

# Ein doppelter Schlüssel zur Gleichstellung: die Aufwertung sozialer Dienstleistungen

**Christina Schildmann**

Leiterin des wissenschaftlichen Sekretariats der Kommission „Arbeit der Zukunft“, Hans-Böckler-Stiftung, Berlin/Düsseldorf

Es gibt einen Bereich auf dem Arbeitsmarkt, auf dem sich zwei gleichstellungspolitische Großbaustellen überlagern: die sozialen Berufe. Hier spiegeln sich sowohl – direkt und indirekt – der immense Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in den vergangenen Jahrzehnten als auch die historisch gewachsene, strukturelle Unterbewertung „weiblicher“ Tätigkeiten wider. Da es sich somit um einen gleichstellungspolitischen Schlüsselbereich handelt, widmet ihm das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung ein eigenes Kapitel.<sup>1</sup>

Die Sorgeberufe (oder auch SAHGE-Berufe: Soziale Arbeit, Haushaltsnahe Dienstleistungen, Gesundheit und Pflege, Erziehung)<sup>2</sup> machen bereits jetzt einen Arbeitsmarktanteil von 18 Prozent aus – Tendenz allen Prognosen zufolge stark steigend. Gründe dafür liegen im demografischen Wandel und der Feminisierung der Arbeitsmarktes, die den Bedarf an Kinderbetreuung und Pflege steigen lassen. Arbeiten, die einst unbezahlt in den privaten Haushalten und hier überwiegend von Frauen erbracht wurden, werden nun auf dem Markt nachgefragt. Es handelt sich gleichzeitig um einen Sektor, in dem der Frauenanteil ausgesprochen hoch ist: Im Bereich der frühkindlichen Betreuung arbeiten gut 95 Prozent Frauen; in der ambulanten Pflege machen sie einen Anteil von 88 Prozent und in der stationären Pflege von 85 Prozent aus. Während eine Professionalisierung der Dienstleistungsarbeit in der Krankenpflege und in der schulischen Bildung schon früh stattfand, hinken die Altenpflege und die Betreuung von kleinen Kindern noch hinterher<sup>3</sup> – erst im letzten Jahrzehnt kam – durch politische Eingriffe (z.B. Rechtsanspruch auf Kita-Betreuung, Einführung der Pflegeversicherung) – Bewegung in die Sektoren. Dennoch leiden die Bereiche immer noch unter ihrer ursprünglichen Missachtung; Auswirkungen sind niedrige Entgelte, hohe Arbeitsverdichtung durch Personalmangel sowie hohe Teilzeitquoten und damit verbundene Altersarmutsrisiken.

Da es sich bei den sozialen Berufen um Tätigkeiten handelt, die sich nicht automatisieren bzw. einfach „weg-digitalisieren“ lassen, werden für sie starke Zuwächse angenommen – sowohl prozentual als auch absolut.<sup>4</sup> Das könnte zu der Annahme verleiten, dass Frauen die Gewinnerinnen in der viel diskutierten digitalen Transformation sind. Das sieht auf den zweiten Blick jedoch anders aus. Unter gleichbleibenden Bedingungen führt die Ausweitung der Beschäftigung in diesen Bereichen vielmehr zu einer Verfestigung der geschlechtsspezifischen Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, weil sich damit die Kluft zwischen den in einer traditionellen Sicht als produktiv geltenden Bereichen und den sozialen Dienstleistungen vergrößert: Nach einer Prognose

der Bertelsmann Stiftung<sup>5</sup> steigen in der Chemie-, Auto- und Elektroindustrie die durchschnittlichen Bruttolöhne von 2012 bis 2020 um rund sechs Euro; für das Gastgewerbe, die Tätigkeiten in privaten Haushalten sowie in den Bereichen Erziehung, Gesundheits- und Sozialwesen wird dagegen nur mit einem Anstieg um 1,10 bis 1,50 Euro gerechnet. Dienstleistungstätigkeiten profitieren also nicht in gleichem Maße vom Lohnwachstum wie industrielle Bereiche.

