

# Aufschwung mit Hindernissen – professionelle Sorgearbeit in Deutschland

Erziehungs- und Pflegetätigkeiten wurden während der letzten Jahre in zunehmendem Maße von den Haushalten auf Beschäftigte übertragen. Dieser Prozess ist das Ergebnis politischer Eingriffe, die die Nachfrage nach und das Angebot an diesen sozialen Dienstleistungen lenken. Die Analyse der beiden Politikbereiche Kindererziehung und Pflege in diesem Beitrag zeigt, dass der Ausbau dieser Politikfelder unterschiedlichen Impulsen folgte. Angesichts der zentralen Rolle des Staates in dieser Entwicklung von Erwerbstätigkeit stellen sich Fragen nach der künftigen Ausgestaltung professioneller Sorgearbeit.

FLORIAN BLANK

## 1. Beschäftigung in Kindererziehung und Pflege – Aufschwung mit Staatshilfe

In Deutschland hat in den vergangenen Jahren ein Wachstum in den Bereichen Kindererziehung und Pflege stattgefunden. Kern beider Bereiche ist die Erbringung von professioneller Sorgearbeit, die Arbeit „am“ Menschen. Das Wachstum lässt sich ebenso an der Zahl der Einrichtungen festmachen, die solche Dienstleistungen erbringen, wie an der Zahl der Personen, die dort beschäftigt sind. Politische und wissenschaftliche Debatten rund um diese Entwicklung kreisen vorwiegend um die – häufig und aus gutem Grund kritisierten – Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die Löhne, weitere Möglichkeiten des Ausbaus des Sektors, seine ökonomischen Potenziale und den gesellschaftlichen Stellenwert der dort geleisteten Arbeit. Weitergehend noch stellt sich im politischen Raum die grundlegende Frage: Wie soll die Arbeitsteilung zwischen privaten Haushalten und professionellen Anbietern in der Erbringung von Sorgearbeit aussehen? Wo ist der geeignete Ort für die Produktion von Erziehungs- und Pflegedienstleistungen?

Die zu beobachtende Verschiebung von informeller zu formeller Arbeit und damit von den Haushalten zu anderen Sektoren der „Wohlfahrtsproduktion“ (Staat, Markt, Zivilgesellschaft; vgl. Kaufmann 2003) ist kein naturwüchsiger Pro-

zess. Vielmehr findet sie durch staatliches Eingreifen statt, als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen über die Gestaltung gesellschaftlicher Trends wie etwa die Alterung der Gesellschaft. Die Aufgaben und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Sozialsektor ergeben sich infolge dessen auch nicht, wie im privatwirtschaftlichen Wettbewerb, aus dem Wechselspiel mit einer Nachfrage, die quasi autonom aus den Bedürfnissen und Präferenzen der Sorgebedürftigen bzw. ihrer Angehörigen erwächst. Die Dienstleistungserbringung folgt auch nicht oder nur teilweise der individuellen Kaufkraft, wenngleich höhere Kaufkraft es durchaus erlauben kann, mehr oder qualitativ andere oder (vermeintlich) bessere Leistungen zu beziehen – etwa durch Privatpatienten oder bei Privatschulen.

Dieser einleitende Beitrag beschreibt anhand der zwei Politikfelder Kindererziehung und Altenpflege, wie politische Entscheidungen zum Wachstum der Beschäftigung im Sozialsektor beigetragen haben. Im folgenden Abschnitt werden die Motive und Argumente erörtert, die solche politischen Entscheidungen prinzipiell beeinflussen (können). In Abschnitt 3 wird gezeigt, dass die Verschiebung von informeller zu formeller Sorgearbeit keineswegs unumstritten und in der Altenpflege auch nicht vorrangiges Ziel der Politik war. Überdies wird verdeutlicht, dass Begründungen für politische Weichenstellungen unterschiedlichen sozial- und familienpolitischen Leitbildern folgten. Abschnitt 4 widmet sich schließlich den Herausforderungen, die sich aktuell aus dem spezifischen Regulierungsmodus und der Veränderungsdynamik des Sozialsektors ergeben. ▶

## 2. Soziale Dienstleistungen: Privat oder professionell?

Dass Sorgearbeit eine wichtige gesellschaftliche Rolle spielt, ist kaum begründungsbedürftig. Die Erziehung von Kindern, die Pflege von Kranken und Alten, die Unterstützung von hilfebedürftigen Personen – auch als „Fürsorge“ oder „Care“ bezeichnet – ist eine Notwendigkeit (vgl. Fraser 2016, S. 101). Diese Tätigkeiten werden nicht „einfach nur“ für die Betroffenen erbracht, sie haben zugleich eine weitergehende Funktion, weil sie für die Reproduktion einer Gesellschaft notwendig sind. Sie sind kein Luxus, auf den einfach verzichtet werden könnte. Schließlich tragen soziale Dienstleistungen auch zur Schaffung und Reproduktion von Arbeitskraft bei (vgl. Gottschall 2008, S. 255).<sup>1</sup>

