

Frauen – Dienstmädchen der Nation ?!?:

**Die Zukunft des
sozialen Dienstleistungssektors**

**Tagungsdokumentation vom 5.April 2006
der „AG Frauen-Arbeit-Politik“
(ehemals „AG Hartz“):**

Überparteiliche Fraueninitiative Berlin - Stadt der Frauen e.V.

Berliner Frauenbund 1945 e.V.

**Landesarbeitsgemeinschaft der bezirklichen Frauen -und
Gleichstellungsbeauftragten**

Demokratischer Frauenbund e.V.

LAG Frauen- u. Geschlechterpolitik Bündnis 90/Die Grünen

Berliner Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen

Landesverband Berlin der Liberalen Frauen

Arbeitskreis Feministische Politik der Linkspartei Berlin

Landesfrauenrat Berlin

Berliner Frauenverbände, -initiativen und -projekte

Impressum

Herausgeberin:

„AG Frauen-Arbeit-Politik“, ein Bündnis frauenpolitischer Verbände, Organisationen, Initiativen und Personen in Berlin (ehemals „AG Hartz“).

Redaktion: Dr. Pia Kaiser

Überparteiliche Fraueninitiative Berlin – Stadt der Frauen

Marienburger Straße 6

10405 Berlin

Internet: www.berlin-stadtderfrauen.de

E-Mail: info@berlin-stadtderfrauen.de

Herstellung und Druck:

www.dc-berlin.de

Redaktionsschluss: Dezember 2006

Diese Dokumentation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der AG Frauen-Arbeit-Politik. Sie kann gegen eine Schutzgebühr von 5 Euro bezogen werden.

Alle Rechte vorbehalten.

© AG Frauen-Arbeit-Politik

Inhalt

Einleitung.....5

Dr. Pia Kaiser, Überparteiliche Fraueninitiative
Berlin – Stadt der Frauen

Grußwort.....9

Susanne Ahlers, Staatssekretärin für Wirtschaft,
Arbeit und Frauen a.D.

**Gesellschaftspolitische Leitbilder und Denkparadigmen –
Grundlagen für die Entwicklung sozialer Dienstleistungen
Oder: Was kostet der Mensch?!.....11**

Mechtild Jansen, Publizistin, Berlin

**Der Nutzen und die Kosten familienbezogener Leistungen:
Volkswirtschaftliche Betrachtungen am Beispiel der
Betreuung in Kindertageseinrichtungen.....31**

Prof. Dr. C. Katharina Spieß,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

**Die europäische Dienstleistungsrichtlinie
und ihre Relevanz für Frauen.....42**

Mechthild Rawert, MdB

Schlussfolgerungen aus der Tagung.....54

Brigitte Triems, Demokratischer Frauenbund

Einleitung

Die *AG Frauen-Arbeit-Politik (AG FAP)*, ist ein überparteiliches Bündnis frauenpolitischer Verbände, Organisationen, Initiativen und Personen in Berlin. Vom Sommer 2003 bis zum Frühling 2006 veranstaltete dieses Bündnis Tagungen im Abgeordnetenhaus zu Berlin unter dem Namen „AG Hartz“. Ziel der Veranstaltungen war und ist, politischen EntscheidungsträgerInnen sozial- und arbeitsmarktpolitische Vorschläge zu unterbreiten, die überparteiliche Fraueninteressen berücksichtigen. Sie dienen vor allem dazu, neue Denkanstöße und Impulse für die Schaffung einer geschlechtersensibleren und damit demokratischeren Politik zu geben.

Die vorliegende Broschüre enthält die Ergebnisse der Tagung mit dem Titel: *„Frauen – Dienstmädchen der Nation?!?: Die Zukunft des sozialen Dienstleistungssektors – ein europäischer Vergleich“*, die im April 2006 im Abgeordnetenhaus zu Berlin stattgefunden hat. Die Veranstaltung griff die zentralen Ergebnisse der vorangegangenen Tagung auf, die die „AG Hartz“ im Herbst 2004 unter dem Titel: *„Deutsche Politik und ihre Auswirkungen auf Lebensentwürfe von Frauen im europäischen Vergleich“* veranstaltet hat.

Schon diese erste Tagung 2004 befasste sich mit den gravierenden Folgen der neuen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Deutschlands für die Lebensbedingungen und Perspektiven von Frauen und Männern. Soziale Risiken werden immer stärker auf das Individuum abgewälzt, es wird immer schwerer, eine eigene Existenzsicherung aufzubauen und immer mehr Frauen droht Altersarmut.

Während der Tagung wurden Leitbilder emanzipierter Frauen- und Gesellschaftspolitik vorgestellt sowie Visionen europäischer Sozialstaats- und sozialer Dienstleistungsmodelle entworfen. Die Beiträge der Referentinnen sind auf der Webseite der *Überparteilichen Fraueninitiative Berlin-Stadt der Frauen* www.berlin-stadtderfrauen.de veröffentlicht und können auch in Form einer Broschüre dort heruntergeladen oder bestellt werden.

Die Broschüre: *„Frauen – Dienstmädchen der Nation?!?: Die Zukunft des sozialen Dienstleistungssektors“* stellt zwei zentrale Ergebnisse der vorangegangenen Tagung in den Vordergrund. Erstens, eine qualitätsgesicherte Ausweitung des familienbezogenen Dienstleistungssektors ist unter den Gesichtspunkten Wohlfahrtsstaat und Gesellschaftspolitik erforderlich. Und zweitens, eine solche Ausweitung wäre volkswirtschaftlich sogar rentabel.

Die Sozialwissenschaftlerin und Publizistin Mechtild Jansen thematisiert in ihrem Artikel die gesellschaftspolitischen Grundlagen für die Entwicklung sozialer Dienstleistungen. Sie beleuchtet die Denkparadigmen und Leitbilder, die von der Gesellschaft und der Politik zunächst entdeckt und öffentlich diskutiert werden müssten, bevor konkrete politische Rahmenbedingungen gesetzt werden. Ihr Beitrag regt zur gesellschaftlichen Diskussion darüber an, welche gesellschaftspolitischen Grundannahmen sich ändern müssten, um auf den Weg zur Entwicklung sozialer Dienstleistungen voran zu kommen. Was muss sich in unserem Denken ändern, um einen solchen Weg politisch zu begründen? Welche Bedeutung soll der Staat künftig haben? Was soll bzw. kann der Sozialstaat leisten? Mechtild Jansen zeigt in ihrem Artikel die Komplexität einer wirklich sozialen Gesellschaft auf. Sie plädiert für eine „Vergesellschaftung der Arbeit am Menschen“ aber gleichzeitig gegen eine „Verstaatlichung“ dieser Arbeit oder des Sozialen. Außerdem stellt sie fest, dass wir mit einer Wirtschaftskrise konfrontiert sind, nicht weil wir soziale Kosten haben, sondern weil wir die sozialen Kosten falsch rechnen.

Dr. Katharina Spieß, vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, widerspricht in ihrem Artikel dem Mythos, dass sich Deutschland eine Ausweitung der familienbezogenen Dienstleistungen nicht leisten könnte. Sie beweist - anhand europäischer Daten - dass ein qualitätsgesicherter Ausbau nicht den staatlichen Bankrott bedeutet, sondern volkswirtschaftlich rentabel ist. Ihre Studien zeigen, dass Investitionen in familienbezogene Dienstleistungen einen positiven Kosten-Nutzen Effekt haben. Einziges Problem: Die Kosten fallen jetzt an, aber der Nutzen zeigt sich erst nach einigen Jahren. Somit besteht die Gefahr, dass erhebliche Investitionen in familienbezogene Dienstleistungen wegen der Angst vor dem Verlust von WählerInnenstimmen, für PolitikerInnen uninteressant sind.

Die Bundestagsabgeordnete und gesundheitspolitische Expertin Mechthild Rawert, erläutert in ihrem Beitrag zentrale Festlegungen, der am 15. November 2006 verabschiedeten EU-Dienstleistungsrichtlinie. Sie hebt die Chancen eines freien Dienstleistungsmarkts hervor aber auch dessen Gefahren. Sie problematisiert, dass die Richtlinie keine Erläuterungen enthält, inwiefern sie sich auf die Geschlechterverhältnisse in den jeweiligen Ländern auswirken wird. In den nun kommenden Umsetzungsjahren wird deshalb nach wie vor ein großer Informations- und Klärungsbedarf für die BürgerInnen bestehen bleiben.

Die vierte Referentin zur Tagung im April 2006 war Dr. Christine Bergmann, Familienministerin a.D. und Ombudsfrau für Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen a.D.. Sie thematisierte in ihrem Beitrag den widersinnigen Sachverhalt, dass Hunderttausende in Deutschland einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen und trotzdem

Arbeitslosengeld-II beantragen müssen, um ihre Existenz zu sichern. Für den mündlichen Vortrag von Dr. Christine Bergmann, für den Ihr nur wenige Tage zur Vorbereitung zur Verfügung standen, bedankt sich die *AG Frauen-Arbeit-Politik* an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich.

Alle vier Beiträge der Tagung unterstreichen, dass einerseits in Deutschland ein Pflege- und Betreuungsnotstand herrscht, andererseits Millionen Frauen und Männer eine existenzsichernde Anstellung suchen. Eine staatlich geförderte Ausweitung des sozialen Dienstleistungssektors ohne Lohn- und Sozialdumping, würde Familien - vor allem Frauen - entlasten und Millionen Menschen- vor allem Frauen - einen existenzsichernden Arbeitsplatz im sozialen Bereich bescheren.

Neue internationale Studien geben den Ausführungen der Autorinnen Recht. In Staaten, die in Kinderbetreuung und damit in die Partizipation von Frauen in den Arbeitsmarkt investieren, herrscht weniger Arbeitslosigkeit, eine stärkere Wirtschaftskraft - und obendrein eine höhere Geburtenrate. (*The Economist*, 15.04.2006, S.73-74).

