Jahr der Freiwilligentätigkeit“, 2012 wird der Bundesfreiwilligendienst gegründet und 2013 schließlich das „Ehrenamtsstärkungsgesetz“ verabschiedet. Während der Dritte Sektor zur gleichen Zeit eine starke Aufwertung erfährt, wird die Hierarchie zwischen Staat und (Zivil-)Gesellschaft mit dem Slogan „Weniger Staat, mehr Zivilgesellschaft“ (Priller & Zimmer, 2001, S. 215) herausgefordert.

Insbesondere der Pflegeversicherung kommt hierbei erneut eine Schlüsselrolle zu, weil die Bedeutung ehrenamtlicher und nachbarschaftlicher Hilfe in § 8 des Elften Sozialgesetzbuchs verankert wird.² Seit der Jahrtausendwende widmen sich außerdem gesetzliche Reformen verstärkt dem Ausbau des Engagements in der Pflege: Das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz zielte 2002 mit der Schaffung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45c Abs. 3 SGB XI auf die Stärkung häuslicher Betreuung durch freiwillige Helfer ab. Im selben Jahr erhielt bereits jeder zehnte Pflegehaushalt Unterstützung durch Freiwillige (vgl. ZQP, 2013, S. 7). Das Pflegeweiterentwicklungsgesetz ergänzte sechs Jahre später Fördermöglichkeiten für Selbsthilfe und Engagement um die Zielgruppe körperlich Kranker und deren Angehörige. 2013 räumte das Pflege-Neuausrichtungsgesetz den Kassen

tigkeitsprofilen und innerbetrieblichen Unterbietungswettbewerben, aber auch aus der Entwertung von Bildungszertifikaten resultiert (Bahl & Staab, 2010, S. 78).

2 Im Gesetzestext heißt es: „Sie [die Länder, Kommunen, Pflegeeinrichtungen, Pflegekassen unter Mitwirkung des Medizinischen Dienstes] unterstützen und fördern darüber hinaus die Bereitschaft zu einer humanen Pflege und Betreuung durch hauptberufliche und ehrenamtliche Pflegekräfte sowie durch Angehörige, Nachbarn und Selbsthilfegruppen und wirken so auf eine neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung hin.“

ein Recht auf Mittel zur Selbsthilfeförderung ein und erlaubte damit stationären Einrichtungen, Aufwandsentschädigungen an freiwillig Engagierte zu zahlen, ehrenamtliche Initiativen oder auch die Selbsthilfe zu fördern. Mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz stehen schließlich seit 2015 für Versicherte mit nachgewiesenen „erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz“ sowie Pflegebedürftige aller Pflegegrade zusätzlich zum Pflegegeld monatlich mindestens 104 Euro für die zweckgebundene Inanspruchnahme freiwilliger Helferinnen zur Verfügung. Diese „Entlastungsbeträge“, die aus dem Ausgleichsfonds der Pflegekassen in Höhe von jährlich 25 Mio. Euro finanziert werden, erhöhten sich mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz 2017 weiter auf 125 Euro. Weil schließlich die staatliche Förderung und monetäre Entschädigung an die Vorlage von Konzepten der Qualitätssicherung und die Schulung Freiwilliger geknüpft wird, erweist sich dieser Angebotstypus als Monetarisierungs- und Professionalisierungstreiber des Engagements in der Pflege. Die „niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsleistungen“ stellen eine gängige Finanzierungsgrundlage für freiwilliges Engagement in privaten Pflegehaushalten dar: Allein in Nordrhein-Westfalen gab es im Jahr 2008 über 800 anerkannte Angebote solcher Betreuungsleistungen (vgl. Fringer, Mayer, & Schnepf, 2010, S. 173). Sie verwandeln das freiwillige Engagement mitunter in eine nebenberufliche Beschäftigung mit Stundensätzen, die unter dem gesetzlichen Pflege-Mindestlohn liegen und für jene interessant sind, die von geringen Rentenleistungen betroffen sind. Der Trend, wonach das Engagement seine herausragende Stellung im Feld von Pflege und Gesundheit eingebüßt hatte, scheint sich geradezu umgekehrt zu haben. Mittlerweile ist das Engagement aus dem Gesundheitswesen nicht mehr wegzudenken und erwirtschaftet jährlich Leistungen im Umfang von 4,5 Milliarden unentgeltlichen Arbeitsstunden und damit einen Wert von 109 Milliarden Euro (Fringer, 2011, S. 23).