Veränderbar ist der Ort, an dem diese spezifischen Dienstleistungen erbracht werden (sollen) – in den Haushalten durch Angehörige oder aber durch Personen, die diese Aufgaben beruflich oder ehrenamtlich übernehmen, häufig als Angestellte öffentlicher, privater oder freigemeinnütziger Einrichtungen. In Deutschland wurde diese Frage in der Vergangenheit so beantwortet, dass bestimmte spezialisierte Leistungen wie schulischer Unterricht und die Versorgung von schwer Erkrankten außerhalb der Haushalte erbracht wurden; andere – vermeintlich weniger anspruchsvolle – Aufgaben wie Kindererziehung und Pflege waren dagegen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Sache der Haushalte mit Unterstützung insbesondere aus dem freigemeinnützigen Bereich. Diese Zuweisung ins Private bedeutete im Rahmen der traditionellen familiären Arbeitsteilung meistens: Diese Aufgaben waren Sache der Frauen (vgl. ebd., S. 257f.). Dieses Arrangement ist mittlerweile in Bewegung geraten.

Für eine Verschiebung von den Haushalten zu professionell erbrachter Arbeit können verschiedene Gründe angeführt werden. Zunächst sind aus einer „klassisch“ sozialpolitischen Perspektive *Mangelsituationen* in der Versorgung hilfebedürftiger Menschen zu vermeiden, zu beheben oder zu mildern. Ein solches Eingreifen folgt Geboten der Menschlichkeit oder Gerechtigkeit, es lässt sich letztlich aus dem Gebot des Schutzes der Menschenwürde ableiten, dem der Sozialstaat zu folgen hat. Eine Verlagerung aus Haushalten an öffentliche, freigemeinnützige oder privatwirtschaftliche Einrichtungen lässt sich aber auch durch den Hinweis auf eine *bessere Qualität* der Dienstleistungen begründen, wenn sie durch spezialisierte Beschäftigte erbracht werden. Dass etwa Ärztinnen und Ärzte dank ihrer Qualifikation Erkrankungen von Patientinnen und Patienten besser heilen können als Familienangehörige, wird von niemandem bestritten.

Die Verlagerung sozialer Dienstleistungen im Care-Bereich wird darüber hinaus *ökonomisch* begründet. Sorgearbeit lässt sich als eine Form sozialer Investitionen fassen, als Arbeit nicht nur mit und für Menschen, sondern an Menschen, deren „Humankapital“ gesteigert wird.<sup>2</sup> Diese Investitionen, insbesondere wenn sie in Bildungsmaßnah-

men erfolgen, zahlen sich idealerweise nicht nur für die Betroffenen aus, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft, was schließlich auch zu einer Stabilisierung des Wohlfahrtsstaats führt. Zugleich werden durch die formelle Dienstleistungserbringung durch spezialisierte Beschäftigte die zuvor informell in Haushalten Sorgenden für eine Arbeitsmarkt-beteiligung verfügbar. Die Übertragung von Sorgearbeit an Beschäftigte kann damit zu einer neuen, rationaleren gesellschaftlichen Arbeitsteilung und zu einer besseren Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials beitragen.

Diese Form der Arbeitsteilung kann nicht nur unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als erstrebenswert erscheinen. Die Verlagerung sozialer Dienstleistungen ermöglicht auch die Entlastung insbesondere von Frauen von familiärer Sorgearbeit und ihre gesellschaftliche *Teilhabe* durch Erwerbsarbeit. Gleichzeitig bietet sich die Chance, gesellschaftlich notwendige Arbeit *aufzuwerten*, indem sie aus den Haushalten geholt und sichtbar gemacht wird.

Schließlich sind mit der Formalisierung und Professionalisierung sozialer Dienstleistungen Hoffnungen und Erwartung verbunden, die sich auf soziale Dienstleistungen und damit professionelle Sorgearbeit als einem der Sektoren der Volkswirtschaft beziehen: Hier entstehen neue *Arbeitsplätze*, die als relativ krisensicher erscheinen, sowie – in Abhängigkeit von der Regulierung der einzelnen Bereiche sozialer Dienstleistungen – Investitions- und Renditemöglichkeiten.<sup>3</sup>

Der Stellenwert dieser einzelnen Argumente ist Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Sie sind relevant, weil die Verlagerung von Sorgearbeit aus Haushalten an professionelle Dienstleister mit einem qualitativen Wandel einhergeht – Haushalte und andere Sektoren der Dienstleistungsproduktion sind nur auf einer oberflächlichen Ebene funktionale Äquivalente. Abhängig von der politischen Begründung kann die Verlagerung unterschiedliche Ausprägungen annehmen, indem beispielsweise investive Elemente stärker betont werden als fürsorgende. Die Verlagerung von Tätigkeiten hat damit nicht nur Auswirkungen auf den Umfang professioneller Sorgearbeit. Abhängig von den Begründungen für die Verlagerung stellen sich für die Beschäftigten auch unterschiedliche Anforderungen.