Die „*AG Frauen-Arbeit-Politik*“ hat folgende politischen Forderungen aus den Tagungsinhalten abgeleitet:

1. Es muss in Deutschland eine stärkere und ehrlichere öffentliche Debatte geführt werden, was unter dem Begriff einer „sozialen Gesellschaft“ verstanden wird und welche konkreten Inhalte, Denkparadigmen und Leitbilder dieser Begriff beinhalten soll.
2. Die bestehenden sozialen Dienstleistungen (Alten-, Kinder-, Behinderten- und Familienbetreuung) müssen ausgeweitet, professionalisiert und qualitativ verbessert werden.
3. Die EU Dienstleistungsrichtlinie darf nicht zu Lohndumping und Sozialabbau in Deutschland führen. Eine gerechte Entlohnung, muss für alle Arbeitsverträge im sozialen Dienstleistungssektor eingeführt werden.

Frauen sind in Deutschland die Dienstmädchen der Nation. In überwiegendem Maße verrichten sie die familienbezogene und soziale Arbeit und werden dafür nicht angemessen bezahlt. Die politischen Rahmenbedingungen unterstützen noch immer vorwiegend das veraltete Gesellschafts-/Familienmodell. Diese politischen Rahmenbedingungen sind jedoch wie ein Zug, der nur in eine Richtung fahren kann. Und diese Richtung bestimmt unsere Lebensqualität. Die Weichen sind gestellt in Richtung Arbeitsmangel, zu wenig eigenständige Existenzsicherung von Frauen und soziale Kälte. Wenn wir wollen, dass der Zug in eine andere Richtung fährt, dann können wir nicht weiter nur neutrale Passagiere sein. Wir müssen den Zug anhalten und ihm eine neue Richtung geben (Vgl.

Howard Zinn: „You Can´t Be neutral on a Moving Train“, Beacon Press, Boston, 1994).

Die Friedrich Ebert Stiftung hat kürzlich eine Studie veröffentlicht, in der 68% der Befragten einer Repräsentativumfrage sagen, dass sich „Politiker zu wenig um die Sorgen der Bürger und Bürgerinnen in Deutschland kümmern“ und 63% der Befragten „macht die gesellschaftlichen Veränderungen in Deutschland Angst“ (Studie: „Gesellschaft im Reformprozess“, Friedrich Ebert Stiftung, 2006). Hier sind unsere Politikerinnen und Politiker gefordert. Die jedoch, scheinen immer weniger in der Lage zu sein, die Probleme klar und verständlich darzustellen und mögliche Lösungen der Bevölkerung zu erklären. So besteht in zunehmendem Maße die Gefahr, dass PolitikerInnen immer weniger ernst genommen werden und die Wahlbeteiligung immer weiter sinkt.

Mit der Veröffentlichung dieser zweiten Broschüre möchten die „AG Frauen-Arbeit-Politik“ den Bürgerinnen und Bürgern sowie den politischen EntscheidungsträgerInnen eine weitere praktische Entscheidungshilfe an die Hand geben und weiterhin zum sozial- und arbeitsmarktpolitischen Willensbildungsprozess beitragen. Wir erhoffen uns von unseren konkreten politischen Vorschlägen das Aufzeigen von Wegen zu weniger Arbeitslosigkeit, zu einer stärkeren Wirtschaft sowie einer geschlechtergerechteren und damit demokratischeren Gesellschaft.

Dr. Pia Kaiser

Für die AG Frauen-Arbeit-Politik (ehemals AG Hartz)

Grußwort von Susanne Ahlers Staatssekretärin für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, a.D.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir alle wissen, Frauen spielen bei sozialen Dienstleistungen eine große Rolle und zwar dreifach: als bezahlte Arbeitnehmerin, als Auftraggeberin bzw. Nutzerin und als unbezahlte Kraft.

Von den rund 7 Millionen Beschäftigten in diesem Bereich, sind ca. 5,5 Millionen Frauen. Das tradierte, sehr spezifische Berufswahlverhalten von Frauen und Mädchen bedeutet immer noch, dass Frauen in diesen wenigen sogenannten frauentypischen Berufen arbeiten.

In den Bereichen Bildung, Pflege, Soziales, Gesundheit oder in den privaten Haushalten bieten sich sowohl Chancen aber auch erhebliche Risiken für die Beschäftigten. Qualifikationen, Beschäftigungs- und Aufstiegschancen sowie entsprechende Entlohnung sind sehr schlecht. Die Beschäftigten sind stark belastet, haben ungünstige Arbeitszeiten und -bedingungen und werden nur gering bezahlt.

Die Ausbildung in hauswirtschaftlichen Berufen, Ernährungsberufen, Sozial- und Erziehungsberufen oder Pflegeberufen ist eine Ausbildung mit Hindernissen und Problemen. In der Regel findet sie nicht im Rahmen des dualen Systems statt. Die Auszubildenden erhalten keine Ausbildungsvergütung. Sie müssen ihren Lebensunterhalt während der Ausbildung und teilweise noch Schulgeld selbst bezahlen.

Dabei sind soziale Dienstleistungen eine notwendige und wichtige Aufgabe, nur so können soziale Probleme bewältigt bzw. ihnen vorgebeugt werden. Kinderbetreuung oder die Betreuung und Pflege älterer Menschen gehören dazu.

Soziale Dienstleistungen werden nicht nur vom Staat angeboten. Es gibt in verschiedenen europäischen Gesellschaften einen unterschiedlichen „Welfare Mix“. D.h. es gibt eine unterschiedliche Zusammensetzung des Angebots an sozialen Dienstleistungen, je nachdem, ob sie primär vom öffentlichen Sektor, privatwirtschaftlich, in der Familie oder vom sogenannten „Non-profit- Sektor“ erbracht werden. Das ist auch bei uns so.

Noch immer wird aber ein bedeutender Teil dieser Arbeiten von Frauen in der Familie oder von Verwandtschafts-Netzwerken mehr oder weniger unbezahlt übernommen. Inzwischen kennen wir

Elemente von Bezahlung: teilweise bezahlte Erziehungszeit und das Pflegegeld.

Die kommunalen/sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen sind der größte Wirtschaftszweig hinter der Industrie mit dem höchsten Anteil an Frauenbeschäftigung.

Wie sieht es in anderen Ländern in Europa aus?

Wie lösen sie diese Probleme? Genau darüber wollen Sie heute diskutieren. Personenbezogene Dienstleistungsberufe müssen aufgewertet und professionalisiert werden, davon bin ich überzeugt.

Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie ist ein weiteres Thema, auf das sicher die anderen Rednerinnen noch ausführlich eingehen werden. Die Richtlinie soll bürokratische Hindernisse abbauen, den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen fördern, aber sie darf nicht zu Lohndumping führen.

Ich bin sicher, dass Sie eine spannende Tagung, interessante Diskussion, neue Anregungen und Ideen erwarten.

Susanne Ahlers

Staatssekretärin für Wirtschaft, Arbeit und Frauen a.D.

Mechtild Jansen,
Publizistin, Berlin

Gesellschaftspolitische Leitbilder und Denkparadigmen – Grundlagen für die Entwicklung sozialer Dienstleistungen

Oder: Was kostet der Mensch?!

Die Veranstalterinnen haben mir eine Reihe von Fragen gestellt:

- Welche gesellschaftspolitischen Grundannahmen müssten sich ändern, um auf den Pfad der Entwicklung sozialer Dienstleistungen zu kommen?
- Welche Hürden wären zu überwinden, was müsste sich gesellschaftlich, politisch, philosophisch ändern?
- Welche politischen Denkparadigmen sollen leitend sein?
- Welche Bedeutung hat der Staat, was soll, kann der Sozialstaat leisten?
- Wie sieht ein neues Leitbild aus, wie profitieren Frauen davon?
- Was muss sich in den Köpfen ändern, um einen solchen Weg politisch zu begründen?
- Wie drückt sich Veränderung im Begriff von Wohlfahrt und Produktivität aus?

Die folgenden Überlegungen sind analytisch konzeptionell und forschend suchend angelegt. Sie zielen auf jene Aspekte der Wahrnehmung von Wirklichkeit, die die Köpfe in Bewegung geraten lassen. Sie gehen ihr Thema weit an und berühren die Metaebene der Gesellschaft und ihre antizipierbaren politischen Entwicklungsperspektiven. Sie verstehen soziale Arbeit äußerst vielgestaltig. Sie behandeln deren Kontext und Relationen, sie werfen den Blick auf das „Ganze“ und auf einzelne Teile. Sie basieren auf einer langjährigen Beschäftigung mit der gegenwärtigen Arbeit, Gesellschaft und Politik.

0. Anfang - Neuanfang

Die Agenda 2010 mit ihrem Herzstück der Hartz-Reform unter der rotgrünen Regierung der vergangenen Legislaturperiode hat die

Paradigmen der deutschen Politik verändert¹. Ihr harter Kern liegt im Wechsel von der sozialen Sicherung abhängig Beschäftigter per gesellschaftlicher Umlage durch einen sozialstaatlich abgesicherten Klassenkompromiss zur – zunächst teilorientierten – Eigensorge, ohne jedoch einen anderen sozialen Mechanismus vorzusehen. In Erinnerung an diesen Ausgangspunkt politischer Bilanz und Neuorientierung sei die gegenwärtige Konstellation vor Augen geführt.