4.4 „Ehrenamt kann sehr viel flexibler reagieren. Damit trete ich für mich nicht in Konkurrenz zum Pflegedienst“

Informalisierungsprozesse lassen sich im Sektor 2, im Kontext des Engagements in der Pflege, da beobachten, wo – ähnlich wie im vorherigen Fall der Betreuungskräfte gezeigt – qualifikatorische Grenzüberschreitungen von Laien unsanktioniert bleiben. Dies ist zwar für die informelle Pflege durch Angehörige schon immer kennzeichnend, wird nun aber vor dem Hintergrund abnehmender familiärer Pflegepotenziale zusätzlich auf die Schultern monetär entschädigter und semi-professionalisierter Unterstützungskräfte außerhalb der Familie verteilt. Auf der Basis von Entlastungsbeiträgen der Pflegeversicherung koordinieren Vereine und Initiativen den pflegerischen Einsatz freiwilliger „Demenzpaten“, „Demenzlotsen“ oder „Alltagsbegleiter“, die geschult und stundenweise in privaten Pflegehaushalten im Einsatz sind. Dass Freiwillige nicht in grund- oder gar behandlungspflegerische Verrichtungen eingebunden werden dürfen, wird im Schutz der Privatsphäre nicht kontrolliert. Die befragte Gründerin eines gemeinnützigen Vereins und hauptamtliche Initiatorin eines Projektes für die ehrenamtliche Betreuung Demenzkranker in Thüringen bringt den ambivalenten Freiwilligeneinsatz wie folgt auf den Begriff: *„Was wir von vornherein ausschließen, jedenfalls verbal, sind hauswirtschaftliche und pflegerische Leistungen. Davon grenzen wir uns ab. Dafür gibt es professionelle Dienste. Aber wenn in einer Betreuung vielleicht auch mit zunehmender Demenz oder von Anfang an leichte pflegerische Leistungen nötig sind, dann schließen wir es nicht aus.“*

Weil die Freiwilligen nicht den rigiden Zeitvorgaben, aber auch nicht den Lohnstandards ambulanter Pflegekräfte unterworfen sind und häufig über persönliche „Passungsfähigkeit“ gezielt in bestimmte Pflegehaushalte vermittelt werden, können sie wesentlich flexibler, aber gewissermaßen auch kundenorientierter agieren als professionelle Dienste. Die größere zeitliche Flexibilität und affektive Zugewandtheit der informellen Einsätze Freiwilliger stellt sich dabei als Wettbewerbsvorteil heraus, wie die Vereinsgründerin offen zugibt: *„...und so sehen viele Pflegedienste mich als Konkurrenz mit unserem Angebot. Es könnte ja sein, dass sich die Angehörigen lieber für uns entscheiden, weil sie ja da viel mehr Stunden bekommen. Es passiert wirklich, dass Angehörige kommen und sagen, [...] ich habe das Gefühl, bei ihnen kriege ich eigentlich viel mehr passgenaue Hilfe. Ehrenamt kann sehr viel flexibler reagieren. Damit trete ich für mich nicht in Konkurrenz zum Pflegedienst. Ich sage einfach, wir haben ein Angebot, was den Familien zeitlich mehr bringt in der Flexibilität ...“* Informalisierung stellt sich in diesem Fall, mit Komlosy gesprochen, als Flexibilisierungsstrategie dar, bei der ein ungesichertes und unreguliertes Tätigkeitssegment, in dem qualifikatorische Grenzüberschreitungen nicht sanktioniert werden, Wettbewerbsvorteile gegenüber gesicherten und regulierten Beschäftigungssegmenten generiert. Auf der Nachfrageseite spielt dabei der Einfluss affektiver Arbeit eine nicht zu unterschätzende Rolle: Während affektive Zuwendung im rigiden Regime der ambulanten Minutenpflege im wahrsten Sinne des Wortes unter die Räder gerät, preist die Vereinsgründerin das Angebot mit den Worten an: *„... da kommt ein Pate, jemand mit Herz, der kommt mit Liebe ...“*