1 Der Hinweis auf die Notwendigkeit beinhaltet nicht zugleich die Aussage, dass moderne Gesellschaft diese Leistungen auch tatsächlich in ausreichendem Maß erbringen; vgl. Fraser (2016).

2 Zur investiven Sozialpolitik bzw. zum social investment welfare state vgl. Morel et al. (2012) und Nolan (2013).

3 Vgl. hierzu die Beiträge in der Rubrik „Debatte“ in diesem Heft; vgl. auch BMFSFJ 2011, S. 195.

### 3. Die Schaffung und Regulierung von Beschäftigung in Kindererziehung und Pflege

Einen ersten Eindruck von der Bewegung, in die die professionelle Sorgearbeit geraten ist, verschaffen die Beschäftigtenzahlen in den Wirtschaftszweigen Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen.<sup>4</sup> Im Zeitraum 2008 bis 2015 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Wirtschaftszweig Erziehung und Unterricht um 12,8 % auf 1.202.747 Personen gestiegen, im Wirtschaftszweig Gesundheits- und Sozialwesen um 23,3 % auf 4.522.039 Personen (Statistisches Bundesamt 2016a; jeweils Jahresende). In beiden Zweigen sind deutlich mehr Frauen als Männer beschäftigt.

Dieser Aufwuchs kann mehrere Ursachen haben: Die Alterung der Gesellschaft, der technische Fortschritt in der Medizin und die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen können die Nachfrage nach professionellen Dienstleistungen beeinflussen. Eine Analyse der beiden Politikfelder Kindererziehung und Pflege zeigt aber, dass das Wachstum des formalen Dienstleistungssektors zu einem erheblichen Teil auf politische Interventionen zurückgeht. Das staatliche Eingreifen kann dabei sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite sozialer Dienstleistungen ansetzen: Die Nachfrage kann durch formelle Rechtsansprüche erzeugt respektive durch monetäre Transfers gestärkt werden; das Angebot kann durch Subventionierung, Regulierung, Gewährleistung oder direkte Bereitstellung beeinflusst werden. Dabei muss die eigentliche Leistungserbringung nicht notwendig durch öffentliche Anbieter erfolgen, sondern kann auch – ganz oder teilweise – gemeinnützigen Wohlfahrtsträgern oder privatwirtschaftlichen Anbietern überlassen sein.

#### 3.1 Das Politikfeld Kindererziehung

Zum in der Kindererziehung 2016 tätigen Personal zählten 666.455 Personen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (inkl. Verwaltung und hauswirtschaftlicher/technischer Bereich), weitere 43.471 arbeiteten als Tagespflegepersonen. Dies war gegenüber 2006 ein Aufwuchs um 60,6 bzw. 42,8 % (Statistisches Bundesamt 2016b, ZR 4 und ZR 7; Stichtag 01.03.). Dabei war in der Kindertagesbetreuung der Aufwuchs an Teilzeitbeschäftigten (unter 38,5 Stunden) deutlich höher als jener der Vollzeitkräfte. Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren sind in Deutschland von 15,5 (2007) auf 32,9 % (2015) gestiegen, die für Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren von 89,0 auf 94,9 % (Statistisches Bundesamt 2016b, ZR 8).

Diese Zahlen sind das Ergebnis einer politischen Neuorientierung seit den 1990er Jahren, aus der ein Ausbau der Kindertagesbetreuung in mehreren Schritten resultierte. Zentral dabei war die Einsicht, dass das „neue soziale Risiko“ der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben, also

der geringeren Möglichkeit von Müttern zur Teilhabe am Erwerbsleben, nicht angemessen abgesichert war (vgl. Blum 2017, S. 297; Bonoli 2005, S. 433). In der Familienpolitik wurden im Ergebnis nicht nur finanzielle Transfers oder Zeitleistungen wie die Elternzeit ausgebaut bzw. neu geschaffen, soziale Dienstleistungen nahmen zugleich eine wichtige Rolle ein.

Bereits 1996 wurde ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr gewährt. „Tatsächlich hat sich seitdem die Versorgungsquote der Drei- bis Sechsjährigen in Westdeutschland wesentlich verbessert, allerdings handelt es sich – im Einklang mit dem Zuverdienerin-Modell – großteils um Halbtagsplätze.“ (Leitner 2007, S. 318) Beginnend unter der rot-grünen Koalition (Tagesbetreuungsausbaugesetz, 2004) wurde dann der Ausbau der Kindertagesbetreuung wiederholt Gegenstand der Gesetzgebung und auch durch Bundesmittel gefördert. So wurde unter der zweiten großen Koalition das Kinderförderungsgesetz zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige (2008) beschlossen. Durch das Gesetz wurde ein neuer Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem Ende des ersten Lebensjahres geschaffen, der ab August 2013 wirksam wurde. Ziel war es, unter finanzieller Beteiligung des Bundes bis 2013 für 35 % der unter Dreijährigen Betreuungsplätze einzurichten.