- Mittlerweile ist *Rotgrün abgewählt, die Opposition jedoch auch nicht gewählt – und somit sind jeweils beide von einer Mehrheit nicht gewollt worden*. Die Verlierer bilden eine große Koalition, um – für den Moment machtpolitisch befriedet – „friedlicher“ *miteinander weiter fortzusetzen, was sie auch zuvor schon* in faktischer Gemeinsamkeit gemacht haben, ohne Politikwechsel, nur mit Stilwechsel, eine Camouflage wie zuvor, nur im Namen des Eingehens auf Wähler - bescheidener, leiser, verschlossener, nüchterner, Schritt für Schritt. Statt machistisch und mit groben Klötzen geht es nun weiblich bescheiden und in kleinen Schritten zu – *damit die Bevölkerung Einsicht in das bekommt, was für viele Nachteile bringt* ².
- Das geschieht mit einer *Kanzlerin* – die es schafft, alle Erwartungen auf sich zu ziehen und keine zu erfüllen und die gerade darin ihre Aufgabe erfüllt: nämlich *die eigentliche demokratische Parteien- und Staats-Politik zu einer noch unbedeutenderen Größe zu machen*. Sie „kommuniziert“ beherzt deren vermeintliche Unmöglichkeit, macht aber gleichwohl so viel Politik, als das Feld für Stärkere weiter frei zu räumen ist. Dass dies kein Gewinn für Emanzipation welcher Art auch immer darstellt, muss nicht betont werden. Die Kanzlerin füllte die Lücke, die andere gelassen hatten, steht nun als Trümmerfrau vor Verwüstungen, geht „harmonisch, bescheiden, dienend“³ vor, hat kein Programm, redet eher schmucklos, in äußerlichem Bild und Image aber aufgeputzt mit den Leuten und gibt sich *bedeutend doch im Herrschaftsanspruch*. Frauen können das also doch. Aber wen überrascht das?
- So schreitet durch das freigegebene freie Spiel der Kräfte die einst nicht für möglich gehaltene *sozialrevolutionäre Restauration gewissermaßen ständisch-feudaler Verhältnisse* weiter voran. Sie

¹ Vergleiche die Tagung der Überparteilichen Fraueninitiative Berlin Stadt der Frauen vom Herbst 2004 „Deutsche Politik und ihre Auswirkungen auf Lebensentwürfe von Frauen im europäischen Vergleich“, Vorträge, in: Dokumentation von Juni 2005, darin auch: M.J., „Hartz IV – Paradoxien und Herausforderungen für Frauen- und Geschlechterpolitik“. Daran knüpfen die hier dargelegten Überlegungen an.

² So Angela Merkel in einem Interview in der „Welt“ vom 13.3.06.

³ So lauten die Tugenden von Angela Merkel – laut CDU. (Inforadio Sonntag 26.3.06)

ist, wo ihr (noch) die sozialen Grundlagen fehlen, *bedenklich und gefährlich hohl* – und kann schnell entgleiten.

- Das „*Loch in der Gesellschaft*“⁴ ist derweil größer geworden – Rente erst ab 67, geschwächter Kündigungsschutz und längere Arbeitszeiten – aber nirgendwo mehr Arbeitsplätze. (Weniger Haben ist dabei weiterhin das eine, über kein neues, eigenes, würdiges Auskommen zu verfügen, das schlimmere andere.)

Sollen diese Probleme künftig gelöst werden, hätte sich die Gesellschaft auf einen *Neuanfang* – ganz von vorn, ganz von unten einzustellen. Dieser setzte eine „*geistige Revolution*“⁵ voraus, eine Rück- und Hinführung auf den Mensch und alle seine existentiellen Fragen und den *Sinn dessen, was wir tun*. Es ist deshalb Zeit, die Frage zu beantworten: *Was kostet der Mensch? Wie wollen „wir“ leben? Und: Auf einer Augenhöhe oder in Hierarchie, Ungleichheit und Ungleichwertigkeit?*

1. Was ist das Problem?

Die Frage nach dem „*sozialen Dienstleistungssektor*“ und einem *gesellschaftspolitischen Leitbild* steht dabei im Zentrum der Zukunftsfragen, von Wohlstand und Produktivität überhaupt. Doch zunächst sei (erneut) gefragt: Was ist das Problem?

Momentan ist eine Wiederkehr der Vergangenheit zu erleben: die Familie wird als Angelpunkt des Wohlergehens auserkoren. Die Frau soll wieder ein Kind kriegen, besser zwei, der Mann will sie ernähren (können), aber die Frau wird auch als Arbeitskraft für die Wirtschaft gebraucht, wenn sie sich nicht gerade direkt in der Kinder-Produktion befindet. Der Staat soll aufpassen, dass dies passiert. Sterben findet dann wieder im Schoß Familie statt, sprich bevorzugt der Frau. Für den Anfang, das Ende und den Rand steht die Frau und „*Weibliches*“, mittendrin steckt Mann und „*Männliches*“. Nur dass Ersteres immer größer wird und Letzteres erdrückt und zur Flucht treibt. Von Wirtschaft, gar guter, ist nicht eigentlich die Rede.⁶ Umso häufiger und lauter wird der Ruf nach dem starken Mann erfolgen.⁷

⁴ Vergl. M.J. a.a.O. Anmerkung 1. Die Autorin analysierte dies als zentrales Merkmal der Hartz-Reform.

⁵ Vergl. Ausführungen und Hinweise dazu in M.J. a.a.O. Anmerkung 1

⁶ Das Höchste an Emanzipation, das diese Gesellschaft Frauen gewährte, war, beide „*Rollen*“, die traditionelle Frauen- und die traditionelle Männerrolle, gleichzeitig zu erfüllen, während für den Mann alles mehr oder weniger beim Alten blieb. Der Zusammenbruch darunter war absehbar. Die Autorin hat früh auf die Zumutung hingewiesen.

⁷ Schon träumen manche von der Rückkehr des Patriarchats wie z.B. der amerikanische Soziologe Philipp Longman, der gerade Schlagzeilen macht. Vergl. SZ 28.3.06, FAZ 4.4.06, Spiegel 18/06

Mit der „Frauenfrage“ muss alles, was aus oder mit „Liebe“ kostenlos oder weit unter Preis, zusätzlich und überall als freie Zugabe qua weiblicher Natur und bislang noch nicht in einem Stoffwechsel über den Markt⁸ verrichtet wurde, anders und im direkten Austausch über Geld gelöst werden: persönliche Hauswirtschaft, Dienstleistungen, soziale Arbeit, Wissens-, Bildungs-, Menschenbildungsarbeit, Arbeit für Kinder, Alte, Kranke u.a.m. Anderenfalls wird die Ausverlagerung an ein Geschlecht und damit verbunden die Exklusion des Anderen sich stets reproduzieren und nicht zu überwinden sein. Es sind übrigens Arbeitsleistungen, die der Mann sich schon immer kaufen konnte (übrigens ohne deshalb Zweifel an seiner „echten Liebe“ zu wecken).

Diese Veränderung ist einmal mehr *nach* dem Sozialstaat nötig, der historisch einen Teil dieser Arbeiten, sofern er unmittelbar an Männern hing(!), übernommen hatte, der nun aber abgebaut wird, weil er in seiner bisherigen Gestalt nicht mehr haltbar ist. Die Veränderung ist noch einmal mehr dringend angesichts der Tatsache, dass der vogelfreie „Liebesmarkt“ schon riesengroß und sehr profitabel ist, mehr einfährt als der Waffenhandel, was doch auch, würde hier nicht Ausbeutung vorherrschen, ein gutes Zeichen sein könnte.

Arbeit wird (mit dem Computer) in ganz umfassender Weise, speziell aber diese Arbeit (am Menschen), schon lange reprivatisiert, gedrückt und ins unsichtbare Innere der Gesellschaft und der Menschen verlagert und in der Folge schlicht geleugnet oder, wo sie unumgänglich ist, billig und bis zum Quadrat abhängig beschieden. Der Bedarf ist riesig, die, wenn überhaupt als Arbeit gelieferte Qualität schlecht, die Ressourcen streben gegen Null, zuständig will niemand sein, den/die letzte/n beißen die Hunde – ob Frau, Hartz IV-Empfänger, 1 Euro Mann oder Sträfling. (Die Verlierer sind oder werden weiblich, auch wenn zwischendurch die Rollen getauscht wurden). Ob für Kinder, Kranke, Alte, Leidende oder Gestresste, für die diese Arbeit unabdingbar ist, schon allein sie bilden *eine andere Mehrheit*, als z.B. die politisch repräsentierte.

Retten soll uns also die Familie: Kosten sparende Versorgungsinstanz für die einen und Eliten-Kinderproduktionsstätte für die anderen. Dafür werden einstweilen auch Geschiedene, Alleinerziehende, im Notfall sicher auch Gleichgeschlechtliche in Kauf genommen – ein *Phantom*.

Retten sollen uns ferner die Fitness – ein ewiges Jungsein – Action, Flexibilität, Gen-Auswahl, Anti-Aging, Körperertüchtigung, technische Innovation, Wellness – ein weiteres *Phantom*.

⁸ Der schon heute über den öffentlichen oder privaten Markt verrichtete Teil dieser Arbeit ist insgesamt der entschieden kleinere Teil dieser insgesamt notwendigen Arbeit.

Retten soll uns außerdem der Sicherheitsstaat vor den Islamisten, die als stark apostrophiert sind, gerade ob ihres sozialen Zusammenhalts⁹, und die umfassende Kontrolle der BürgerInnen – ein drittes *Phantom*.

Keines der Versprechen lässt sich halten, aber die „Köpfe“ werden damit eingebunden, und sie lassen sich einbinden.

Es geht bei der Frage nach dem Dienstleistungssektor und einem gesellschaftspolitischen Leitbild also um *Arbeit*. Das bestreitet grundsätzlich sogar fast niemand, strittig ist nur die Frage, wer sie, zu welchem Preis und zu welchem Ziel verrichten soll. Um es gleich zu sagen: nicht der Staat, sondern „*wir*“ müssen diese Arbeit machen. Alle. Nur muss sie dem Leben jedes/r Bürgers/in und der gesellschaftlichen Wohlfahrt dienen, im umfassenden Sinne, es ist ihr Ziel und Sinn und Selbstzweck, das Mittel zum Leben. Grundsätzlich zwischen dem/der Einen und dem/der Anderen, zwischen Männern und Frauen, auf ein Leben gesehen halbe-halbe geteilt. Entweder jeder erledigt sie unbezahlt im direkten Tausch – dazu aber wäre Zwang (eine Diktatur) nötig – oder über die erreichten Mechanismen der heutigen Gesellschaft, d.h. über den Markt und das Geld, als bezahlte Arbeit, als Teil der Volkswirtschaft und ihrer Produktivität. Also: *Arbeit am Mensch, menschliche Arbeit, Menschen-Arbeit*. Aber *Menschlichkeit* gilt in den reichsten und entwickeltesten Gesellschaften der Welt als „*unbezahlbar*“. Träfe dies zu, hätte das System einen System-Fehler. Es sei denn, man dächte, so viel Geld könne man gar nie haben, wie diese – die allerkostbarste – Arbeit eigentlich wert ist. Weil es sich so sehr um gelungene und höchste Arbeit handelte, dass man sie schon wieder als ein „*Gottesgeschenk*“ betrachten müsste. Auf jeden Fall ist es die *anspruchvollste Arbeit, die sich denken lässt*, nach der freilich alles andere eigentlich von ganz allein kommt. Diese Arbeit ist die Quelle des Lebens und des Fortschritts.