Auf der Angebotsseite wandelt das von älteren Frauen dominierte soziale Ehrenamt in der Pflege hingegen auf einem schmalen Grat zwischen Sinnstiftung im Ruhestand und Niedriglohn für Armutsrentnerinnen, wenn das Angebot einer monetären Entschädigung auf die Lebenssituation jener Freiwilligen trifft, die unter Altersarmut leiden. Eine befragte freiwillige Demenzhelferin beschreibt ihre Lage so: *„Naja, ich meine jetzt als Erwerbsunfähige mit meinen 700 Euro Rente, das ist, ich meine, ich muss ja auch noch nebenbei ein bisschen was machen.“* Dass die Befragte während ihrer Einsätze mitunter auch die Arbeit ambulanter Pflegedienste verrichtet, die diese wiederum betrügerisch für sich abrechnen, ist zudem ebenso ein Hinweis auf die Informalisierung pflegerischer Arbeit wie der Umstand, dass manche Freiwillige als fürsorgliche und aufopferungsvolle Hauswirtschafterin und Quasi-Pflegekraft zugleich agiert, wie eine andere befragte Freiwillige angibt: *„Ja, da gehe ich also die drei Tage – gehe ich immer so gegen zwölf hin zu ihm, dann mache ich ihm sein Mittagessen. [...] Also ich gebe ihm dann sein Insulin, dann gebe ich ihm auch seine Tabletten.“* Die für das Engagement durchaus typische sukzessive Erweiterung des Tätigkeitsspektrums resultiert nicht nur aus wachsenden Verantwortungsgefühlen, sondern auch aus der vermeintlichen Selbstverständlichkeit geschlechtsspezifischer Sorgearbeitsteilung und der sowohl zugeschriebenen als auch internalisierten Fürsorglichkeit weiblicher Freiwilliger, die sich im „sozialen Ehrenamt“ widerspiegelt (Bendele, 1992, S. 76; Fringer, 2011, S. 22).

Die vielbeschworenen Potenziale des Pflege-Mixes aus professionellen Fach- und Laien-Arbeitskräften (BMFSFJ, 2012, S. 115) stellen sich vor diesem Hintergrund als Möglichkeit dar, mithilfe der politisch unterstützten Ausweitung informeller Arbeit über die Familien hinaus, ohne Anspruch auf den gesetzlichen Pflegemindestlohn und arbeitsrechtliche Konventionen, auf der Grundlage zweckgebundener staatlicher Transferleistungen

pflegerische Betreuungslücken kostengünstig zu füllen. Das entlastet nicht nur den Staat, sondern mitunter auch stationäre und ambulante Träger, die, wie in der freien Wohlfahrts-
pflege üblich, traditionell auf den Einsatz Freiwilliger bauen. Dass die Engagierten eklatan-
te Versorgungsdefizite kompensieren und den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen
darüber hinaus hilfreiche Stützen sein können, steht dabei außer Frage. Welche An- und
zum Teil Überforderungen ein solches Engagement für die Freiwilligen mit sich bringen
kann, wird jedoch im Kontext der omnipräsenten Lobeshymnen auf das Engagement häufig
nicht thematisiert. Wenn Freiwillige in Notfällen Angst haben, dass ihnen ihre Schutzbe-
fohlenen „*unter den Händen wegsterben*“, oder sie sich bei Krankenhausaufenthalten der
Pflegebedürftigen Sorgen machen, „*etwas falsch gemacht*“ zu haben, wie die beiden be-
fragten Demenzhelferinnen berichten (Haubner, 2017, S. 304, 311), stellt sich die Frage
nach den Grenzen des Bedeutungszuwachses des Engagements als „neue[m] Standbein im
pflegerischen Versorgungsmix“ (ZQP, 2013, S. 9).