Die SAHGE-Berufe leisten einen hohen Beitrag für den Erfolg der Volkswirtschaft und das Funktionieren der Gesellschaft. Dieser Beitrag ist jedoch noch nicht in die nötigen Strukturen übersetzt worden. Hier besteht erheblicher Nachholbedarf. Werden Frauen zwischen 18 und 40 Jahren gefragt, was die dringendsten Herausforderungen mit Blick auf die Realisierung von Geschlechtergerechtigkeit sind, findet das Thema Aufwertung der sozialen Dienstleistungsarbeit gleich nach der Entgeltgleichheit die breiteste Zustimmung (93 Prozent) als zentrale Maßnahme auf dem Weg zu mehr Geschlechtergerechtigkeit.<sup>6</sup> So hoch die Zustimmung ist, so hoch sind auch die Hürden, denn die Aufwertung erfordert Maßnahmen auf den unterschiedlichsten Ebenen. Die Gleichstellungskommission hat daher mehrere Hebel zur Aufwertung beschrieben, die an diesen unterschiedlichen Ebenen ansetzen. Diese können an dieser Stelle nur anskizziert werden.

## Reform der Aus- und Weiterbildung

Im Aus- und Weiterbildungssystem sowohl in der Kinderbetreuung als auch in der Pflege spiegelt sich noch heute ein altes implizites Leitbild, das von einer Erwerbstätigkeit ausgeht, die Frauen nur für kurze Zeit – möglicherweise bis zur Ehe – ausüben, nicht von dem eines „Lebensberufs“, in dem sich die

1 Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, BT-Drs. 18/12840, S. 86 ff.

2 Zur Abkürzung siehe ebd. (Fn. 1), S. 36 f.

3 Blank, Florian/Susanne Eva Schulz/Dorothea Voss: Erwerbstätigkeit im Sozial- und Gesundheitssektor. Ausgebaut, aufgewertet, ausgebremst?, WSI-Mitteilungen 3/2017, S. 172.

4 U.a. Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker: Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten, Expertise im Rahmen des zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, 2016 (<http://www.gleichstellungsbericht.de/de/article/51.experten.html>, Zugriff: 13.6.2017).

5 Bertelsmann Stiftung: Lohneinkommensentwicklung 2020. Eine Vorausberichtung der Einkommensentwicklung in Branchen, Haushalten und Einkommensgruppen in Deutschland, Gütersloh 2015.

6 Wippermann, Carsten: Was junge Frauen wollen. Lebensrealitäten und familien- und gleichstellungspolitische Erwartungen von Frauen zwischen 18 und 40 Jahren, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016.

Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer beruflich weiterentwickeln kann. Diese Berufe galten lange Zeit als etwas, das Frauen sozusagen per Geschlecht in die Wiege gelegt wurde; ihnen wurde und wird damit die eigentliche „Beruflichkeit“ abgesprochen. Das widerspricht inzwischen sowohl dem professionellen Selbstverständnis derjenigen, die in diesen Berufen arbeiten, als auch den Bedarfen einer Gesellschaft, die auf qualifizierte und qualitativ hochwertige Erziehung und Pflege angewiesen ist. Die Ausbildung für (frauendominierte) Berufe im Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe erfolgt zumeist als vollzeitschulische Ausbildung und ist häufig an (privaten) Berufsfachschulen organisiert. Diese Ausbildungen unterliegen anderen Regularien als die nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung organisierte duale Berufsausbildung. Dadurch ergeben sich Ungleichheiten in Bezug auf Finanzierung, Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten. Als Grundstein einer Aufwertung empfiehlt die Kommission daher die Reform der Aus- und Weiterbildungssysteme dieser Berufe nach einem neuen, zeitgemäßen Leitbild. Niedrige Einstiegshürden und Durchlässigkeit in Richtung Höherqualifizierung bzw. Hochschulstudium stellen hier Eckpunkte dar. Im Kern bedarf es eines Systems mit einer kostenfreien, gut zugänglichen Erstausbildung und einem transparenten, modularen, gut geförderten System der Weiterbildung.

