

„Who cares?“ Internationale Forschungstagung der Forschungsplattform Geschlechterforschung an der Uni Innsbruck im Mai 2009

Sektion: Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen

Eva Senghaas-Knobloch: Kommentar zu Eva Fleischer, Andrea Kretschmann und Michael Ganner

Die drei Beiträge am Nachmittag sprechen je komplexe bedeutende Themen an, die sich auf Regulierungsdimensionen und -probleme von Sorgearbeit in einem politischen Gemeinwesen beziehen. In meinem Kommentar kann ich all den Argumenten und aufgeworfenen Fragen keinesfalls gerecht werden. Ich möchte mich in meinen Überlegungen daher auf drei Aspekte konzentrieren:

- 1) den Aspekt des gerechten „gesellschaftlichen Leistungstauschs“ (ein Begriff, der von Friedrich Kambartel geprägt wurde),
- 2) den Aspekt der Beziehung in Pflegearrangements unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit und
- 3) den Aspekt von Arbeits- und sozialen Schutzrechten für faire Beschäftigungsverhältnisse angesichts von Migration innerhalb der EU.

1) Gesellschaftlicher Leistungstausch und Gerechtigkeit

Häusliche Sorge- und Pflegearrangement sind in tiefen Schichten kultureller und ökonomischer gesellschaftlicher Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern verankert und waren bei der Herausbildung moderner Staaten in Europa mit eingeschränkten Bürgerrechten für Frauen verbunden. Frauen gewannen nicht zufällig – anders als Männer – zuerst gleiche *politische* Partizipationsrechte – in der Regel teils nach dem Ersten Weltkrieg, teils nach dem Zweiten Weltkrieg, bevor sie auch im Familien-, Sozial- und Arbeitsrecht Rechte erkämpften, die eine Ausübung gleicher Bürgerrechte (im Sinne politischer Partizipationsrechte) ermöglichten.

In den Ländern der EU haben sich in den letzten Jahrzehnten die emanzipativen Bestrebungen der Frauen mit politisch liberalen Strömungen und politisch ökonomischen Verwertungsideoen so verbunden, dass wir einen starken Trend zur *Individualisierung* von Lebensläufen beobachten. Traditionen und institutionelle Arrangements zur fürsorglichen Praxis erodieren. Männer und Frauen werden in der EU-Beschäftigungspolitik zu Erwerbsbürgern, die verpflichtet sind, für den eigenen Unterhalt zu sorgen. Sorgetätigkeiten für *andere* werden in solchem Kontext als Störungen wahrgenommen. Eine Abfederung dieser Störung wird angestrebt durch

- * Professionalisierung und Auslagerung der Sorgetätigkeiten aus dem häuslichen Milieu, bzw. Verlagerung bezahlter Kräfte;

- * verbunden mit neuen Ansprüchen, z.B. durch Veränderungen in der Definition dessen, worum es geht: z.B. Bildung statt Kleinkindbetreuung oder Aktivierung von Kranken und Alten statt Betreuung im konventionellen Sinn;
- * zur gleichen Zeit generell: Schaffung neuer Beschäftigungsformen, die nicht dem Arbeitsrecht unterliegen,
- * flexible Erwerbsarbeitszeiten und
- * zeitweilige Freistellung von abhängiger Erwerbsarbeit in Berufen für häusliche Sorgearbeit mit und ohne Kompensation.

Allerdings werden hier Kollisionen, bzw. Konflikte ökonomischer, moralischer und politischer Art deutlich.

Eva Fleischers Beitrag richtet sich auf die gegenwärtigen sozialstaatlichen Regelungen in Österreich, die sich auf die Anerkennung von Sorgeleistungen für Kinder und Alte beziehen. Beschrieben werden

- * verschiedene Karenz- und Freistellungsregelungen von Erwerbsarbeit für häusliche Kinderbetreuung, sowie Kranken- und Altenpflege
- * eine Art Anerkennungshonorar im Falle von Kinderbetreuungsgeld und Pflegegeld, das aber nicht für eine eigenständige Existenzsicherung reicht
- * eine begrenzte Anrechnung von häuslicher Sorgetätigkeit bei Pensionsansprüchen
- * öffentliche Sachleistungen.