5. Fazit: Sozial- und pflegepolitische Regulierung als Informalisierungstreiber

Eine zentrale Kritik am Informalitätsbegriff stellt seine Unschärfe und der Umstand dar,
dass mit einem Begriff so verschiedene Settings wie die des indischen Schuhputzers und
des deutschen Handwerkers bezeichnet werden (Mayer-Ahuja, 2012, S. 290). Diese Kritik
trifft zunächst auch die hier vorgestellten Fälle, unterscheidet sich doch die prekäre Be-
schäftigung als Betreuungskraft grundlegend von einem freiwillig übernommenen Engage-
ment. Der Nutzen des Informalitätsbegriffs besteht jedoch umgekehrt gerade darin, „die
bunte Mischung sozialer Phänomene, die üblicherweise nicht miteinander in Zusammen-
hang gebracht werden, konzeptionell zu verklammern“ (Komlosy, 2015, S. 37). Eine Per-
spektive, die primär die Unterschiede genannter Phänomene betont, macht sich demnach
unnötig blind gegenüber dem auch für Arbeitskämpfe hoch relevanten Zusammenhang von
formeller und informeller Pflegearbeit im deutschen Pflegeregime.

Dass prekäre Beschäftigung und der rechtswidrige Einsatz gering qualifizierter Ar-
beitskräfte im Sektor 1 mit dem Engagement des Sektor 2 in einen Informalitätszusammen-
hang gestellt werden, verdankt sich nicht nur dem traditionell hohen Anteil informell-
unbezahlter Pflege im konservativen Pflegeregime der BRD sowie dem Ausbau gering qua-
lifizierter und prekärer Beschäftigungssegmente durch politisch betriebene Auslagerungs-
praktiken. Auch der Umstand, dass ein staatlich subventioniertes, nunmehr semi-profession-
alisiertes und monetarisiertes Engagement unter den Bedingungen von Altersarmut zu ei-
ner Erwerbsstrategie avancieren kann, die reguläre Leistungsangebote unter Flexibilisie-
rungsdruck setzt, begründet diese Entscheidung. Dabei wird die Relationalität des Infor-
malitätsbegriffes ernst genommen: Dass An- und sogar Ungelernte rechtswidrig in der
Pflege eingesetzt werden, entfaltet erst vor dem Hintergrund eines etablierten Berufsfeldes
mit Qualifikations- und interessenpolitisch erkämpften Lohnstandards, samt stattfindender,
wengleich „gedeckelter“ Professionalisierung (Kuhlmann & Larsen, 2014), Wirkung. Der
Informalisierungsbegriff zeigt in den untersuchten Fällen an, dass und wie ein konservativ-
familialistisches Pflegeregime, das subsidiär auf informelle Pflege setzt, mithilfe *neuer In-*

terventionen auf Dauer gestellt werden soll. Und er weist in kritischer Absicht auf mögliche Folgen einer solchen Arbeitsteilung in Bezug auf das Unterschreiten arbeitsrechtlicher Standards und Strategien einer neueren Externalisierung von informeller Pflege auch über die Familien hinaus hin.

Die geschilderten Fälle tragen außerdem der jüngeren Informalitätsforschung insofern Rechnung, als sie auf die Bedeutung verschiedener Einflussfaktoren wie sozialpolitischer Regulierung, berufs-, professions- und arbeitsmarktpolitischer Entwicklungspfade sowie der Spezifika feminisierter Tätigkeitsprofile hinweisen. Demnach wird Informalität im Feld der Pflege mithilfe mindestens dreier Mechanismen auch aktiv politisch vorangetrieben. *Erstens* begünstigt der Kostendruck durch budgetierte Versicherungsleistungen, der sich in niedrigen Pflegesätzen und restriktiven Zeitvorgaben manifestiert, die Aufstockung durch kostengünstiges und geringqualifiziertes Personal und dessen rechtswidrigen Einsatz. Im Unterschied zu Prekarisierungs- und Informalisierungsprozessen, die das Normalarbeitsverhältnis in der Industrie unterminieren, profitieren Informalisierungsprozesse in der Pflege *zweitens* von einem seit jeher umkämpften und gefährdeten Professionalisierung des Berufes und den darin eingelassenen Spaltungslinien von Feminisierung, Unterschichtung und Zertifikatsdiffusion (vgl. Staab, 2014). Staatliche Sozial- und Pflegepolitik gibt sich dabei *drittens* nicht nur als Komplizin ausbeuterischer Arbeitsbedingungen zu erkennen, die die Expansion des Graumarktes Pflege lediglich duldet. Mithilfe aktiver Förderstrategien, Gesetzesinitiativen und arbeitsmarktpolitischer Programme wird die informelle und preiswerte Versorgung durch Laienpflegekräfte oder Freiwillige gezielt gestärkt.

