

Who cares?

von Anna Köster-Eiserfunke



Titel Pflegearbeit in Zeiten der Ökonomisierung

Untertitel Wandel von Care-Regimen in Großbritannien, Schweden und Deutschland

Autor(en) Diana Auth

Land Deutschland

Erschienen Münster 2017: Westfälisches Dampfboot

Umfang 500 S.

Preis EUR 44,00

ISBN 978-3-89691-849-9

Diana Auth legt eine ländervergleichende Studie zur Pflegearbeit vor

Bereits seit den 1980er-Jahren werden der demografische Wandel und ein damit einhergehender höherer Anteil an Pflegebedürftigen sowie ein Rückgang des sogenannten häuslichen Pflegepotenzials diskutiert. In jüngerer Zeit hat sich die öffentliche Debatte um Missstände in der Pflege und einen umfassenden

Fachkräftemangel unter dem Schlagwort des „Pflegenotstands“ weiter zugespitzt. Die gesellschaftliche Relevanz der Thematik liegt also auf der Hand, weshalb es auch nicht verwundert, dass es mittlerweile viele Arbeiten gibt, die sich mit der Altenpflege beschäftigen. Untersuchungen über *Pflegearbeit* im engeren Sinn hingegen sind immer noch rar gesät.

Vor diesem Hintergrund hat Diana Auth nun eine interessante Studie vorgelegt, die ländervergleichend unterschiedliche Formen der Pflegearbeit – familiäre, berufliche, ehrenamtliche und transnationale – in Großbritannien, Schweden und Deutschland untersucht und einen profunden Überblick über die Veränderungen und Kontinuitäten in der gesellschaftlichen Regulierung von Pflegearbeit bietet. Der umfassende Ansatz wie auch die Auswahl der drei Länder, die von der Autorin unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen (liberal, sozialdemokratisch, konservativ-korporatistisch) zugeordnet werden und in denen während der 1990er-Jahre richtungweisende pflegepolitische Reformen umgesetzt wurden, lässt Verschiebungen zwischen den unterschiedlichen Arbeitsformen der Altenpflege innerhalb eines Regimes erkennbar werden. Auth hält fest, dass diese übergreifende Analyse insbesondere „aus einer Geschlechterperspektive unerlässlich“ (S. 65) ist. Durch den Ländervergleich gelingt es der Autorin darüber hinaus, Konvergenzen und Divergenzen im Umgang mit pflegepolitischen Herausforderungen herauszuarbeiten.

Mit ihrer Studie verfolgt die Autorin drei Ziele. *Erstens* will sie in länderspezifischen Fallstudien den pflegepolitischen Wandel der 1990er-Jahre nachzeichnen. Hierzu dienen ihr qualitative Policy-Analysen, in denen sie sowohl den jeweiligen institutionellen Kontext als auch die jeweils maßgeblichen Akteurskonstellationen und Steuerungsformen untersucht. *Zweitens* interessiert sich Auth für die Frage, ob sich im Ländervergleich konvergente oder divergente Entwicklungen feststellen lassen. Während (neo-)funktionalistische Ansätze eine konvergente Entwicklung erwarteten, da sich die Staaten gleichen länderübergreifenden Herausforderungen ausgesetzt sehen, tendierten stärker kultur-, konflikt- oder interessentheoretisch argumentierende Ansätze zur Annahme divergenter Entwicklungsverläufe infolge länderspezifischer Pfadabhängigkeiten. Daneben macht Auth noch eine weitere Position aus, die durch Konvergenz der Ziele, aber Divergenz der Mittelwahl gekennzeichnet sei, weshalb man von „divergenten Konvergenzen“ sprechen könne. Das *dritte* Erkenntnisinteresse der Autorin bezieht sich schließlich auf die Policy-Outcomes, also die Auswirkungen der pflegepolitischen Reformen auf die unterschiedlichen Formen von Pflegearbeit. Das Buch ist angenehm klar strukturiert und in vier Abschnitte unterteilt. Wichtige Systematiken und Analyseergebnisse werden in zahlreichen übersichtlichen Tabellen anschaulich verfügbar gemacht und erleichtern es den Leserinnen und Lesern, den Überblick zu behalten.