Bei Friedrich Kambartel würde dies einer rudimentären Anerkennung eines bisher nur impliziten gesellschaftlichen Leistungstauschs entsprechen. Die Kritik von Fleischer richtet sich darauf, dass Frauen nach wie vor einen weitaus größeren Zeitaufwand für innerhäusliche Betreuung und Pflege aufbringen und darüber berufliche und ökonomische Nachteile haben: Wegen mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten für außerhäusliche Sorgetätigkeit - vor allem für die Pflege von Alten – könne von der erklärten *Wahlfreiheit* zwischen häuslicher Sorge- und anderweitiger beruflicher Tätigkeit nicht gesprochen werden. Implizit und auch explizit scheint mir in dieser Ideologiekritik an bestehenden Regelungen der Maßstab der *Gleichstellung* von unbezahlt häuslicher Sorgearbeit mit beruflichen Tätigkeiten vorzuliegen. Zur Erreichung von tatsächlicher Gleichstellung müssten aber die sozialstaatlichen Regelungen so sein, dass für die Frauen (Männer), die sich auf häusliche Sorgearbeit konzentrieren, keine Nachteile ökonomischer oder sozialer Art entstehen, dass sie also die gleiche Wertschätzung und die gleichen Handlungsspielräume sowie Handlungskompetenzen genießen können wie Männer (Frauen), die nur außerhäuslich engagiert sind.

Hier zeigen sich aber die Widersprüche: Auch gut finanzierte Freistellungsregeln werden von Arbeitsmarktpolitikerinnen unter dem Gesichtspunkt des Verlusts späterer Erwerbsarbeitschancen kritisiert. Zudem ist

in der EU die Erwerbsbürgerschaft politisch das explizite Ziel ist; so wird die Aufgabe der Betreuung und der Pflege, bzw. des ganzen Spektrums von care (fürsorgliche Praxis) ohnehin zu einer *abgeleiteten* Größe von den Interessen der Politik und der Wirtschaft an der Verfügbarkeit von Arbeitskräften, ohne dass damit die Frage der unzureichenden Bezahlung gerade der von Frauen ausgeübten Berufe gelöst ist.

In diesem Zusammenhang finde ich es wichtig, sich vor Augen zu führen, dass empfangene Sorgetätigkeit auf der Seite der Umsorgten bzw. Gepflegten immer zugleich unmittelbarer Bestandteil ihres *Lebensprozesses* ist, also eine Distanzierung zwischen dem Empfang von Sorge als Dienstleistung und Erlebensprozess als solchem (oft) nicht möglich ist. Wenn für die pflegebedürftige Person das Umsorgtwerden unabdingbarer Bestandteil ihres Lebens ist, kann nicht jede notwendige Sorgetätigkeit professionalisiert und in den monetarisierten ökonomischen Tausch einbezogen werden. Wenn ich also berücksichtige, dass bei jeder gesellschaftspolitischen Gestaltung auch die zu Umsorgenden und zu Pflegenden (care receiver) selbst in ihrer Bedürfnisvielfalt und mit ihren individuellen Wünschen zu beachten sind, kommt es darauf an, dass die lebenswichtige und erwünschte Sorgetätigkeit (das care giving) im Lebenslauf der Sorgenden bzw. Pflegenden sowohl ökonomisch als auch bürgerschaftlich nicht zum Nachteil gereicht. Und mehr noch, *dass fürsorgliche Praxis im Sinne des Gebens und Nehmens als Bürgerrecht auf eine Tätigkeit* wahrgenommen werden kann. Wenn ich also berücksichtige, dass auch die zu Pflegenden selbst mit ihren Bedürfnissen und Wünschen zu beachten sind, die sich meist eine Betreuung zuhause wünschen, dann käme es darauf an, Betreuungs- und Pflegearrangements zu befördern, die sowohl die Inanspruchnahme beruflicher als auch häuslich-unbezahlter Pflege oder allgemeiner: fürsorglicher Praxis ermöglichen (Senghaas-Knobloch 2008: 177ff).