Informelle Beschäftigung, das zeigt dieser Beitrag, kann *erstens* Ergebnis staatlicher Regulierung sein und muss *zweitens* stets in beweglicher Relation zu ihren formellen Pendanten untersucht werden. Wenn informelle Arbeit mithilfe staatlicher Politik ausgeweitet wird, zeitigt dies auch Effekte für formelle Beschäftigung. Im Spannungsfeld von Professionalisierungserfordernissen und versicherungsrechtlichem Kostendruck sind damit zugleich Herausforderungen interessenpolitischen Handelns bestimmt: In „prekären Segmenten von Dienstleistungsarbeit“, die wie die Pflege von niedrigen Löhnen, fragmentierten Belegschaften, einem hohen Anteil (unfreiwilliger) Teilzeitarbeit (vgl. Artus, 2008, S. 268ff.), ausgeprägter Tarifschwäche (vgl. Nowak, 2017, S. 187) sowie Gremien geringer Primärmacht (Schroeder, 2018, S. 104) gekennzeichnet sind, können steigende Pflegelöhne und Professionsstandards unter den Bedingungen von „doppelter Privatisierung“, Kostendruck, Fachkräftemangel und einer „gesellschaftlichen Verantwortungslosigkeit gegenüber der Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf“ (ebd., S. 184) die Verlagerung von formellen Pflegearbeiten in den informellen Bereich begünstigen. Darunter leiden nicht nur prekäre Betreuungskräfte, an die pflegerische Tätigkeiten rechtswidrig ausgelagert werden, sondern auch examinierte Fachkräfte, deren Tätigkeitsspektrum auf behandlungspflegerische Verrichtungen reduziert und an deren Arbeitsbedingungen nichts geändert wird. Dazu trägt auch die gesetzlich geförderte Externalisierung von Pflegeverantwortung in die Obhut überwiegend weiblicher Angehöriger bei. Diese politisch gestützten Prozesse der Externalisierung, Polarisierung und Hierarchisierung machen aufmerksam für die strategische Bedeutung einer „Zurückweisung geschlechtsstereotyper Zuschreibungen“ sowie die Notwendigkeit von „Wir-bezogenen Forderungen“ und Solidarisierungen über die verschiedenen Akteursgruppen in der Pflege (formelle Fachkräfte, informelle Betreuungskräfte, aber auch Pflegebedürftige und ihre Angehörigen) hinweg (vgl.

Kerber-Clasen, 2014, S. 240–241, 254), um nicht die formelle und informelle Pflegearbeit in Sektor 1 und Sektor 2 weiter gegeneinander auszuspielen. Wenn Versorgungslücken zudem mit einem staatlich geförderten Ausbau des Engagements geschlossen werden sollen, die das Engagement mitunter in die Nähe des Niedriglohnssektors rücken, wird deutlich, dass auch Freiwilligenarbeit einen arbeitssoziologisch relevanten Untersuchungsgegenstand bildet. Die präsentierten Befunde schärfen zudem den Blick für den Staat, seine Versicherungsgesetzgebung und eine primär an Kosteneinsparung ausgerichtete Pflegepolitik als politische Adressanten verbesserter Arbeitsbedingungen in der Pflege. Gewerkschaftlich getragenes „Ringens um eine neue gesellschaftliche Arbeitsteilung“ in der Pflege muss deshalb nicht nur Zeitverhältnisse thematisieren, um dem Spektrum sowohl formeller als auch informeller Pflegearbeiten Rechnung zu tragen (Nowak, 2017, S. 186), sondern auch auf die grundlegende Reformierung der Pflegeversicherung, als Treiber von Kostendruck und Externalisierung drängen. Daraus folgt *last but not least* auch die Aufforderung, arbeitssoziologische Forschung und Sozialpolitik-Forschung stärker als bislang zu verzahnen. So wie es die enge Verknüpfung von Professionsentwicklung und neuen Governance-Mustern in der Pflege zeigt (Kuhlmann & Larsen, 2014), wird auch am Beispiel von Informalisierungsprozessen in der Pflege deutlich, dass diese ohne die Berücksichtigung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen nicht adäquat erfasst werden können.