Im ersten Abschnitt stellt Auth nun zunächst den Analyserahmen der Studie vor, in der sie Ansätze der Governance-Forschung und des akteurszentrierten Institutionalismus mit Fragestellungen und Perspektiven der vergleichenden

Wohlfahrtsstaatsforschung und der gender-orientierten Care-Forschung miteinander verbindet. Dabei geht sie davon aus, dass „Regime sowohl institutionell als auch kulturell geprägt sind und das Akteurshandeln beeinflussen, wobei die Akteurskonstellationen relativ stabil sind“ (S. 47). Das Wohlfahrtsstaatsregime konzipiert die Autorin hierbei als Teilregime in einem umfassenderen Regimearrangement.

Sodann skizziert sie im zweiten, sekundäranalytischen Abschnitt zunächst die länderübergreifend wirksamen „Antriebskräfte“ für die pflegepolitischen Reformen. Dazu zählt sie unter anderem den „wohlfahrtsstaatlichen Wettbewerbsdruck“ (S. 85) in einer liberalisierten und globalisierten Wirtschaft, die Europäische Integration sowie ein aus dem Zusammenspiel von gesellschaftlicher Alterung und wachsender weiblicher Erwerbsarbeit resultierendes Care-Defizit. Im Anschluss an die Schilderung dieser übergreifenden Trends, die Auth nur knapp skizziert, geht sie auf die unterschiedlichen nationalen Regimearrangements ein. Neben dem politischen System und dem Wohlfahrtsstaatsregime werden von ihr auch das Geschlechter-, das Care-, das Migrations- und das Beschäftigungsregime berücksichtigt. Diese umfassende Perspektive ist gewinnbringend und macht es ihr beispielsweise möglich, die unterschiedliche Ausgestaltung transnationaler Pflegearbeit, die nach Auth in Großbritannien und Schweden eher im beruflichen Feld, in Deutschland hingegen im irregulär-häuslichen Bereich situiert ist, mit dem Hinweis auf länderspezifische Migrations- und Beschäftigungsregime zu erklären.

Im dritten Teil stellt die Autorin systematisch, kenntnisreich und umfassend die drei Fallstudien zu Schweden, Großbritannien und Deutschland vor. Dabei gibt sie jeweils zunächst einen historischen Überblick, um anschließend die pflegepolitischen Reformen und die wichtigsten der in den 1990er-Jahren getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen nachzuzeichnen. Auth erläutert nicht nur die unterschiedlichen parteipolitischen Positionen und Verhandlungsschritte, sondern geht auch auf die Rolle anderer gesellschaftlicher Akteure ein. Sie rekonstruiert die zentralen Argumente und beschreibt, welche Rolle die Pflegearbeit in den jeweiligen Diskussionsverläufen spielte. An diese Ausführungen schließt sich sodann je ein Kapitel zu den jüngeren pflegepolitischen Regulierungen der familiären, beruflichen, ehrenamtlichen und transnationalen Pflegearbeit an. Die drei Fallstudien können jeweils als fundierte Einzeldarstellung der pflegepolitischen Entscheidungen und Gesetzgebungsverfahren seit den 1990er-Jahren gelesen werden. Für an Methodik interessierte Leserinnen und Leser wäre allerdings eine kurze Diskussion der Quellenauswahl zusätzlich interessant gewesen.

Im vierten und letzten Teil nimmt Auth schließlich einen Vergleich des pflegepolitischen Wandels in den drei Ländern vor und arbeitet zentrale Entwicklungen heraus. Es wird deutlich, dass sowohl mit dem *NHS and Community Care Act* in Großbritannien als auch mit der *Ädel-Reform* in Schweden sowie mit der Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland „dieselben übergeordneten Ziele verfolgt wurden: die Integration effizienzorientierter, kostensenkender

ökonomischer Prinzipien“ (S. 371). Obwohl sich infolge der Einführung wettbewerblicher Steuerungsmechanismen in allen drei Vergleichsfällen eine Ökonomisierung der Pflege und eine Stärkung privatwirtschaftlicher Träger beobachten lässt, unterscheiden sich die Entwicklungslinien und gewählten Mittel teilweise erheblich. Während man sich beispielsweise in Großbritannien und Schweden für eine Dezentralisierung von Regulierungskompetenzen entschied, hatten die Einführung der Pflegeversicherung und die Standardisierung von Leistungen in Deutschland einen Zentralisierungsprozess zur Folge. Der Konvergenz auf der Ebene der übergeordneten Ziele entspricht in diesem Fall eine Divergenz auf der Ebene der konkreten Ziele und Mittel im Kontext der unterschiedlichen nationalen Regimearrangements.