Nancy Fraser (2001: 67ff) hat in ihrem „Gedankenexperiment“ einmal dargestellt, dass weder die *Universalisierung der Erwerbsarbeit* noch die *Gleichstellung von Betreuungsaufgaben* in unserer Erwerbsarbeitsgesellschaft den Anspruch auf Geschlechtergerechtigkeit einzulösen vermag. Vielmehr ist es die *Unversalisierung der Betreuungsaufgaben*, die diesem Anspruch Rechnung tragen kann. D. h. nur, wenn es auch im Lebenslauf von Männern selbstverständlich ist, unmittelbare Sorgetätigkeiten im Rahmen fürsorglicher Praxis zu übernehmen, gewinnt diese Tätigkeit kulturell und sozial an Wertschätzung und kann ökonomisch nicht mehr ohne weiteres zurückgesetzt werden. Frauen und Männer werden dann für Unternehmen sozusagen in gleicher Weise zu unsicheren „Kantonisten“, was die Verfügbarkeit ihrer Arbeitskraft anbelangt; und beide Geschlechter machen Erfahrungen und gewinnen Kompetenzen in beiden Tätigkeitsbereichen. Der Gedanke der Universalisierung von Betreuungsaufgaben muss mit einem neuen Verständnis

von Bürgerschaftlichkeit (citizenship) verbunden werden. (Siehe dazu Ute Gerhard, Ruth Lister, Birte Siim und viele andere).

Es ist denkbar, dass es im Zuge der Individualisierung von Lebensläufen und der damit einhergehenden ökonomischen Notwendigkeit von Frauen, für ihren eigenen Unterhalt Erwerbsarbeit aufzunehmen, zu einer gesellschaftlich-politischen Wahrnehmung der Problematik von Versorgungslücken kommt und so innovative Initiativen zur ihrer Schließung durch neue Caremuster befördert werden. Dabei ist nun die Beziehungsqualität in der Pflege zu berücksichtigen.

2. Aspekt der Beziehung in Pflegearrangements unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit

Der Beitrag von Michael Ganner geht in diese Richtung. Er befasst sich mit der Frage der Geschlechtergerechtigkeit in der Altenbetreuung und entwickelt einen eigenen Begriff von Gerechtigkeit als einer möglichst weitgehenden Chancengerechtigkeit mit Blick auf tatsächliche Handlungsspielräume. (Dies erinnert an Martha Nussbaums capability approach). Sein Blick richtet sich in erster Linie auf die Situation der Betreuenden bzw. Pflegenden, die sowohl *professionell* tätig sind als auch im *häuslichen* Zusammenhang für Angehörige sorgen. Er kommt zu dem Schluss, dass es unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten in beiden Fällen darauf ankommt, dass mehr Männer in Betreuung und Pflege tätig werden, und zwar unmittelbar, nicht – wie jetzt sichtbar – in leitenden Funktionen. Dies begründet er mit besserer *Lastenverteilung*. Das ist folgerichtig, wenn mit Blick auf die Pflegenden davon ausgegangen wird, dass häusliche Sorgearbeit die beruflichen und anderweitigen Handlungsmöglichkeiten einschränkt und diese Einschränkung gleichmäßiger zwischen den Geschlechtern verteilt sein sollte.

Gerechtigkeit wird auch in diesem Beitrag vor allem als bessere Verteilung einer *Last*, nämlich der Last der Sorgearbeit verstanden. M.E. ist es aber wichtig, umgekehrt auch die Attraktivität von Sorgearbeit hoch zu halten, zu stärken und auszubauen.

Sorgetätigkeit für Angehörige wird – wie wir wissen (und von Margareta Kreimer schon gehört haben) - aus verschiedenen Motiven übernommen, aus moralischem Pflichtgefühl, aus Dankbarkeitsgefühlen und aus Lust und Zuneigung. Diese Motive können gewisse auch je nach Art der Sorgetätigkeit, sei es für Kinder, Kranke und Alter in unterschiedlichem Maße und in verschiedener Gewichtung alle gleichzeitig präsent sein und sich auch über Zeit verschieben. Wir wissen, dass besonders das Handeln aus Pflichtgefühl für die Pflegebedürftigen große Probleme schaffen kann, weil es oft mit der Vorstellung einhergeht, dass Hilfe nicht angenommen werden darf oder kann. So kann es jedoch zu Syndromen des Ausgebranntseins kommen, aber auch zu versteckten

oder offenen Aggressionshandlungen gegen die zu Pflegenden. Allein unter diesem Gesichtspunkt sind sozialstaatliche Hilfen für die Ausübung des Rechts auf Sorgearbeit und des Empfangens von Sorgearbeit wichtig, in Gestalt von Qualifizierung, supervidierenden Foren und Gesprächsrunden und Sachbeihilfen.