Durch die Reformen sollten arbeitsmarktpolitische Effekte bewirkt werden, also die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern – eine Rationalität, die Leitner (2007, S. 318) schon für die Reform von 1996 festhält. Die Vergrößerung des Arbeitsangebots ist dabei kompatibel mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die auf eine umfassende Erwerbsbeteiligung abzielt. „Sichtbarer Ausdruck dieser Strategie ist unter anderem der Vorrang von Kindern erwerbstätiger oder erwerbssuchender Eltern bei der Platzvergabe in Kindertageseinrichtungen seit der Novellierung des SGB VIII im Jahr 2005. Die Sicherstellung der Kinderbetreuung ist ein wichtiges Element von Aktivierungsstrategien in der Arbeitsverwaltung, um Arbeitslose für den Arbeitsmarkt verfügbar zu machen.“ (Hielscher et al. 2013, S. 176)<sup>5</sup>

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung zielte aber nicht allein auf eine Entlastung der Mütter. Zugleich kam es zu einem qualitativen Wandel, indem die Kinderbetreuung unter dem Eindruck der Ergebnisse der PISA-Studie 2000 eine bildungspolitische Neuinterpretation erfuhr. Kinderbetreuung ist demnach nicht mehr auf Betreuung und Erziehung zu reduzieren. Durch die Betonung des Bildungsaspekts ►

4 Das sind die Abschnitte P und Q in der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts, Ausgabe 2008.

5 Hielscher et al. weisen zudem auf den Zusammenhang von Kinderbetreuungsinfrastruktur und Geburtenförderung hin, der in den Blick gerückt sei (ebd.).

kommt hier ein deutlicher investiver Zug zum Tragen. Statt von einer einfachen Betreuung sei von einer Erweiterung hin zu einem „umfassenden Dienstleistungsangebot für Familien“ (ebd., S. 175) auszugehen.<sup>6</sup> Die Beschäftigung in diesem Bereich ist damit nicht nur infolge der neuen Rechtsansprüche und der öffentlichen Förderung quantitativ gewachsen, sie ist auch qualitativ neu bestimmt worden.<sup>7</sup> Mit der politischen Aufwertung und Umorientierung dieses Bereichs korrespondiert allerdings nicht eine generelle Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Brandl/Stelzl 2013, S. 66).

Unter den Beschäftigten in diesem Bereich dominieren diejenigen, die den Beruf der Erzieherin ausüben. Zwar hat in diesem Berufsfeld vor einigen Jahren eine Debatte um Akademisierung eingesetzt, und Studiengänge wurden eingerichtet, doch sind die tatsächlichen Folgen für die Dienstleistungserbringung unklar (Hielscher et al. 2013, S. 181). Die Zahl der Beschäftigten mit (Fach-)Hochschulabschluss ist zwar angestiegen, doch fallen sie insbesondere gegenüber den nicht akademisch ausgebildeten Erzieherinnen kaum ins Gewicht (Statistisches Bundesamt 2016b, ZR 4).

Die Verlagerung von informeller Dienstleistungsarbeit in den Haushalten zu formeller Dienstleistungserbringung durch Beschäftigte in Einrichtungen des Sozialsektors wurde insbesondere im konservativen Lager kritisiert. Die Kritiker setzten ein Zugeständnis in Gestalt des Betreuungsgeldes durch, das Eltern in Anspruch nehmen konnten, die den Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz 2013 nicht nutzten. Diese Leistung sollte ein Gegengewicht zur defamilialisierenden Politik darstellen. Sie läuft damit auch jenem Bildungsimpuls zuwider, der die Kindertagesbetreuung mit frühkindlicher Bildung durch entsprechend qualifizierte Beschäftigte verbindet. Das Betreuungsgeld wurde 2015 aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingestellt, da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung dieser Leistung fehlte.

### 3.2 Das Politikfeld Altenpflege

Auch in der Altenpflege ist die Beschäftigung stark gewachsen. In ambulanten Pflegediensten waren 2013 zum Stichtag 15. Dezember 320.077 Personen beschäftigt, in der stationären Pflege 685.447. Gegenüber 1999 war das ein Anstieg um 74,2 bzw. 55,5 % (Statistisches Bundesamt 2016a). Dabei hat in der ambulanten Pflege der Anteil der Vollzeitbeschäftigten relativ abgenommen, in der stationären Pflege war sogar ein absoluter Rückgang zu verzeichnen. Im selben Zeitraum hat die Zahl der ambulanten Pflegedienste und Pflegeheime zugenommen, die der Pflegeheime sogar um 47 % (ebd.).

Die für diesen Sektor wichtigste politische Entscheidung war die Einführung der Pflegeversicherung 1995 als fünftem Zweig der Sozialversicherung. Grundlegender politischer Impuls war die bessere Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, verbunden mit der Absicht, das Sozialhilfe-Budget zu entlasten und die Kosten den neuen Pflegekassen aufzuerlegen, die durch Pflichtbeiträge finanziert

werden (die Beiträge wurden zunächst in allen Bundesländern außer Sachsen paritätisch aufgebracht, seit 2005 müssen Kinderlose einen Zuschlag allein aus eigener Tasche entrichten; zudem wird ein Teil der Kosten durch die Streichung eines Feiertags und damit durch die Beschäftigten allein finanziert). Die Leistungen der Pflegeversicherung zielten (und zielen) darauf, Pflege im häuslichen Kontext zu ermöglichen, und sind darauf ausgelegt, nur einen Teil der durch einen Pflegefall entstehenden Kosten zu decken.