Literatur

- Altwater, E., & Mahnkopf, B. (2002). *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Artus, I. (2008). *Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Bachinger, A. (2014). 24-Stunden Betreuung – ganz legal? Intersektionale Regime und die Nutzung migrantischer Arbeitskraft. In B. Aulenbacher & M. Dammayr (Hrsg.), *Für sich und andere sorgen. Krise und Zukunft von Care in der modernen Gesellschaft* (S. 127–137). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Bahl, F., & Staab, P. (2010). Das Dienstleistungsproletariat. Theorie auf kaltem Entzug. *Mittelweg* 36, (6), 66–93.
- Becker, W., & Meifort, B. (1995). *Pflegen als Beruf – ein Berufsfeld in der Entwicklung*. Berlin, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Bendele, U. (1992). Soziale Hilfen zu Discountpreisen. Unbezahlte Ehren-Arbeit in der Grauzone des Arbeitsmarktes. In S. Müller & T. Rauschenbach (Hrsg.), *Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif* (S. 71–86). Weinheim, München: Juventa.
- Biesecker, A., Braunmühl, C. v., Wichterich, C., & Winterfeld, U. v. (2007). Die Privatisierung des Politischen. Zu den Auswirkungen der doppelten Privatisierung. *Femina Politica. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, (2), 28–41.
- Bispinck, R., Dribbusch, H., Öz, F., & Stoll, E. (2012). *Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Eine Analyse auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. Arbeitspapier No. 21*. Düsseldorf: BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012). *Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit (2015): *Zusätzliche Betreuungskräfte*. Abgerufen von <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegekraefte/zusaetzeliche-betreuungskraefte.html>.