2. Ist- Zustand

Die Zukunft, die der Gesellschaft beschrieben wird, wird „*Wissens- und Dienstleistungs- und Innovationsgesellschaft*“ genannt. So wie gegenwärtig hierzulande gearbeitet und gewirtschaftet wird, haben in ihr das „*Wissen*“ die einen, die „*schlauere*“ Oberschicht, die „*Dienstleistung*“ in der großen Menge vor allem die anderen, die „*langsamere*“ Unterschicht, und die „*Innovation*“ die dritten, die „*schnelle*“ Elite, die den Rahm der beiden anderen abschöpft.

Was kennzeichnet die Gegenwart, aus der diese lichte Zukunft hervorgehen soll?

⁹ Vergl. Botho Strauß im „Spiegel“ 7/2006 und Frank Schirrmacher in der FAZ 13.2.06

- Wir schreiben die Zeit *nach* der (Durch-)Ökonomisierung der Gesellschaft, nach der „Soziales“ unbezahlbar und der Mensch nun auch fast weg-„rationalisiert“ ist, im durchaus doppelten Sinn durch die Maschine und durch „Wegdenken“. Bloß die Menschen sind dummerweise übrig geblieben.
- Es ist die Zeit *nach* der *Privatisierung* öffentlicher Beziehungen.
- Es ist das Jahr, *nachdem soziale Sicherheiten überhaupt zerfallen oder zertrümmert* sind¹⁰, und das Jahr, in dem die Regierungspolitik im Namen der Sozialstaatserhaltung soziale Exklusion fortsetzt.
- Es ist eine Gegenwart, in der *Politik* sich nach der vorangegangenen Selbstaufgabe¹¹ mehr und mehr *entzieht oder gar verabschiedet* und offenkundig auf persönlich orientiertes Macht erhaltendes und anhäufendes Verhalten von Politikern und Politikerinnen reduziert, was ihre Autorität jedoch nicht wieder in Kraft setzt.
- Jüngst wird dem nun die offene *Biologisierung gesellschaftlicher Strukturen hinzugefügt*, in die allgemeine Öffentlichkeit eingeführt von den Leitmedien Frankfurter Allgemeine Zeitung und Spiegel. Sie verkünden drohend, dass „Blut dicker als Wasser“ sei und nur Familien gegenüber Einzelwesen¹² überleben. Es werden ausdrücklich biologistische Strukturen geschaffen¹³, die den Mensch gewaltsam aufs nackte archaische Überleben reduzieren.
- *Bevölkerungspolitik* soll für die *richtigen* Kinder sorgen.
- *Wo nicht die Aktivierung des Menschen für den Wettbewerb stattfindet* und er systematisch dem Verschleiß preisgegeben wird, *da wird er durch Passivierung* (durch „action“ oder durch Beruhigungsmittel, Medikamente, Massenshows, Wellness und Fernsehen) *dem (Ab-)Sterben anheim geben*, jeder proklamierten Verantwortung und Mündigkeit zum Trotz.
- Der Vorgang gipfelt in einer *negativen Utopie*: dem Altwerden, den Altenbergen, den teuren Alten, unserem kollektiven Aussterben. Einst war das „Länger-Leben“ als Gipfel des –

¹⁰ Dabei wird nicht vergessen, was jenseits mentaler Verluste noch an materiellen sozialen Versicherungen geblieben ist, und dass es anderenorts noch weniger als das ist.

¹¹ Die Autorin vertritt die These, dass mit der Globalisierung Politik weithin in einem Akt der Unterwerfung unter die Wirtschaft von der etablierten Politik selbst aufgegeben worden ist, in den westlichen Gesellschaften allgemein unter dem Zeichen der „neuen Mitten“ und in der Bundesrepublik in besonderer Dynamik während der rotgrünen Ära.

¹² Vergl. Frank Schirrmacher, *Minimum, Vom Vergehen und Neuentstehen unserer Gemeinschaft*, 2006. Dabei gibt es aussagekräftig Gegenbeispiele – vergl. etwa J.B. Henri Savigny, *Der Schiffbruch der Fregatte Medusa*, ein historisches Exempel, oder Jared Diamond, *Kollaps*, 2005.

¹³ Ein in diesem Zusammenhang relevantes Beispiel hierfür ist die materielle und soziale Bestrafung Kinderloser.

naturwissenschaftlich-technischen – Fortschritts gedacht, weshalb die Gesellschaft übrigens auch weniger Menschen ‚braucht‘.¹⁴

- Die Gegenwart mündet so für die Zukunft in einem *Schreckensszenario*, was freilich, würde es zutreffen, ein selbst organisiertes wäre.

Was bringt diese von vielen Seiten gleichzeitig und systemisch organisiert vollzogene Veränderung von Gesellschaft? Was ist der Kern dessen, das sich mit „Zustimmung“ und „Zutun“ aller Beteiligten verändert?

- Es verändern sich vor allem und zuerst *Machtverhältnisse*, ein Demokratie- und ein Freiheitsverlust finden statt.
- Die Veränderungen führen zu (*explosiven*) *Gewaltausbrüchen* dort, wo die Verlierer noch Kraft haben (wie das Beispiel Frankreichs besonders deutlich zeigt) oder zu *Kontrareaktionen* in Gestalt des aussichtslosen Festhaltens an der Vergangenheit.
- Vor allem kennzeichnen sie eine *Zerstörung und Selbstzerstörung*.
- Im Tiefsten handelt es sich um einen *Humanitätsverlust*, der nicht Merkmal einer Partei, sondern einer Gesellschaft und ihrer Mitglieder ist, die in diesen Zeiten ihre andere Seite zeigen. Dieser Humanitätsverlust impliziert insbesondere eine Verleugnung von Geburt und Alter –bzw. Sterben, es zählt nur unmittelbare Verwertbarkeit der „Humanressource“. Er impliziert eine Verleugnung des Lebens.

Statt Wissen und Dienstleistung verbreiten sich Informationsmüll und Dummheit, Betrug und Unterwerfung, statt Innovation kehrt unbrauchbares Uraltes endlos wieder. Soziales aber ist hochprofitabel: Frau, Kind, Familie, Vater sowieso. Jede soziale Beziehung ist mit Geldverdienen und Profit verknüpft. Soziales lässt sich in der Not leicht ausbeuten. Doch Ausbeutung ist heute umfassender und tiefer als zuvor. Schlichte Menschlichkeit wird ausgeweidet, wenn nicht absolute Verlassenheit und Isolation sein sollen, in deren Angesicht „wir“ uns gezwungen fühlen, sie zu geben – gegen ein bisschen Geld. Der Mensch wurde nicht nur in verschiedene Bestandteile bis zur Zersplitterung zerteilt, seine Seele, das pure Menschsein, das letzte noch in seinem Besitz befindliche „Private“ wird zuletzt enteignet – und macht den modernen Menschen leer, seine Existenz sinnlos.

¹⁴ Die sonst beklagte „Überbevölkerung“ anderenorts ist in diesem Kontext kein Thema – sie könnte ja ein natürlicher Ausgleich sein – es sei denn im gegenteiligen Sinn als eine Größe, von der „wir“ potentiell überfallen und als Minderheit unterjocht werden, in Gestalt der Migranten bzw. in der Steigerungsform der „Islamisten“, jenen Zugewanderten mit den vielen Kindern und dem starken Blutszusammenhalt. Vergl. B. Strauß, F. Schirrmacher a.a.O.

Es ist *heute eminent Soziales, das zu Geld gemacht wird* – und zwar *der ganze Mensch*, nicht etwa – wie in der jüngeren Vergangenheit – nur seine Arbeitskraft.

So produziert „sich“ eine *Endzeitstimmung*, hat sich in der Gesellschaft, forciert von den Mächtigen, eine solche geschaffen¹⁵. Sie „macht“ uns „ein“, was postwendend -„stimmungsverschärfend“-beklagt wird. Sie suggeriert, es ließe sich *nichts ändern*. Man könne sich nur geschlagen geben, ablenken, unterhalten, bewellnessen lassen oder zufrieden geben.

Humanitätsverlust, Selbstzerstörung, Endzeitstimmung – es handelt sich um eine *den Menschen in seiner ganzen Tiefe erreichende manifeste Gesellschaftskrise*.

Deshalb noch einmal gefragt: Was ist das Problem? Das Problem ist die Wertlosigkeit des „Anderen“, des „Weiblichen“, des äußerlich „Weichen“, des scheinbar „Schwachen“, des Menschlichen, des Menschen. Dass sich daraus nichts machen ließe. Dass dies kein Vermögen sei, keine unbedingt auszubildende Ressource. Dabei handelt es sich gegenüber aller Macht um eine ungeheure, vielleicht sogar überlegene Kraft.

3. Gesellschaftsalternative – statt Wirtschaft plus (Sozial-)Staat plus Familie in Hierarchie

Die alte gesellschaftspolitische Grundannahme Deutschlands ist trotz des sozialrevolutionären Wandels der Arbeit geblieben, und, an einer wesentlichen Stelle ausgehöhlt, jetzt gar zugespitzt: Wachstum für einige soll später zu „Überfluss“, Überflüssigem und so zu „Abfallendem“ für den Rest führen, etwa wie beim vollen Baum mit Fallobst. Starke stärken, heißt die Parole, statt überall Stärken zu stärken. Die Wirtschaft ist das eine; dort herrscht jeder gegen jeden, Konkurrenz, Globalisierung und gibt es „keine Alternative“. Staatliche Ordnung mit untergeordnetem stark geschwächtem sozialen Ausgleich ist das andere.