Mit der Einführung der Pflegeversicherung waren auch Hoffnungen in Hinblick auf Arbeitsmarkteffekte verbunden, hinter denen die tatsächlichen Wirkungen aber zurückblieben (Pfau-Effinger et al. 2008, S. 87). Mit der Reform wurden Bönker (2010, S. 351) zufolge sowohl ein Ausbau der formellen Pflege als auch eine Stabilisierung der informellen Pflege beabsichtigt. Pflegende Angehörige wurden sozialversicherungsrechtlich abgesichert, und Geldleistungen der Pflegeversicherung (Pflegegeld) können an ehrenamtlich Pflegenden oder Familienangehörige weitergegeben werden (Leitner 2007, S. 318; Blank/Schulz 2015, S. 36f.).<sup>8</sup> Ungeachtet der uneindeutigen Zielsetzung in Hinsicht auf professionelle Pflege sind rückblickend deutliche Folgen der Gesetzgebung festzuhalten: „Die mit der Pflegeversicherung geschaffene Nachfrage nach professioneller Hilfe hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die ausgeprägte Unterversorgung im Bereich ambulanter und stationärer Pflegeangebote spürbar gelindert wurde und sich die Versorgungssituation vieler Pflegebedürftiger verbessert hat.“ (Gerlinger/Reiter 2017, S. 287f.) Ebenso stellt Auth (2013, S. 419f.) trotz Dominanz informeller Pflege einen Trend zur Zunahme ambulanter und stationärer Pflege fest „und zwar trotz verschiedener Push- und Pull-Faktoren in Richtung informelle Pflege“. Als ursächlich für diesen Trend nennt sie die Gewährung von Leistungen durch die Pflegeversicherung, „aber auch die Zunahme der weiblichen Erwerbsbeteiligung und sich wandelnde pflegkulturelle Einstellungen in Richtung moderner Geschlechterrollenvorstellungen“. Die nicht eindeutig intendierte Formalisierung der Pflege ergibt sich damit aus der politisch geschaffenen Möglichkeit zur Verlagerung. Nach wie vor ist jedoch zweifelhaft, ob die positive Entwicklung der Erwerbstätigkeit die politischen Vorstellungen im Bereich Pflege widerspiegelt. Gerlinger und Reiter (2017, S. 283) konstatieren: „Insgesamt fällt dabei auf, dass bei der Leistungsveränderung bislang stets solche Maßnahmen im Mittelpunkt standen, die

6 Zu den politischen und gesellschaftlichen Debatten vgl. ebd., S. 175–178.

7 Dieses Wachstum führt mittlerweile auch in diesem Sektor zu Warnungen vor einem Fachkräftemangel; vgl. taz vom 26.1.2017. Vgl. auch die Beiträge von Voss und Evans/Kerber-Clasen in diesem Heft.

8 „Ähnlich wie beim Erziehungsgeld induziert die geringe Höhe der Leistungen eine geschlechtsspezifische Nutzerstruktur sowie die Abhängigkeit pflegender Angehöriger von einem (männlichen) Ernährer.“ (Leitner 2007, S. 318)

darauf zielen, die Bereitschaft von Angehörigen und ehrenamtlichen Pflegepersonen zur Übernahme der häuslichen Pflege zu erhöhen. Auch die jüngste Pflegereform von 2015/16 änderte daran nicht grundsätzlich etwas, auch wenn der Gesetzgeber hier im PfSG I [Pflegestärkungsgesetz I] (2015) Mittel für die Einstellung zusätzlicher Pflegekräfte sowie eine verbesserte Personalvergütung einschließlich einer Nachweispflicht für Pflegeeinrichtungen vorsah, dass das zusätzliche Geld tatsächlich bei den Pflegekräften ankommt<sup>4</sup>.

Auch die Arbeit bzw. der Beruf selber haben sich gewandelt: Es kam zu einer Professionalisierung im formellen Pflegesektor. Sie drückt sich in einer Zunahme an Pflegefachkräften, auf geringem Niveau auch an akademisch ausgebildeten Kräften, aus. Mit Einführung der Pflegeversicherung wurden neue Zulassungsvoraussetzungen für Dienste und Heime etabliert, in deren Rahmen auch die Ausstattung mit Fachkräften festgelegt wurde. Parallel wurden Pflegeberufe gegenüber medizinischen Berufen fachlich aufgewertet (Auth 2013, S. 417f.). Die Pflegekonzepte wurden in Richtung aktivierender Pflege weiterentwickelt (Hielischer et al. 2013, S. 55).