### Förderung geeigneter Aufstiegsstrukturen

Der Beruf der Erzieher\_in wird immer komplexer, insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung steigen die Weiterbildungsbedarfe. Der Weiterbildungsmarkt ist jedoch unübersichtlich und unstrukturiert. Zugangsvoraussetzungen, Abschlüsse, Dauer und Umfang sowie Inhalte variieren stark. Es mangelt an struktureller und inhaltlicher Koordination; in der Folge führt das häufig hohe (auch finanzielle) Weiterbildungsengagement der Erzieher\_innen sowie der Träger kaum zu systematischer Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und beruflichem Aufstieg.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, dafür Sorge zu tragen, dass Weiterbildungsinvestitionen verlässlicher zu finanzieller Anerkennung führen und sichtbar Karriereschritte begünstigen. In der Pflege hat sich folgende Dynamik entwickelt: Die Zeit, die Pflegekräften zur Verfügung steht, wird immer knapper, während die Anforderungen an Pflegearbeit immer weiter steigen und höhere Qualitätsstandards entwickelt werden. Gleichzeitig gibt es zurzeit wenig Nachfrage nach hochqualifizierten Pflegekräften, also den Absolventen und Absolventinnen von Studiengängen. Auch in dieser Hinsicht wirken die derzeit für die Pflege geltenden institutionellen Rahmenbedingungen hemmend.

Einer der Gründe für die mangelnde Attraktivität des Pflegeberufs ist, dass die individuelle Arbeitslast aufgrund unzureichender Personalausstattung als zu hoch empfunden wird. Das Pflegestärkungsgesetz II sieht vor, dass bis 2020 ein neues Personalbemessungssystem für Pflegeeinrichtungen erarbeitet wird. Die Kommission empfiehlt allen Beteiligten, diese gleichstellungspolitische Chance zu ergreifen und zu einer sachgerechten, qualifizierungs- und gleichstellungsorientierten Verbesserung der Personalausstattung zu nutzen. Auch für den – stark

wachsenden – Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen gibt es eine Möglichkeit, Qualifizierung stärker zu honorieren. Aktuell werden haushaltsnahe Dienstleistungen vor allem von un- und angelernten (meist weiblichen) Arbeitskräften erbracht. Zwar zeichnet sich hier zunehmender Qualifikationsbedarf ab, dennoch kennzeichnen Minijobs, prekäre Soloselbstständigkeit und irreguläre Arbeit dieses Dienstleistungssegment. Die Kommission empfiehlt daher die Einführung eines Gutscheinsystems nach belgischem Vorbild, das an die Einhaltung von Arbeitsstandards geknüpft ist. Auf dieses Weise kann flächendeckend eine Transformation dieser Jobs in reguläre Dienstleistungsarbeitsplätze erfolgen.

### Reform der institutionellen Rahmenbedingungen

Trotz des sich abzeichnenden bzw. teilweise schon akuten Fachkräftemangels gelingt es in den SAHGE-Berufen nicht ausreichend, höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Ein Grund dafür sind die Rahmenbedingungen, in denen die Aushandlungen stattfinden. Die strukturelle Schwäche der Arbeitsbeziehungen in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft blockieren die Aufwertung.<sup>7</sup> Die Kommission empfiehlt aufgrund der fragmentierten Aushandlungsarenen insbesondere im Pflegesektor die – weitere – Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen bestehender Tarifverträge (zur Stützung einer „bedrängten tariflichen Ordnung“) sowie eine „Kommission für die Neuordnung der Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen“ nach dem Vorbild der Mindestlohnkommission. Gleichzeitig sind die staatlichen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wirkt dem Aufbau eines umfassenden Pflegesystems nach skandinavischem Vorbild entgegen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt hier einen Paradigmenwechsel sowie die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen, die zeigen, dass die Kosten der Auf- und Neubewertung von Dienstleistungsarbeit wesentlich niedriger sind als die gesellschaftlichen Folgekosten des Verbleibs auf dem Pfad der Billigdienstleistungsökonomie.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Evans, Michaela/Kerber-Clasen, Stefan: Arbeitsbeziehungen in der Care-Arbeit: Blockierte Aufwertung?, WSI-Mitteilungen 3/2017, S. 180 ff.

<sup>8</sup> Meier-Gräwe, Uta: Kosten-Nutzen-Analyse der Lohnersatzleistung Familienarbeitszeit. Biographische Fallverläufe. Unveröffentlichte Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2015.