- Bundesministerium für Gesundheit (2016): *Neuregelungen im Jahr 2017 im Bereich Gesundheit und Pflege*. Abgerufen von <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/2016/neuregelungen-2017.html#c8527>.
- Burchardt, H.-J., Peters, S., & Weinmann, N. (Hrsg.) (2013). *Arbeit in globaler Perspektive. Facetten informeller Beschäftigung*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Cerda-Becker, C., Sittel, J., & Schmalz, S. (2015) (Hrsg.). *Grauzonen der Arbeit* (Journal für Entwicklungspolitik, 4/2015).
- Dammert, M. (2009). Angehörige im Visier der Pflegepolitik. Wie zukunftsfähig ist die subsidiäre Logik der deutschen Pflegeversicherung? Wiesbaden: VS.
- Davis, M. (2006). *Planet der Slums*. Berlin: Assoziation A.
- Dyk, S. v. (2018). Post-wage politics and the rise of Community Capitalism. *Work, Employment and Society*, 32 (3), 528–545.
- Ehrlich, M., & Hänel, A. (2012). *Sozialwirtschaftsbericht Thüringen*. Langfassung. In Kooperation mit dem Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit.
- Evers, H.-D. (1987). Schattenwirtschaft, Subsistenzproduktion und informeller Sektor. Wirtschaftliches Handeln jenseits von Markt und Staat. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 28*, 353–366.
- Etzioni, A. (1969). *The Semi-Professions and Their Organization. Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: The Free Press.
- Flick, U. (2004). *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Fringer, A. (2011). Pflegenden Angehörigen ehrenamtlich helfen. Bürgerschaftliches Engagement im Spannungsfeld öffentlicher Interessen. Marburg: Tectum.
- Fringer, A., Mayer, H., & Schnepf, W. (2010). Das Ehrenamt bei der Unterstützung von Pflegebedürftigen und ihren Familien: Profil und Motive. *Pflege: die wissenschaftliche Zeitschrift für Pflegeberufe*, 23 (3), 173–180.
- Fringer, A., Otto, U., & Raphaelis, S. (2016). Freiwillige für die Pflege finden und managen. Geeignete Assessmentinstrumente sind nicht vorhanden, aber notwendig. *Pro Care*, (3), 44–49.
- GKV Spitzenverband (2014). Richtlinien nach §87b Abs. 3 SGB XI zur Qualifikation und zu den Aufgaben von zusätzlichen Betreuungskräften in stationären Pflegeeinrichtungen. Fassung vom 29.12.2014.
- GKV Spitzenverband (2012). *Betreuungskräfte in Pflegeeinrichtungen*. Schriftenreihe Modellprogramm zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, Bd. 9. Berlin.
- Hammer, E. (1994). *Qualifikationsanforderungen in der Altenhilfe. Begründung und Entwicklung eines gemeinsamen Weiterbildungskonzeptes für Altenpflege und Sozialarbeit*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Haubner, T. (2017). *Die Ausbeutung der sorgenden Gemeinschaft. Laienpflege in Deutschland*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Hölterhoff, M., Hackmann, T., Schmutz, S., & Müller, D. (2014). *Fachkräftesicherung durch Gute Arbeit. Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven in der Pflege in Thüringen*. Prognos-Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie.
- IAB-Forum (2018). Entgelte von Pflegekräften – weiterhin große Unterschiede zwischen Berufen und Regionen. Abgerufen von: <https://www.iab-forum.de/entgelte-von-pflegekraeften-weiterhin-grosse-unterschiede-zwischen-berufen-und-regionen/>.
- Jaehring, K. (2004). Die politische Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt. Marktregulative Politik im deutsch-französischen Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform*, 50 (6), 617–645.
- Jürgens, K. (2010). Deutschland in der Reproduktionskrise. *Leviathan*, 38, 559–587.

- Kerber-Clasen, S. (2014). Gewerkschaftliches Interessenhandeln im Bereich kommunaler Kindertagesstätten – Voraussetzungen, Formen, Ergebnisse. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 238–256.
- Klie, T. (2014). Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München: Pattloch.
- Klie, T., & Guerra, V. (2006). Synopse zu Service-, Assistenz- und Präsenzberufen in der Erziehung, Pflege und Betreuung (Care). Expertise für die Robert Bosch Stiftung GmbH.
- Komlosy, A. (2015). Informalität aus globalhistorischer Perspektive. In C. Cerda-Becker, J. Sittel & S. Schmalz (Hrsg.), *Grauzonen der Arbeit* (Journal für Entwicklungspolitik, 4/2015, S. 36–57).
- Kuhmann, E., & Larsen, C. (2014). Care, Governance und Professionsentwicklung im europäischen Vergleich. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime* (Soziale Welt, Sonderband 20, S. 235–251). Baden-Baden: Nomos.
- Lessenich, S. (2008). Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript.
- Lutz, H. (2008). Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung (2. Aufl.). Opladen: Barbara Budrich.
- Mahnkopf, B., & Altvater, E. (2015). Informelle Arbeit und das Leben in Unsicherheit. In C. Cerda-Becker, J. Sittel & S. Schmalz (Hrsg.), *Grauzonen der Arbeit* (Journal für Entwicklungspolitik, 4/2015, S. 12–35).
- Marcelli, E., Williams, C. C. & Joassart, P. (2010). *Informal Work in Developed Nations*. London, New York: Routledge.
- Mayer-Ahuja, N. (2012). Arbeit, Unsicherheit, Informalität. In K. Dörre, D. Sauer, & V. Wittke (Hrsg.), *Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik* (S. 289–301). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Mayer-Ahuja, N. (2013). Prekär, informell – weiblich? Zur Bedeutung von „Gender“ für die Aushöhlung arbeitspolitischer Standards. In H.-J. Burchardt, S. Peters, & N. Weinmann (Hrsg.), *Arbeit in globaler Perspektive. Facetten informeller Beschäftigung* (S. 55–78). Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Merkens, H. (2010). Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion. In U. Flick, E. v. Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch* (S. 286–299). Hamburg: Rowohlt.
- Nadai, E., Sommerfeld, P., Bühlmann, F., & Krattiger, B. (2005). Fürsorgliche Verstrickung. Soziale Arbeit zwischen Profession und Freiwilligenarbeit. Wiesbaden: VS.
- Neumann, D. (2013). Die Bürgergesellschaft als Freiwilligen-Markt? *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (1), 111–132.
- Nowak, I. (2017). Perspektiven von Arbeitskonflikten in der Altenpflege. In I. Artus, P. Birke, S. Kerber-Clasen, & W. Menz (Hrsg.), *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen* (S. 182–199). Hamburg: VSA.
- Ostner, I. (1993). Zum letzten Male: Anmerkungen zum „weiblichen Arbeitsvermögen“. In G. Krell & M. Osterloh (Hrsg.), *Personalpolitik aus der Sicht von Frauen. Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen?* (S. 107–121). München, Mering: Hampp.
- Pfau-Effinger, B., & Magdalenic, S. S. (2010). Informal employment in the work-welfare arrangement of Germany. In E. Marcelli, C. C. Williams, & P. Joassart (Hrsg.), *Informal Work in Developed Nations* (S. 66–81). London, New York: Routledge.
- Priddat, B. (2003). Umverteilung: Von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition. In S. Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse* (S. 373–394). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Priller, E., & Zimmer, A. (2001). Wachstum und Wandel des Dritten Sektors in Deutschland. In E. Priller & A. Zimmer (Hrsg.), *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?* (S. 199–228). Berlin: edition sigma.
- Prognos AG (2012). *Pflegelandschaft 2030*. Im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.