Die Aufwertung und Professionalisierung der Altenpflege ging mit dem Umstand einher, dass mit Einführung der Pflegeversicherung auch die Gleichstellung privater und freigemeinnütziger Anbieter im Wettbewerb verankert wurde – mit Folgen auch für die Arbeitsbedingungen (vgl. Auth 2013). Die danach vorgenommenen Reformen haben zwar Änderungen und teils auch Verbesserungen im Detail bewirkt, jedoch die Grundstruktur der Finanzierung und Leistungserbringung nicht verändert (vgl. Gerlinger/Reiter 2017, S. 281).

#### 4. Herausforderungen für die Weiterentwicklung professioneller Dienstleistungsarbeit

In beiden oben diskutierten Politikfeldern wurden politische Entscheidungen getroffen, die einen Ausbau formeller bzw. professioneller sozialer Dienstleistungen zur Folge hatten: Es fand eine Verschiebung von Sorgearbeit aus Familien hin zu Anbietern aus dem privaten, freigemeinnützigen oder öffentlichen Sektor statt. Zudem sind Veränderungstendenzen bei der formellen Care-Arbeit festzustellen (Professionalisierung). Nicht verändert hat sich insgesamt die geschlechtsspezifische Zuschreibung der Arbeit, denn sowohl in den Haushalten wie auch im Sozialsektor sind es vor allem Frauen, die die Sorgearbeit erbringen.

Im Hinblick auf die Gründe für diese Entwicklung offenbart der Vergleich der Bereiche Unterschiede: Beim Ausbau und der Neuorientierung der Kindertagesbetreuung war der zwei Jahrzehnte währende Politikprozess zwar von Widerständen begleitet, doch das Ergebnis ist charakterisiert durch ein deutliches Bekenntnis zu professioneller,

formeller Dienstleistungserbringung und zu einer politisch mehrheitlich erwünschten Defamilialisierung. Dieses Bekenntnis ist verbunden mit arbeitsmarktpolitischen Zielen und investiven Ansätzen in der Dienstleistungsarbeit.

In der Pflegepolitik ist dagegen die Pflege durch Angehörige weiterhin ein zentraler normativer Bezugspunkt politischer Interventionen. Die Begründung für die Einführung der Pflegeversicherung entsprach einer „klassischen“ kompensatorischen Vorstellung von Sozialpolitik, und die Reform war zudem durch den Impuls motiviert, die Finanzierung von Pflege neu zu organisieren. Beschäftigungseffekte wurden zwar erwartet, mit dem Aufbau der formellen Pflege sollte jedoch zugleich die informelle unterstützt werden. Der Aufwuchs der Beschäftigung in der stationären Pflege erscheint als teilweise unintendierte Folge; arbeitsmarktpolitische Argumente spielten bei den Reformen eine nachgeordnete Rolle. Das ist insofern überraschend, als das Argument einer Entlastung oder gesteigerten Arbeitsmarkverfügbarkeit von Angehörigen – also die Forderung nach Unterstützung bei der Lösung oder Milderung der Vereinbarkeitsproblematik – hier genauso eine Rolle spielen könnte wie in der Kindererziehung (vgl. BMFSFJ 2011, S. 195).

Welche Konsequenzen und Herausforderungen ergeben sich aus diesen Beobachtungen zur Beschäftigung in Erziehung und Pflege? Was folgt für die Beschäftigten aus dem Wachstum generell und der Rolle des Staates bei der Schaffung und Regulierung von Beschäftigung sowie aus den unterschiedlichen Begründungen staatlichen Eingreifens im Speziellen?

Die erste Herausforderung betrifft die Frage, wie professionelle Sorgearbeit angemessen reguliert werden kann und soll. Die „neue“ Erwerbstätigkeit (oder „späte Professionalisierung“) wird nicht allein durch explizit sozialpolitische oder fachspezifische Regelsysteme (etwa zur Ausbildung oder Personalbemessung) reguliert.<sup>9</sup> Diese Beschäftigung wird mit Regeln und Idealen konfrontiert, die – ob mittlerweile überholt oder nicht – in anderen (etwa industriellen) Kontexten entwickelt wurden, ohne dass hier wie dort dieselben Voraussetzungen gelten; an diesen Regeln und Idealen wird sie gemessen.<sup>10</sup> Das betrifft die Arbeitsbeziehungen (betriebliche Mitbestimmung, tarifliche Regulierung), Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten, Stellenwert des Normalarbeitsverhältnisses), Löhne und Lohnfindung, das Arbeitsbewusstsein der Beschäftigten (also die Selbstwahrnehmung als lohnabhängige Beschäftigte) und die Selbstorganisation der Beschäftigten. Professionelle Sorgearbeit entwickelt sich, mit einem ►

9 Vgl. hierzu Gottschall (2008, S. 257): „Ausbildung und Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen sind damit im Vergleich zu industriellem Sektor und kommerziellen Dienstleistungen weniger durch (korporatistische) arbeitspolitische als vielmehr durch sozialpolitische Regulierung gekennzeichnet.“

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Schroeder in diesem Heft.