Es kommt darauf an, informelle Sorgearbeit von Männern und Frauen in gleicher Weise vorzusehen und zu ermöglichen. Dabei ist es wichtig, Pflege und Betreuung unter dem Gesichtspunkt der *Interaktion* zu betrachten: Die Beziehung zwischen Pflegenden und zu Pflegenden oder zu Betreuenden muss stimmen. Wenn ich diese Perspektive einnehme, kann sowohl die häusliche Sorgetätigkeit als auch die Berufstätigkeit einerseits als *Handlungseinschränkung*, aber andererseits auch als *positiv zu begreifender Handlungsraum* betrachtet werden.

Die Empirie zeigt, dass die Erhaltung oder Ausgestaltung einer guten Beziehung in der informellen Betreuung/Pflege zwischen Angehörigen mithilfe einer Entlastung von notwendigen Handlungen durch Professionelle stabilisiert werden kann, nicht nur im medizinischen Bereich, sondern beispielsweise – wie Ganner andeutet – im Bereich der Intimpflege. Geeignete Formen der Tagespflege in Einrichtungen sind sehr hilfreich. Die Gestaltung des angemessenen Verhältnisses von Nähe und Distanz ist für beide Seiten von großer Bedeutung. Wir haben in unserem Bremer Forschungsvorhaben hier sehr klare und tief reichende empirische Befunde (Kumbruck, Senghaas-Knobloch 2007; dieselben 2008; Rumpf 2007; Senghaas-Knobloch 2008).

3. Arbeits- und soziale Schutzrechte in der Pflegearbeit angesichts von Migration

Andrea Kretschmann befasst sich in ihrem Beitrag mit der Frage, wie sich die in Österreich die sehr spezifische Form der Legalisierung der Migrantinnen-tätigkeit in der 24-Stundenpflege auf deren Lebensbedingungen auswirkt. Ihre These ist, dass sich für die Migrantinnen kaum etwas verbessert. Theoretisch geht es um das Konzept der Rechtsräume.

Kretschmanns Kritik richtet sich auf die Politik der Berufsverbände für Pflegekräfte, denen sie Diskriminierung nach ethnischen Grenzziehungen vorwirft. Ich kenne mich in der entsprechenden politischen Debatte Österreichs unzureichend aus und möchte zur Beurteilung der Situation einen anderen Gesichtspunkt bei der Erörterung dieser Frage einbringen. Entscheidend ist m. E. das bestehende Wirtschaftsgefälle zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten in der EU, die selbst einen Rechtsraum bildet. Die EU-Politik der *Dienstleistungsfreiheit* macht deutlich, dass hier von einem Containermodell des Staates längst Abschied genommen wurde, dass aber die daraus resultierenden

Verwerfungen arbeits- und sozialpolitisch längst nicht ausreichend thematisiert werden. Die EU ist vorrangig als Wirtschaftsraum konzipiert. Regelungskompetenz hat die EU hauptsächlich bei Wettbewerbsverzerrungen. So kam es innerhalb des europäisch gestalteten Arbeitsrechts vornehmlich zu Regulierungen gegen Diskriminierung (hier geht es um den Wettbewerbs der ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt) und bei Prozeduren im Arbeitsschutz, weil hier auch wettbewerbsrechtlich eine Benachteiligung der Länder mit Arbeitsschutz angenommen werden kann.

Das reale Wirtschaftsgefälle in der EU trägt im Zusammenhang mit Pflegeleistungen dazu bei, dass es zu einer Interessenüberlappung kommt: nämlich dem Interesse von Angehörigen in den *alten* Mitgliedsstaaten an preislich günstiger sog. 24-Stundenpflege mit dem Interesse von Arbeitskräften an einer – relativ zur Situation im Herkunftsland – vorteilhafteren Erwerbssituation in den *neuen* Mitgliedsstaaten. Sichtbar ist also, dass die „Versorgungslücke“ für Sorgearbeit über den Markt geregelt wird. Dabei fallen der Raum des Markts für Dienstleistungen und der Raum der arbeits- und sozialpolitischen Regelungen auseinander. Eben dies führt in den Mitgliedsstaaten zu – verschiedenen – arbeits- und sozialpolitischen Problemen. Dies ist eine grundsätzliche Problematik. Angesichts der Globalisierung sind dazu in der Governanceforschung (völkerrechtliche Verträge, EU-Recht, Spektrum nicht-staatlicher Regelungen) kontroverse Versuche zu ihrer Beantwortung unternommen worden, die auch hier von Belang sind).