Drei Faktoren bestimmen die veränderte Lage: die nun differenzierte, geschärfte, sich selbst beschleunigende strukturelle Ungleichheit, die, je enger der Raum ist, desto mehr soziale Spaltung bedeutet, und das in den Gesellschaftsgrund eingelassene Loch für die sozialen Verlierer¹⁶. Darauf setzt das Versprechen auf – freilich von Anfang an auf eine *Eventualität* eingeschränkt –, den *Überschuss vom Zuwachs*

¹⁵ Sie drückt sich in den Katastrophenszenarien aus, die Deutschen würden aussterben, die Wirtschaft bewege sich immer weiter in einen Abgrund, die Sitten verfielen u.ä.m.

¹⁶ Vergl. M.J. a.a.O. Anmerkung 1. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Aufgabe eines Rechtsanspruch zugunsten staatlicher Eingriffe, die bis zur Willkür gehen können.

als patriotische, nationale Solidarität¹⁷ *später* zu verteilen. Darin kondensiert sich die gegenwärtige gesellschaftspolitische Prämisse. Der alte, einstmals durch Großkollektive (die heute innerlich weithin zerfallen sind) hergestellte und garantierte Klassenkompromiss ist dabei substantiell ausgehöhlt worden und nur noch minus XXX groß¹⁸. Der soziale Rest wird zurück in die Familie verschoben, die sich doch gerade ob dieser Grundordnung bereits in Auflösung befand und die sich ob der wirtschaftlichen Krisen zusätzlich in ihre Einzelbestandteile zerlegt. Die „Familie“ bleibt dabei im Kern die Frau, die selbstredend im Allgemeinen obendrein erwerbstätig ist, und also die „Vereinbarkeit“ von „stark“ und „schwach“ unter verengten Rahmenbedingungen auf ihrem Rücken trägt. Zwei frei gewählte Vätermomente sind quasi das Werbegeschenk für dieses Modell. Es führt weiter zurück als in die Vergangenheit. Es ist ein unmögliches Modell.

Die Opposition im Parlament und in Gestalt mancher Proteste sagt dazu: wir gegen die. Die (Starken) nehmen, was uns (Schwachen) gehört, den Gewinn. Aber das Spiel bleibt das gleiche. Und hinsichtlich der Familie – d.h. zugleich der Rolle der Frau und der tatsächlichen Un-Gleichberechtigung in deren sozialer Ökonomie – sind sich alle einig.

Die Gesellschaft, die Bürgerin, der Bürger, die Demokratie fallen mehr und mehr aus.

Der *Klassenkompromiss*, der „soziale Ausgleich“, auch der auf *Recht* basierende und somit *allgemeine kleine Kompromiss*, das Modell *Familie=Frau* – das alles gehört jedoch der *Vergangenheit* an.¹⁹ Die paradoxen Denkweisen und Operationen mit Antagonismen und Dualismen (welcher Art auch immer) sind am Ende ihrer Möglichkeiten und selbst rückständig. Doch auch die neue feine Hierarchisierung der Gesellschaft hat keine Zukunft, so sehr sie im Einzelfall und als Ideologem Rettung zu versprechen scheint.

Ein neuer und neuartiger Gesellschaftsvertrag ist erforderlich. Die Alternative liegt in einer *Gesellschaftsalternative*, die die zerfallenden Teile der alten Ordnung reintegriert und über sie hinausgeht, weil sie

¹⁷ So äußerte sich die CDU-Vorstzende und Kanzlerin jüngst zur Interpretation von Solidarität, im Gebrauch dieses „sozialdemokratischen“ Begriffs. Siehe dazu die Rede von Angela Merkel zum künftigen Grundsatzprogramm der CDU vom 20.2.06 anlässlich des Bundesausschusses ihrer Partei, Tonbandabschrift, autorisiert durch die CDU-Bundesgeschäftsstelle.

¹⁸ Der Zuwachs bleibt ungewiß, der Überschuss vom Zuwachs noch ungewisser, die Bereitschaft zu teilen angesichts der gegenwärtigen Erfahrungen fragwürdig, während der Druck auf die sozialen Kassen angesichts des steigenden Bedarfs wachsen wird und weitere soziale Kürzungen befürchten läßt.

¹⁹ Da helfen auch ein DGB-Vorsitzender Michael Sommer als neuer Freund von Angela Merkel und ein Frank Bsirske sowie Jürgen Peters als Schieber oder wechselweise als Geschobene von Oskar Lafontaine und Gregor Gysi nicht.

neue und wirkliche Gesellschaft stiftet und Geselligkeit für alle ermöglicht, einen lebendigen, reichgestaltigen und vitalen sozialen (Gesamt-)Organismus.

Die alte, mit der deutschen Einheit neu belebte Grundannahme, nach der spalten und herrschen bzw. unterwerfen und befrieden zum sozialen Frieden führen, hat sich überlebt, nachdem die (nur) materielle und konsumorientierte Befriedung entfällt.

Aus *dieser jetzigen* Gesellschaft heraus, an ihren Grenzen entsteht das Alternative und hier kann es entfaltet werden:

A) ein Projekt der Autonomisierung aller Bürger, die als freie Gleiche oder gleiche Freie Not wie Zwang *teilen*, für das Gemeinsame *sorgen* (*Care*) und sich „vergesellschaften“, in dem sie inhaltliche Sachbezüge zueinander und zur Gesellschaft aufbauen, dementsprechend Funktionen bearbeiten und an sinnstiftenden Abstraktionen orientieren, aus denen Freiheit und Reichtum *wachsen*. Das Vorhaben umreißt zugleich so sehr einen anderen Begriff von Wachstum als nach ihm Existentielles, Not und Bedürftigkeit – allgemein menschliche Minima und Grundlagen – geteilt werden, der Überfluss aber unterschiedlich und individuell sein darf und damit auch nach menschlichem Maß sein wird.

B) ein anderes Entwicklungsmodell von Gesellschaft, komplexer, weiter und tiefer, die „dunklen“ Seiten der Menschen und der Welt nicht leugnend, sondern sie transformierend und zwar „friedlich“ – d.h. die Probleme *lösend* und insofern *erlösend*. „Alternative“ Vorschläge, welche im Teil verharren, werden nicht wirklich alternativ sein können, sondern neues Unheil stiften. Sie müssen sich aufs „Ganze“ und „alle“ und „alles“ beziehen und jedem seinen Platz und seine Entwicklungsmöglichkeit geben.

Deshalb sei von einer *Gesellschaftsalternative* oder von einer Alternative, die *gesellschaftlich* ist, gesprochen.

A) teilen, sorgen, wachsen

Die Ökonomisierung von Gesellschaft, das „Durchrechnen“ von allem und jedem, ist nicht das Problem, sondern das Falschrechnen und die Verweigerung von „teilen, sorgen, wachsen (lassen)“, die Verweigerung des je eigenen Rechts und des Rechts der Gesellschaft. Das Problem liegt in einem gesellschaftlichen Mechanismus, der es ermöglicht, dass seine „Spitzen“ zustande kommen, weil zu ihrem Sein alles andere aufgezehrt und ausgebeutet wird.

- Der größte daraus entstehende Verlust besteht im Verlust von Humanität und Sinn menschlichen Lebens, d.h. im Verlust

elementarer *gesellschaftlicher* – d.h. durch andere vollzogenen, im Anderen erfahrene, „öffentlicher“ – Zuwendung, Zuneigung, „Liebe“, ja, nur der Wahrnehmung und Anteilnahme, ohne die jede/r verloren ist. (Diesen Verlust muss man auch als Ursache der verschiedenen religiösen Retros verstehen.)

- Daraus erfolgt der *Verlust von Politik* als öffentlicher Empathie, „Sorge“ (Care) und Schaffung von Recht.
- Aus *diesem Grund* sind wir mit einer Wirtschaftskrise konfrontiert und haben kein Wachstum.

Wenn der Mensch aus Wirtschaft und Gesellschaft externalisiert ist, der Markt aber nach der „Humanressource“ schreit und es bereits einen global wachsenden Billigsektor unter unmenschlichsten Bedingungen gibt, darf der Mensch dann jetzt exhumiert werden? Nur die Fitten – das wird nicht gehen. *Alle oder keiner* – vom Prinzip kann es keinen Kompromiss geben. In der Praxis kann sich höchstens zeigen, wie weit es in einer konkreten Situation (schon) erfüllt werden kann. Rückt man vom Prinzip als solchem ab, wird es nie für irgendjemand gelten.

Was *darf* der Mensch kosten? Was *kostet* der Mensch? Wie *teuer ist er „uns“*? Wir leben in einer Marktgesellschaft, die so dominant ist, dass die Vorstellung, sie wegzukämpfen zu können, abwegig ist. Also kann es „nur“ darum gehen, *in ihr „unseren“, den menschlichen, Wert – als einen allgemeinen! – zu behaupten*. Das ist und erfordert etwas ganz anderes als gegen einen Gegner oder gegen etwas zu sein oder auf einem anderen Acker ein eigenes Haus zu bauen. Die Globalisierung des Marktes aber erfordert dies „ganz Andere“ von uns, die wir alle samt und sonders von diesem Markt abhängig sind – wollen wir Humanität zurückgewinnen. Es wäre ein politisches Emanzipationsprojekt.

Die Vergesellschaftung der Arbeit am Mensch hieße, - statt den Mensch weg zu rationalisieren – diese Arbeit zu rationalisieren²⁰ und zu demokratisieren (was „das Kapital“ bzw. der Markt auf ihre begrenzte Weise schon tun) und damit im übrigen die Marktwirtschaft vor sich selbst zu „retten“. Es hieße, Bewertungskriterien zu entwickeln, sie messbar zu machen und finanziell zu bewerten. Es hieße, selbst offensiv Dienstleistungen zu angemessenen und bezahlbaren Preisen anzubieten. Es hieße, die Voraussetzungen für die Entfaltung dieser Arbeit zu schaffen. In ihr wäre die „Sorge“ nicht Zusatz, sondern Substanz und folglich integriert. Es könnte das europäische Entwicklungs- und Qualitätsmerkmal sein, das von einer ganzheitlichen Entwicklung des Menschen ausgeht und das Humboldtsche Ideal auf neuer Ebene aufnimmt und fortschreibt. Das

²⁰ Das heißt zuallererst, sie überhaupt zu *denken* und rational, mit Vernunft zu entwerfen.