Wort, in einem System der Erwerbsarbeit und ihrer Regulierung, das einst auf andere Formen der Arbeit angepasst wurde. Die herausfordernde Frage ist nun, wie diese spezifische Erwerbsarbeit zu regulieren ist: Muss sie weiter in Richtung auf die Regulierung fordristischer Prägung hin entwickelt werden, oder sollte umgekehrt die bisherige Regulierung angepasst werden? Anders gefragt: Kann (oder muss) aus Sorgearbeit „normale“ Arbeit werden, oder hat diese spezifische Arbeit das Potenzial, die Regulierung von Erwerbsarbeit insgesamt zu verändern oder sogar zu verbessern? Ist beispielsweise die im Sozialsektor weit verbreitete Teilzeitarbeit nicht nur ein Problem, sondern eine Option für Beschäftigte in anderen Berufen, in denen bisher eine Vollzeitstelle als Regelfall gilt?<sup>11</sup> Ist Aufwertung mit einer Anpassung an bestehende Standards verbunden, oder muss Aufwertung das Besondere personenbezogener sozialer Dienstleistungen reflektieren?

Die zweite Herausforderung ergibt sich aus der Rolle des Staates sowie der Position der Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern einerseits und ihren Klienten andererseits. Ein eskalierender Konflikt um Arbeitsbedingungen oder Löhne führt in privatwirtschaftlichen Sektoren zur Auseinandersetzung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten bis hin zum Streik. Dabei entsteht ein ökonomischer Schaden für die Arbeitgeber durch Produktionsausfall. Im Sozialsektor und in der professionellen Sorgearbeit im Speziellen allerdings stellt sich die Lage anders dar: Die vom Streik Betroffenen sind die hilfsbedürftigen Klienten; die Arbeitgeber erleiden bei Streiks keinen ökonomischen Schaden, sondern sparen Personalkosten. Pieper und Wegner (2015, S. 641) stellen entsprechend fest: „Weitgehend verbreitet ist nun auch die Erkenntnis, dass bei Arbeitskämpfen in Kitas die Streikwirkung nicht durch ökonomischen Druck auf den Arbeitgeber erreicht wird. Während die Arbeitgeber zunächst Personalkosten einsparen, wenn die Beschäftigten streiken, sind es die Eltern, die Kinder, die Klienten etc., die die Streikwirkung unmittelbar erleben. Gerade vor diesem Hintergrund hat ver.di in dieser Auseinandersetzung [gemeint sind die Tarifauseinandersetzungen im Sozial- und Erziehungsdienst 2015; FB] einiges unternommen, den Streik so anzulegen, dass politischer Druck auf kommunale Entscheidungsträger entsteht.“<sup>12</sup> Die Herausforderung besteht also darin, als Beschäftigte und Interessenvertretungen Wege zu finden, nicht (nur) die Arbeitgeber zu beeinflussen, sondern auch den Staat, der für eine ausreichende Finanzierung verantwortlich ist.

Soweit es generell um den Ausbau und die Aufwertung sozialer Dienstleistungen geht, ist – als dritte Herausforderung – eine Diskussion darüber erforderlich, welche Leitbilder Orientierung bieten sollen und welche Argumente zweckmäßig ins Feld zu führen sind. Sollten ökonomische Kriterien wie der volkswirtschaftliche Nutzen sozialer Dienstleistungen im Vordergrund stehen (in der Annahme, dass solche Argumente hohe Akzeptanz finden)? Oder wird der Schutzgedanke für die Empfänger oder die Erbringer sozialer Dienstleistungen (oder für beide) betont? Oder sollte die Vi-

sion einer „guten Gesellschaft“ in den Mittelpunkt gerückt werden? Bei alledem schwingt auch die Frage nach dem Stellenwert von Erwerbstätigkeit in modernen Gesellschaften mit. Im Positiven wie im Negativen kann der weitere Ausbau sozialer Dienstleistungen zu einer Kommodifizierung beitragen, zur Durchsetzung der „adult worker“-Norm, indem Haushalte von Sorgearbeit entlastet werden, wodurch sowohl neue Beschäftigung geschaffen wird als auch das Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft werden kann. Angesichts der großen Bedeutung, die Arbeit für gesellschaftliche Teilhabe und materielles Wohlergehen hat (vgl. Castel 2011), scheint das ein sinnvoller und notwendiger Ausgangspunkt zu sein. Zu fragen ist allerdings auch, ob ein solcher Ansatz nicht von der Frage ablenkt, wie Arbeit und insbesondere gesellschaftlich notwendige Arbeit verteilt werden soll und kann und wo die Grenzen der Kommodifizierung liegen sollen. Zudem birgt das Argument ökonomischen Zusatznutzens sozialer Dienstleistungen die Gefahr, dass soziale Dienstleistungen nach ihrem ökonomischen Ertrag bemessen werden und die Klienten oder Hilfebedürftigen zu Investitionsobjekten degradiert werden.<sup>13</sup> Die mögliche Folge einer solchen Argumentation könnte sein, dass jene Dienstleistungen gegenüber investiven Maßnahmen abgewertet würden, die nur kurzfristig zu einer höheren Erwerbsbeteiligung führen (indem etwa vormals pflegende Angehörigen in den Arbeitsmarkt eintreten), aber nicht mittel- und langfristig den Humankapitalstock einer Volkswirtschaft erhöhen.