Die Care-Migration Art trifft in Österreich (und in anderen westlichen EU-Ländern) auf einen Arbeitsmarkt für Pflege- und Betreuungskräfte, der zwar knapp ist, aber wenig Preiselastizität für Pflegedienstleistungen (Baumol) aufweist. Die Grundproblematik besteht darin, dass die Pflegemigrantinnen für Angehörige in den alten EU-Ländern nur attraktiv sind, solange die Migrantinnen die Pflegeleistung (in der Regel, aber nicht nur, als selbständige Dienstleisterinnen, die nicht dem Arbeitsrecht unterliegen) zu einem Preis und zu Konditionen ausüben, der z.B. für die österreichischen Pflegekräfte nicht in Frage kommt. (In Deutschland bieten einige Agenturen die Vermittlung von Pflegekräften für die sog. 24 Stundenpflege an, die in Polen angestellt sind und damit ausdrücklich der dort arbeitsrechtlich geltenden 40-Stunden Woche unterworfen sind, aber wer prüft dies nach?)

Für mich stellen sich hier zwei Fragen für Forschung und politische Gestaltung:
1) Es gibt einen internen Pflegenotstand in Österreich (und anderen alten EU-Ländern), aber wie sehen die offenen Pflegeprobleme in den neuen EU-Ländern, aus, aus den die Migrantinnen kommen? Inwieweit muss von einem care-drain von Ost nach West ausgegangen werden? LeMonde diplomatique spricht von „Migrationswaisen“ in Rumänien, deren Eltern in Italien Erwerb suchen. Wie

nachhaltig ist eine solche „Lösung“ für die einzelnen EU-Länder und die EU? Die marktliche Lösung ist m. E. blind für diese Problematik.

2) Die „Autonomie“ der Migrationspraktiken (Kretschmann) kollidiert mit geltenden Rechtsansprüchen. Wie kann faktisch das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen für alle Pflegekräfte in einem Lande gestärkt und eingelöst werden? Könnte dabei ein Modell der Genossenschaften hilfreich sein, wie sie vielerorts in den Ländern des Südens entstehen und auch hierzulande eine gute Tradition haben?

Zusammenfassend: Kretschmann hebt den Zusammenhang von Recht und Gewalt hervor. Rechtserhaltende Gewalt muss aber von der vorrechtlichen Gewalt unterschieden werden. Der Haushalt ist ein besonderer Raum. Er galt seit je als privat, abgeschirmt von der öffentlichen Sphäre und in diesem Sinn rechtsfrei und offen für interne Gewalt. Die weitgehende Abschaffung von Diensthilfen in Westeuropa nach dem Ersten und vor allem dem Zweiten Weltkrieg und ihre teilweise Ersetzung durch formelle Dienstleistungen hatten auch mit der *Rechtsfreiheit* dieses Raums zu tun, die den neuen Bürgerrechtsansprüchen der Frauen nicht genügte. In vielen reichen Teilen der gegenwärtigen Welt herrscht aber Rechtsfreiheit im Haus weiterhin als Gewalt und Zwangsarbeit. Hierzulande ist diese Rechtsfreiheit mit Blick auf Gewalt gegen Kinder und Frauen inzwischen weitgehend aufgehoben. Wie kann es aber gelingen, auf neuer Basis arbeitsrechtliche Mindeststandards auch für häusliche bezahlte careworker einzuführen? Michael Ganners Beitrag legt nahe, dass mehr Frauen in die Politik gehen und sie gestalten, wie es in Schweden geschah.

In der Sache lassen sich hierfür Ansätze bei den core norms oder elementaren „Rechten bei der Arbeit“, die von der Internationalen Arbeitsorganisation in ihrer *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen* von 1998 ohne Gegenstimmen angenommen wurden, finden. Diese Prinzipien und Rechte (Beseitigung aller Arten von Zwangsarbeit, Abschaffung von Kinderarbeit, Beseitigung von Diskriminierung sowie Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen) sind vielfältig in anderen völkerrechtlichen Instrumenten (z.B. in den beiden Menschenrechtspakten) verankert und beziehen sich auf *alle* Arbeitenden, nicht nur Arbeitnehmerinnen. Es sind nur liberale Elementarrechte, ohne die aber keine Verbesserung in der Substanz, d.h. in der Arbeitssituation der Einzelnen in Sicht ist. (Senghaas-Knobloch 2009) Die Anwendung dieses Rechts im Alltag der careworker muss auf der politischen Agenda stehen.