- Rabe-Kleberg, U. (1993). *Verantwortlichkeit und Macht. Ein Beitrag zum Verhältnis von Geschlecht und Beruf angesichts der Krise traditioneller Frauenberufe*. Bielefeld: Kleine.
- Rothgang, H. (2013). *Welche Pflege braucht Deutschland?* Symposium der BARMER GEK im Rahmen der Ausstellung „WHO CARES?“ Geschichte und Alltag der Krankenpflege am 20. August 2013 in Hamburg.
- Scheiwe, K. (2010). Die soziale Absicherung häuslicher Pflege über Grenzen hinweg – Rechtliche Grauzonen, (Ir-)Regularität und Legitimität. In K. Scheiwe & J. Krawietz (Hrsg.), *Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis* (S. 123–149). Wiesbaden: VS.
- Schroeder, W. (2018). *Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schulz, E. (2012). Das deutsche Pflegesystem ist im EU-Vergleich unterdurchschnittlich finanziert. *DIW-Wochenbericht*, (13), 10–16.
- Simonson, J. (2013). Freiwilliges Engagement in der Pflege und dem Gesundheitswesen. In Zentrum für Qualität in der Pflege (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix. ZQP-Themenreport* (S. 20–35). Berlin.
- Staab, P. (2014). *Macht und Herrschaft in der Servicewelt*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Twenhöfel, R. (2011). *Die Altenpflege in Deutschland am Scheideweg. Medizinalisierung oder Neuordnung der Pflegeberufe?* Baden-Baden: Nomos.
- Wetterer, A. (1995). Dekonstruktion und Alltagshandeln. Die (möglichen) Grenzen der Vergeschlechtlichung von Berufsarbeit. In A. Wetterer (Hrsg.), *Die soziale Konstruktion von Geschlecht in Professionalisierungsprozessen* (S. 223–246). Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Wetterer, A. (2012). Arbeitsteilung & Geschlechterkonstruktion – Eine theoriegeschichtliche Rekonstruktion. In B. Aulenbacher & A. Wetterer (Hrsg.), *Arbeit. Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung* (S. 42–63). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Williams, C. C. (2010). The changing conceptualizations of informal work. In E. Marcelli, C. C. Williams, & P. Joassart (Hrsg.), *Informal Work in Developed Nations* (S. 11–33). London, New York: Routledge.
- ZQP – Zentrum für Qualität in der Pflege (2013). *Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix. ZQP-Themenreport*.