Eine vierte Herausforderung schließlich, die die Beschäftigten betrifft und auch ihr berufliches Selbstverständnis berühren kann,<sup>14</sup> hängt mit der Organisation und Steuerung der Dienstleistungen zusammen. Die vielfach kritisierte Steuerung durch Ökonomisierung und Vermarktlichung wurde als Reaktion auf die (wahrgenommenen) Probleme der korporatistischen Steuerung eingeführt, wie sie vorher bestand. Auf der Tagesordnung steht gegenwärtig, über die bloße Kritik an der Ökonomisierung und Vermarktlichung hinauszugelangen und einen konsensfähigen Gegenentwurf breit zu diskutieren, der die Interessen der Beschäftigten und die Besonderheiten des Sozialsektors berücksichtigt. ■

## LITERATUR

- Auth, D.** (2013): Ökonomisierung der Pflege – Formalisierung und Prekarisierung von Pflegearbeit, in: WSI-Mitteilungen 66 (6), S. 412–422, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_43886\\_43897.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_43886_43897.htm)
- Blank, F./Schulz, S. E.** (2015): Soziale Sicherung unter dem Brennglas. Altersarmut und Alterssicherung bei Beschäftigten im deutschen Sozialsektor, Bonn
- Blum, S.** (2017): Familienpolitik, in: Reiter, R. (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 297–340
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Berlin
- Bönker, F.** (2010): Unüberbrückbare Differenzen, verpasste Gelegenheiten? Die Pflegepolitik der Großen Koalition, in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009, Wiesbaden, S. 350–360
- Bonoli, G.** (2005): The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: Policy & Politics 33 (3), S. 431–449
- Brandl, S./Stelzl, B.** (2013): Arbeitsbedingungen und Belastungen im Öffentlichen Dienst. Ein Literaturüberblick: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier (290), Düsseldorf
- Castel, R.** (2011): Die Krise der Arbeit. Neue Unsicherheiten und die Zukunft des Individuums, Hamburg
- Fraser, N.** (2016): Contradictions of capital and care, in: New Left Review 100, July/August, S. 99–117

11 Aus der Analyse von Hipp et al. in diesem Heft geht hervor, dass Teilzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit nicht durch die Bank aufstocken möchten. Zentral für ihre Arbeitszeitwünsche ist das zur Verfügung stehende Einkommen.

12 Vgl. zu dieser Problematik auch den Beitrag von Evans und Kerber-Clasen in diesem Heft.

13 Stattdessen kann auch von einem gesellschaftlichen Ertrag gesprochen werden, der gerade nicht auf ein quantifizierbares „return on investment“ reduziert werden kann.

14 Vgl. hierzu den Beitrag von Schulz in diesem Heft.

- Gerlinger, T./Reiter, R.** (2017): Pflegepolitik, in: Reiter, R. (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 275–296
- Gottschall, K.** (2008): Soziale Dienstleistungen zwischen Informatisierung und Professionalisierung – oder: der schwierige Abschied vom deutschen Erbe sozialpolitischer Regulierung, in: Arbeit 17 (4), S. 254–267
- Hielscher, V./Nock, L./Kirchen-Peters, S./Blass, K.** (2013): Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit, Wiesbaden
- Kaufmann, F. X.** (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M.
- Leitner, S.** (2007): Gender-Screening: rot-grüne Sozialpolitik als Geschlechterpolitik, in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005, Wiesbaden, S. 313–333
- Morel, N./Palier, B./Palme, J.** (2012): Beyond the welfare state as we knew it?, in: dies. (Hrsg.): Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges, Bristol, S. 1–30
- Nolan, B.** (2013): What use is ‚social investment‘?, in: Journal of European Social Policy 23 (5), S. 459–468
- Pieper, W./Wegner, A.** (2015): Aufwertung muss sein. Von der gewerkschaftlichen Forderung zum gesellschaftlichen Konsens, in: WSI-Mitteilungen 68 (8), S. 412–422, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_62503\\_62530.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_62503_62530.htm)
- Pfau-Effinger, B./Och, R./Eichler, M.** (2008): Ökonomisierung, Pflegepolitik und Strukturen der Pflege älterer Menschen, in: Evers, A./Heinze, R. G. (Hrsg.): Sozialpolitik, Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden, S. 83–98

**Statistisches Bundesamt** (2015 und weitere Jahre): Pflegestatistik 2013, 2011, 2009, 2007, 2005. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschland-ergebnisse, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt** (2016a): Genesis Online-Datenbank, Tabelle 13111–0004, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Beschäftigungsumfang, Wirtschaftsabschnitte, Oktober

**Statistisches Bundesamt** (2016b): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015, Wiesbaden

**taz** (2017): Große Sorgen bei den Kleinsten, in: taz vom 26.01.2017, S. 7

#### AUTOR

**FLORIAN BLANK**, Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Sozialpolitik.

@ [florian-blank@boeckler.de](mailto:florian-blank@boeckler.de)