Zum Schluss geht Auth den Auswirkungen der Pflegereformen auf die unterschiedlichen Formen der familiären, beruflichen, ehrenamtlichen und transnationalen Pflegearbeit nach, wofür sie auf zahlreiche nationale Statistiken und quantitative Studien zurückgreift. Zunächst stellt sie eine wachsende Ausdifferenzierung und Hybridisierung, aber auch Grenzverwischungen zwischen formeller und informeller Pflegearbeit fest. Mit Hilfe des Begriffspaars „Formalisierung“/„Informalisierung“ setzt sie sich sodann gleichermaßen mit der Verberuflichung von Pflegearbeit beziehungsweise dem Ausbau sozialer (Pflege-)Dienste und Einrichtungen wie auch mit der Ausweitung familiärer oder häuslich-irregulärer Pflegearbeit auseinander. Insbesondere durch ein *Targeting of Services*, also die Eingrenzung der Unterstützung auf schwer pflegebedürftige Personen, sei es in Großbritannien und vorübergehend auch in Schweden zu einer stärkeren Informalisierung der Pflege gekommen, während die Einführung von Pflegesachleistungen in Deutschland eher zu einer Formalisierung von Pflegearbeit geführt habe. Diese Entwicklungstrends zeitigen nach Auth auch Auswirkungen in der geschlechtsspezifischen Verteilung familiärer Pflegearbeit. Während sie für Großbritannien weitgehende Geschlechtsneutralität und für Schweden eine wachsende Bedeutung familiärer Pflegearbeit durch Frauen und somit ein leichtes Gendering konstatiert, verzeichnet sie für Deutschland eine Zunahme männlicher Pfleger, wofür sie sowohl die zunehmende Formalisierung und Unterstützung familiärer Pflegearbeit durch ambulante soziale Dienste als auch verbesserte Vereinbarkeitspolitiken verantwortlich macht. Allerdings gilt es hier anzumerken, dass die Ausgangsniveaus hinsichtlich der Formalisierung/Informalisierung durchaus unterschiedlich waren und in Deutschland die familiär-häusliche Pflegearbeit trotz der genannten Verschiebungen immer noch den tragenden Pfeiler des Care-Regimes darstellt und die Hauptpflegepersonen zu zwei Dritteln Frauen sind.

Abschließend setzt sich die Autorin mit der Absicherung/Prekarisierung der beruflichen und familiären Pflegearbeit auseinander. Auch hier bemüht sich Auth stets um ein differenziertes Bild, das der Komplexität der Verhältnisse in den unterschiedlichen Care-Regimen gerecht wird und auch widersprüchliche Tendenzen nicht ausblendet. Letztere kann man beispielsweise in Schweden feststellen, wo als Folge der *Ädel-Reform* eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus

der beruflich Pflegenden im Kontext der Ökonomisierung mit unterdurchschnittlicher Lohnentwicklung und belastenden Arbeitsbedingungen einherging. Hier wäre eine vertiefende Diskussion der kritischen Befunde feministischer Theorie etwa zu spezifischen Zeitlogiken von Sorgearbeit oder deren mangelnder Anerkennung spannend gewesen, hätte aber den vertretbaren Leseumfang wohl endgültig gesprengt. Erfreulicherweise wird die Care-Debatte aber zumindest im Fazit noch kurz aufgegriffen und mit Bezug auf das Recht auf Care und Caring diskutiert.

Insgesamt handelt es sich bei der Ländervergleichsstudie um eine mit 500 Buchseiten sehr umfangreiche, aber stets klar argumentierende und kenntnisreiche Analyse des pflegepolitischen Wandels im Kontext von drei unterschiedlichen Regimearrangements. Sie stellt die Entwicklungen übersichtlich und detailreich dar und kann allen zur Lektüre empfohlen werden, die sich für Pflegearbeit und ihre Regulierung interessieren.