Projekt könnte einen wirklichen Aufbruch umreißen. Es hieße, einer aufgeklärten Aufklärung zu folgen.

Die Alternative hieße: Anders zu leben, (durchaus und ironischerweise „kühl“ „berechnet“) andere Werte zu leben. Das kostet etwas. Zuerst Arbeit und Mühe. Der Preis steht einem anderen Preis gegenüber: Eine weitere, gar vollständige Re-Privatisierung dieser Arbeit wäre nicht ohne schreckliche Rückschritte (wie sie den Fundamentalisten anderenorts vorgeworfen werden), wohl nicht einmal ohne schrecklichen reaktionären Terror (alternativ zum Terror am Ende der französischen Revolution) zu haben.

Durch die weitere Auflösung dieser Arbeit am Menschen ins Gesellschaftliche jedoch können die modernen Menschen, die in sich so gefangen wie verlassen, so isoliert wie entpersönlicht sind, – weil sie dabei auf die *anderen* stoßen – wieder „Individuen“ werden. Das wäre etwas sehr Privates, etwas, was „uns“ gehört und dazu führte, dass „wir“ „uns“ wieder gehören und was „uns“ mit anderen zusammenführt.

Vergesellschaftung meint nicht Staatstätigkeit, die Ersetzung der Rolle der treibenden Täter und der Oberaufsicht durch andere. Der Staat wäre nur das Instrument der Bürgerinnen und Bürger, Verantwortung zu übernehmen (d.h. auf jede Anrede Antwort zu geben), Selbstbestimmung zu haben und Entwicklung zu Steuern und zu steuern (im doppelten Sinn). Auch Geburt und Tod (zuständig sind bislang Frau und Priester) sind keine bloße Naturtatsache. Sie umreißen unsere Abhängigkeit, Bedürftigkeit und Verletzbarkeit, Beginn und Endlichkeit. Das macht Arbeit und Kultur.

„Liebe“ bezahlen? so lautet oft die entsetzte Frage. Ja. Früher machte Besitz die Familie, dann immerhin machte die private (frei gewählte!) Liebesarbeit diese. Nun soll wieder Besitz der Clou sein, sagt der Retrokurs. Aber heute und morgen wird bezahlte öffentliche Arbeit – d.h. allgemeine, von allen geteilte, Demokratie – die Familie, die Gesellschaft, die Kultur, den Reichtum machen²¹.

²¹ Die Definitionen von M.J. dazu lauten: *Teilen* – Zu teilen wäre die existentielle Bedürftigkeit, Abhängigkeit, Verletzlichkeit des Menschen. Zu teilen wären so die Zwänge und Unfreiheiten, die aus jener resultieren. Zwänge zu teilen, macht diese halb so schlimm und eröffnet obendrein zur anderen Hälfte eine Freiheit. *Sorgen* – Zu sorgen wäre für den Mensch, nicht zuletzt, dass er mit diesem seinem Schicksal fertig wird, und für alles, was er braucht und was ihn freut. Durch die Sorge wäre etwas zu schaffen, etwas zu schöpfen, etwas zu ändern, dass der Mensch frei ist zu wachsen. *Wachsen* – Wachstum fängt beim Menschen an und er kann es nur in einem Zusammenhang, zum Zeugen gehören zwei, zum menschlichen Überleben mindestens drei, die mehr werden, die zu einer Gesellschaft werden, die untereinander, miteinander wirtschaftet. Das Wachsen von Mensch und Gesellschaft und Wirtschaft gehörten zusammen. Jenseits von Teilen und Sorgen beginnt das freie Wachsen und Neuschöpfen.

B) ein anderes Entwicklungsmodell

Mit einem solchen Vorhaben steht ein gewaltiger Tabubruch bevor: Die *Kosten des Menschen, die Arbeit am Menschen, der Aufbau dieser Ressource* in all ihren Facetten zu realisieren, darin läge die Gegenwartsaufgabe schlechthin, die für die Zukunft in eine andere Arbeitsgesellschaft führen würde. Es handelte sich um ein anderes Entwicklungs- (und Fortschritts-) Modell.

Dieses wäre viel langsamer, viel genießerischer und Zeit auskostend; viel produktiver; viel besser, ausgeglichener, schöner; viel langfristiger; ausreichend wieder für ein Leben statt für einen Moment und damit „automatisch“ auch für nachfolgende Generationen; viel reicher: komplexer, vielfältiger, unterschiedlicher; ökologischer, sozialer und humaner; viel weniger betriebsam, viel intensiver und tiefer; es wäre viel sinnvoller – ohne dass man irgendjemand etwas wegnehmen müsste. Wo, wie gegenwärtig bei den Einzelnen wie den Kollektiven in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, *Grenzen erreicht* werden, wird ein *neuer Anfang möglich und nötig*. Es wäre politisch zuvorderst und überall über eines zu sprechen, nämlich: über dieses Arbeitsprojekt und wie es zu machen ist, ausgehend von dem, was jetzt geleugnet und unterschlagen wird.

[Dabei ist nie zu vergessen, dass alles erwächst und erwachsen ist aus dem Vorherigen. Es wäre mit jeder Vorstellung zu „brechen“, über „Gegensatzkonflikte“ käme die „Lösung“. Wenn Konflikte so gewaltsam aufbrechen, so mögen sie im positiven Fall eine treibende Kraft, eine – schmerzliche! – Bewegungsform sein, aus der sich das Neue gebiert. Aber die Vorwegnahme einer Lösung, die als Einheit von Form und Inhalt im Handeln für Veränderung unverzichtbar ist, sind sie darin genau nicht. Der Gegensatz als Antagonismus ist das Gegenteil einer positiven Utopie, aus der heraus nur konkrete und praktische Lösungen gewonnen werden können. Er gebiert allenfalls Machtkämpfe, bevorzugt männliche Macht- und Dominanzkämpfe, die zu überwinden statt ewig zu wiederholen und nachzuspielen sind. Das setzt eine geistige Revolution voraus, die das Handeln anders strukturiert und erst zur Veränderung befähigt.]

Folgte man solchen Überlegungen, zeigten sich etwa folgende Alternativen zu den gegenwärtig dominanten Lebensweisen:

- Ein freies Zusammenleben von Herkunfts- oder frei gewählten „Familien“ verknüpft mit vielen einfachen und anspruchsvollen professionellen Dienstleistungen und öffentlichen Lebens-einrichtungen.

- Ein sinnvoller, altersgemäß arbeitsamer Lebensabend und die (Selbst-)Behauptung des Sinn des Alters als eigener Lebensphase von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.
- Die Geburt eines Kindes als Lebensbejahung: *Dieses andere* Leben wollen wir. Im Unterschied zum jetzigen, das wir, so offenbart uns unser wissentliches Unwissen oder unbewusstes Wissen, nicht wirklich bejahen. (Gerade viele Frauen, die aus anderen Motiven keine Kinder haben als Männer, haben Opfer für die Zukunft vollbracht, weil sie sich für eine andere bessere Welt einsetzten, wie Generationen zuvor auf andere Weise. Heute mit dem Finger auf Kinderlose zu zeigen, verhöhnt sie einmal mehr.)
- Da Arbeit am Menschen produktiv ist, einzig der Mensch produktiv und kreativ ist (auch wenn manche von ihm geschaffene Maschine ihn als Maschine übertrifft), wird eine moderne reiche Gesellschaft für sie keine Sklaven, keine Mägde, keine Frauen (als Frauen), keine Exkludierten oder Unqualifizierten einsetzen, sondern sie bestens ausbilden, bezahlen und öffentlich zugänglich machen.
- Die menschliche Arbeitskraft ist das eigentliche Kapital und Vermögen eines/r jeden. In deren Entfaltung fallen Selbstbestimmung und Verantwortung zusammen. Sie müssen dann nicht mehr als Tugenden zusätzlich „anerkennen“ werden.
- Statt des Sozialstaats gibt es eine soziale Gesellschaft, deren *politische* Ordnung durch den Staat garantiert wird.
- Der Staat garantiert, dass sich die Bürgerinnen und Bürger eine „positive“ Sicherheit geben: für jeden 1 Stimme (Wahl, Meinungsfreiheit), 1 Macht-Eigenständigkeit (soziale Struktur) und 1 Eigentum (Geld, Erwerb).

Dass in den gesellschaftspolitischen Grundannahmen Wirtschaft und Profitmaximierung dominieren und Großkollektive bzw. der Staat Korrekturen – um den kontraproduktiven Preis des inneren Auseinanderdriftens gesellschaftlicher Teile und der Bürger – erzwingen müssen, kann, wie das Ergebnis zeigt, die Gesellschaft nicht weiter tragen. Es wären vielmehr Lösungen zu finden, in der das Freie und das Soziale (Gerechte/Gleiche) die ganze Gesellschaft durchdringen, jeweils zusammen eine Einheit bilden und als solche für Produktivität bürgen – schon in der Idee vom Individuum, das den anderen braucht, und darum auch mental, sozial und materiell BürgerIn sein muss. Staat und Regierung sind für sie Medium und Instrument der Regelungen der Beziehungen, Rechte und Pflichten und der kollektiven Beeinflussung und Steuerung der Ressourcen der durch die öffentliche Bezugnahme geschaffenen und stets zu schaffenden Gesellschaft. Wenn es dabei um eine Gesellschaftsalternative geht, schließt dies ein, dass jede und jeder Teil des Problems ist und ohne Feindbilder auskommen muss.

Der Mensch ist von der Geburt bis zum Tod in einem gesellschaftlichen Austauschprozess über Arbeit, seinem eigentlichen Kapital, aus dem Wirtschaften und Gesellschaft und Produktivität erwachsen, so wie diese sich über Arbeit an Politik, Staat und Regierung gestalten. So gesehen kann eine Identifikation der Menschen und BürgerInnen statt über Führer und Gruppe über Inhalte, menschliche Bezüge und Sinn stattfinden.

Zu solchen Alternativen gehört ein anderes Denken – etwa ein komplexes, differenziertes, situatives, kontextuales, historisches, prozessorientiertes, ein Denken in der Zeit, ein an einer Einheit von Form und Inhalt orientiertes wahrhaftiges Denken (statt linearem, schnellen, dualistischen, punktualistischen, kurzfristigen, manipulierenden, betrügerischen etc. „Denken“, das schlussendlich gar kein Denken mehr, sondern nur noch ein Funktionieren sein kann).

Ein anderes Denken bricht mit den schwer lastenden Tabus unserer Zeit am Ende von ganz allein:

- Es demontiert das Ideologem Geld. Wer schafft wen, das Geld den Menschen oder der Mensch das Geld? „Die Wirtschaft ist für den Menschen da.“ Die Aussage führt in die Irre (veranlasst eigentlich zu lachen), denn ohne Menschen gäbe es keine Wirtschaft. Geld ist ein Synonym für einen Wert und ein Austauschmittel. Der Mensch schafft und erschafft immer für sich und seine Existenz.
 - a) Zum einen äußert sich „Kapitalbildung“ als Niederschlag von Austausch- und Arbeitsprozessen nicht nur in „Festem“ und „Totem“ (Macht, Technik, Institution, Ware), sondern auch in „Flüssigem“ und „Lebendigem“, der (Selbst)Entwicklung der Menschen. Sozialkapitalbildung ist die Prämisse der anderen Kapitalien, in die es ständig einfließt. Mindestens muss es hier ein durchschnittliches „Gleichgewicht“ geben.
 - b) Zum anderen stellt sich daneben die jeweils konkrete Frage, ob der Wert des Sozialkapitals richtig bemessen wird. Ist der Aufwand besonders groß geworden, und das gilt für eine moderne Gesellschaft, kostet es mehr. (All der andere technische, herrschaftliche etc. „Fortschritt“ wird zum überflüssigen Schrott, wenn der Mensch ihn sich nicht nutzbar machen kann.)
 - c) Danach stellt sich die Frage nach dem Profit. An ihm sollten alle teilhaben, die ihn mit erwirtschaftet haben, soweit als möglich individuell zugerechnet, dann jedoch für den privaten Wohlstand anstatt für eine gesellschaftliche Vormachtstellung – und vor allem erst, nachdem der Verbrauch kollektiver Güter bezahlt wurde.

- Es demontiert das Ideologem Familie, wo Familie zum grenzziehenden, blutsorientierten Reservat gemacht wird, statt zu realisieren, dass der Mensch von Anfang an auch das „Soziale“ hat und Familie ein offenes, vielfältiges und komplexes, so gutes wie u.U. auch problematisches „Durchgangs- und Aufenthaltsland“ in Weiteres, in eine weite Welt (statt einer engen, kleinen) ist, die auch ihre Probleme hat, aber mehr Optionen zur Lösung wie zum Leben bietet. Immer bietet das Heraustreten in die offene Welt eine Möglichkeit zur Befreiung von Leiden.
- Es demontiert das Ideologem „Wer soll das bezahlen?“ bzw. „Liebe bezahlt man doch nicht!“. Bislang wurde „es“ auch mit irgendetwas bezahlt (Männer, Staat, Armut), es geschah nur um den Preis der Vorherrschaft anderer über diese Arbeit und diejenigen, die sie verrichten. Jeder weiß, dass die (gar Klein-)Familie völlig überfordert ist, die notwendige Qualität und Quantität dieser Arbeiten zu gewährleisten. In der modernen Gesellschaft sind Werte wie Selbstbestimmung und Gerechtigkeit, Freiheit und Demokratie nicht nur schöne Werte für Idealistinnen oder Fragen einer folgenlosen Moral, sie machen die Produktivität von Wirtschaft und Gesellschaft aus, werden zu barer Münze. Wenn der Einsatz des (ganzen) Menschen so profitabel ist, dann ist die Arbeit an ihm teuer. Der Markt regelt bekanntlich die Ströme, es sind immer die Menschen, die ihm Beine machen (was nur vernünftig ist, bevor er kollabiert).
- Es demontiert die Ideologeme, die Sozialstaat und Staat betreffen. Entweder soll er ganz klein und verschwindend sein (das ist eine Utopie, die aber voraus setzt, dass er seine „historische“ Aufgabe erfüllt und die Menschenrechte, das Recht dazu, verallgemeinert anstatt vor ihr versagt hat) oder er soll groß und stark sein und schon gilt er als Sozialismus oder Ruin oder Sozialismus wird mit Ruin gleichgesetzt. Für das Funktionieren moderner Gesellschaft ist der Staat jedoch schlicht als ein spezieller Funktionsmechanismus der Steuerung fürs komplexe Ganze und seine inneren Beziehungen und Bezüge unverzichtbar.
- Es demontiert das Ideologem der Biologisierung gesellschaftlicher Strukturen und sozialer Grundlagen und die Ausklammerung menschlicher Bedürftigkeit und Freiheitsbedürftigkeit. Es weist zurück, dass sich nun auch noch Geburt und Tod abkaufen lassen sollen – mit Körpermaschinen, Pillen, Fitness, Gentechnologie, Elterngeld oder Steuererleichterung für die Intelligenten und Reichen (damit versuchen einige, sich auf dem Rücken all der anderen zu retten und verheben sich doch schwer). Es prüft, was dem Menschen dient, es holt den ganzen Menschen in sein Leben zurück, und weiß, dass Humanität ohne Anfang und Endlichkeit nicht zu finden ist.

Dieses Denken lässt sich nicht vom Schrecken bannen und von ihm mitreißen. Es dreht sich um und nimmt eine andere Orientierung. Es flieht vor diesem Schrecken, bevor es zu spät ist. Es wendet sich zum Licht hin. Menschen, die so anders denken, fangen an anders zu leben.

4. Leitbilder und politische Denkparadigmen

Welche Leitbilder und politischen Denkparadigmen können dabei weiterhelfen?

1. *Wohlfahrt wäre die optimale Entwicklung des bzw. der Einzelnen im Kontext mit der optimalen Entwicklung des Ganzen und seiner „Teile“, die keine „Teile“ mehr sind, weil sie „in“ innerer und äußerer „Verbindung“ stehen und Relationen ständig ausgelotet werden. Solche Wohlfahrt bedeutet neue Einheitsstiftung, Einheit der Welt, die mit Harmonisierung nichts zu tun hat, sondern (unentwegte) Konfliktlösung voraussetzt.*
2. *Umfassende menschliche Entwicklung ist in den reichen Ländern die Hauptaufgabe (für uns und die anderen): Wenn der Mensch und seine Arbeitskraft sein eigentliches Vermögen ist, braucht er Liebe zur Sache, zu sich und seinesgleichen und zur Welt, sogar um seinen Hass in eine Veränderung zum Besseren zu wandeln. Persönlichkeits- und Gesellschaftsentwicklung in wechselseitiger Einheit wird zur lebenslangen Aufgabe und Berufung.*
3. *Selbstbestimmung und Demokratie (Macht bzw. Freiheit und Politik) und eine Sicherheit (eine Einheit von Stimme, Macht, Geld – Sprechen, Entscheiden und Handlungsmittel) wären die erweiterten Grundorientierungen für die Gestaltung von Gesellschaft. Das schliesse zugleich eine elementare Gerechtigkeit ein.*
4. *Produktivität und Kreativität sind durch sie bedingt und stünden als höchste Werte in ihrem Zentrum.*
5. *Arbeit – ganzheitlich verstanden – macht den Motor, das pulsierende Zentrum des Lebens aus. Sie ist das Tun der Spinne im Netz. Sie ist Befreiung von der Arbeit als bloßer Existenzzwang und Fron, wenn wir bereit sind, uns wechselseitig dafür zu bezahlen.*
 - a) *Anders arbeiten heißt natürlich auch anders wirtschaften. Arbeit, Leben, Wirtschaft, Bildung, Entwicklung stehen miteinander in Verbindung und machen eine ArbeitsbürgerWirtschaftsGesellschaft, die zugleich der öffentliche Bereich unseres Lebens ist, größer als je zuvor, mit mehr Wahl als je zuvor. Es gibt mehr Arbeitsplätze, die*

Arbeit ist weniger auspowernd, es bleibt etwas wirkliche Freizeit und Muße.

- b) Arbeit steht in lebbarem Zusammenhang zu Lebensnetzwerken/formen, *ein* Mensch lebt in *vielen* Bezügen, in beidem hat jedes Alter einen je eigenen Sinn, auch wenn die Menschen fast ein Leben lang arbeiten lernen. Am Anfang und am Ende sollte ihnen viel Freiheit und Ruhe für die besonders schwierigen Lebensphasen gegeben sein.
6. Die standardisierte Massengesellschaft hat ihren Zenit überschritten. Sie wäre, soll nicht eine labile neufeudale Gesellschaft sich hinschleppen, von einer *komplexen Individual- oder Individuen-Gesellschaft* abzulösen, die ein *Minimum an starken allgemeinen, d.h. reziproken neuen Regeln* bräuchte, um *umfassende Freiheit für sehr viele* gewährleisten zu können. Verantwortung – kommt fast von allein, wenn man bereit ist, allen Freiheit zu geben.
7. *Die demokratische ArbeitsBürgerInnenWirtschaftGesellschaft* wäre die entscheidende gesellschaftspolitische Leitidee. Es wäre die Verallgemeinerung eines ethosstarken, selbstbewussten und tatkräftigen Bürgertums.
8. Dem *Staat* obläge die Aufgabe, grundlegende *allgemeine* politische Rahmenbedingungen und *allgemeinfähige* Regeln zu garantieren (d.h. für jede/n gleich gültig) und damit politische Freiheit und Demokratie, soziale Freiheit und Privateigentum für jede/n zu sichern und zugleich (relative) Gerechtigkeit wie Differenziertheit aufs Ganze. Das, was bislang der Sozialstaat repräsentierte, fände seinen Ausdruck in geteilter Abhängigkeit und Verletzbarkeit, d.h. geteilter Not, und in einer sozialen, d.h. auch bezahlbaren Gesellschaft (im doppelten Sinn, jede/r bzw. "ein" Mensch kann sich Gesellschaft leisten und es gibt eine „leistungsfähige“ Gesellschaft im Großformat).²²

²² Die Finanzierung setzte auf mehreren Ebenen an: a) Die „Arbeit am Mensch“ wäre von den Arbeitenden selber teuer zu machen und zugleich auf Verantwortung und Leistung zu achten. (Unter einem bestimmten Preis wäre sie zu verweigern, weil dies ergiebiger ist als sich die Substanz nehmen zu lassen; in diesem Fall wäre ein direkter „Privattausch“ vorzuziehen.) b) Vor allem wäre der „Verbrauch von Gesellschaft“ teuer zu machen sowohl über Steuern für eben jenen Verbrauch als auch über die Einkommen. c) Zum Aufbau dieser Arbeit wären staatliche Anreize sinnvoll und nötig. d) Es wären neue soziale Sicherheit zu schaffen (Grundsicherung oder Formen von Bürgergeld verbunden mit verschiedenen privaten, öffentlichen und betrieblichen Systemen sowie eine neue allgemeine Krankenversicherung). Das folgte dem schon dargelegten grundsätzlichen Prinzip von halbe-halbe zwischen dem Einzelnen und den Anderen bzw. der Gesellschaft. Bei besonderer Bedürftigkeit könnte die Hälfte gestaffelt sein. e) Die Bedeutung des Staates läge hier darin, Einheiten zu finden, die jeweils frei, gerecht, gleich zugleich sein können und entsprechend differenzierte Lösungen ermöglichen. Daneben gälte es, Mindesteinkommen festzulegen; Übergänge finanzieren zu helfen; Mindeststandards zu definieren; einzel- und zielorientierte positiv Fördermaßnahmen zur Behebung von Diskriminierung vorzusehen u.ä.m..

9. Ein *Leitbild für Einzelne*, Frau, Mann, Mensch, unabhängig von sonstiger Herkunft oder Zugehörigkeit, könnte im *eigenständigen Dasein als Individuum* für alle liegen, das über *ein* Leben und *einen* Lebenslauf verfügt, gegenüber anderen *nicht dominiert*, sondern mit ihnen *kooperiert*, in Reflexion und Selbstreflexion, Entwicklung und Selbstentwicklung (knüpft an 5. an).
10. Insgesamt läge darin der Versuch, zu einer *Einheit von frei und gleich und gerecht* zu finden.

Davon profitierten Menschen, Frauen, Männer, Junge, Alte, Individuen und Kollektive, Teilbereiche und das Ganze der Gesellschaft – auch wenn es sich um eine „komplizierte“ Ordnung handelte. Das zu realisieren, würde gerade Modernität, hohen Entwicklungsstand und zivilen „Fortschritt“ verkörpern.

5. Wie?

Es ist Geld wie Heu im Umlauf – für viel Mist. Es gibt Konsum, Action, Passivität wie Heu – für viel Unwichtiges. Es gibt Beziehungen wie Heu – für viel ergebnislose Jagd. Die Gesellschaft tut und produziert ständig alles Mögliche, sie protestiert und kritisiert sogar fortwährend – selten etwas Neues, meistens alles dasselbe. Die Ödnis im Überfluss ist beträchtlich. Aus Angst, es ginge nicht anders. *Statt zu handeln und etwas zu verändern.*

Denkbar, möglich und sinnvoll wäre eine große Bewegung für neue Arbeit, die die neuen sozialen, Körper-, Geistes- und kreativen ArbeiterInnen (am Menschen) mit allen anderen, die mit diesen zusammenkommen müssen, damit es besser wird, zusammenfasst und verbindet. Jede/r wäre willkommen, der/die an solcher Veränderung mitwirken will, egal, ob reich oder arm, egal woher.

Dazu müssten sie aber selbst bewegt sein und ihre Herzen erweicht haben, statt nur miteinander zu konkurrieren. Auch das ist eine Arbeit – am Selbst und im Kopf zur eigenen humanen Entwicklung. Die Wahrheit ist: Der Mensch kann sich nur am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen. Jeder Schritt zur Emanzipation ist noch stets erlitten, erarbeitet, erkämpft worden und dann vielleicht geglückt.

Es gibt das Neue schon – wenn auch in sehr schwacher Gestalt und in seiner Lebensfähigkeit bedroht. Der weltweite Dienstleistungssektor etwa zeigt es. Man muss es nur entdecken und die „Mehrheit“ (der Arbeit) zur Mehrheit (an Lebensmöglichkeiten) machen und deren Stärken stärken.²³

²³ Tausch könnte vorgesehen werden: Bislang gültige Regularien werden in dem Moment aufgegeben, in dem neue angeboten werden. Demographische Fragen werden (Geburten,

Fest steht, dass es heute – nach 40 Jahren „neuer Frauenbewegung“ – um eine erneute Weichenstellung geht. Vor 20 Jahren, 1985, wurden mit dem Erziehungsgeld die Weichen so gestellt, dass „Kindermangel“ und „prekäre Verhältnisse“ befördert wurden bzw. herauskamen. Die Verantwortlichen von damals und heute sehen die Ursache in sich „selbst verwirklichenden“ Frauen²⁴, auch wenn man auf deren Beitrag zur Volkswirtschaft dummerweise nicht verzichten kann. Eine weitere Privatisierung der Arbeit am Menschen nun (in Fortsetzung mit dem Elterngeld) würde Frauen (und Männern) wieder die Butter vom Brot nehmen, die sie sich – im Kampf um Selbständigkeit – erobert haben. Das zu wenden, dazu ist mehr nötig, als *eine* „Forderung“ durchzusetzen. Aber das wird zu schaffen sein. Was gut ist für Frauen, ist gut für die Gesellschaft.

Alter) durch ein allmähliches Hinüberführen in neue Zustände gelöst. Es gibt andere Arbeit, diese wird lebenslang verrichtet, sie erreicht neue Qualitäten. Es gibt neue Arbeit im großen Maßstab auf dem Gebiet der „Menschenarbeit“ jedweder Art. Die aufgeklärte Bürgerin übernimmt Verantwortung fürs Ganze, teilt die schwierige Domäne mit dem Mann.

²⁴ Vergl. u.a. auch Eva Hermann, in: Cicero 5/06

Prof. Dr. C. Katharina Spieß,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Der Nutzen und die Kosten familienbezogener Leistungen: Volkswirtschaftliche Betrachtungen am Beispiel der Betreuung in Kindertageseinrichtungen

1. Die Problematik von Nutzen- und Kosten-Vergleichen im Bereich der Familienpolitik

Es besteht heute ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Familien wichtig sind und dies auch unter volkswirtschaftlichen Aspekten: Familien sind maßgeblich an dem Aufbau des Humankapitals eine Volkswirtschaft beteiligt. Sie sind es, die zu einem großen Teil das Humanvermögen unserer Gesellschaft mittragen. Von daher ist es heute weitgehend unumstritten, dass Familien durch öffentliche Ressourcen gefördert werden sollen: Ökonomisch gesprochen verursachen sie positive externe Effekte, die bei ihnen internalisiert werden müssen, sofern ein effizientes Niveau der Humanvermögensproduktion für eine Volkswirtschaft erreicht werden soll. Weniger konsensual wird dagegen die Frage diskutiert, welchen Umfang eine staatliche Förderung von Familien umfassen sollte. Eine Beantwortung dieser Frage steht damit in Verbindung, wie hoch die positiven externen Effekte von Familien bzw. wie deren Umfang bewertet wird. Anders formuliert geht es um die Frage, wie hoch der volkswirtschaftliche Nutzen von Familien ist, der über den privaten Nutzen von Familien hinausgeht. Eine eindeutige Bewertung oder auch nur Abschätzung dieser Effekte bzw. dieses Nutzens ist äußerst schwierig. Es sei gleich vorab bemerkt, dass sie – aufgrund der Datenlage und Komplexität – nicht abschließend möglich ist.

Familienförderung ist sinnvoll, da sie die positiven externen Effekte der Humankapitalbildung von Familien berücksichtigt. Zu diesen positiven externen Effekten von Familien gehören weitere positive externe Effekte: Familien sind an der Betreuung, Erziehung und Sozialisation von Kindern beteiligt. Die Familien selbst sind allerdings nicht die einzigen Akteurinnen, die an der Humanvermögensproduktion beteiligt sind. Dabei spielen eine Vielzahl weiterer AkteurInnen eine Rolle, dazu gehören Betreuungspersonen von Kindern und Jugendlichen außerhalb der Familie, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Freizeiteinrichtungen. Auch eine staatliche Förderung dieser AkteurInnen kann sinnvoll und effizient sein, da auch sie an der Humankapitalbildung unserer Volkswirtschaft beteiligt sind bzw. positive externe Effekte

verursachen, die über ihren privaten Nutzen hinausgehen. Eine Bewertung der Nutzenkomponenten dieser AkteurInnen gestaltet sich jedoch ebenso schwierig, wie die von Familien. Vielmehr macht eine Einbeziehung dieser AkteurInnen das Unterfangen einer Bewertung von externen Effekten familienbezogener Leistungen noch komplizierter und komplexer. Es muss zusätzlich unterschieden werden, welcher Effekt, wem zuzuordnen ist.

Hinzu kommt, dass für eine abschließende Bewertung der positiven externen Effekte familienbezogener Leistungen die Kosten bzw. negativen externen Effekte derselben diesen gegenübergestellt werden müssen. Letztlich muss der „Nettonutzen“ bzw. der „Nettoeffekt“ für eine Volkswirtschaft abgeschätzt werden. Es ist leicht ersichtlich, dass auch dieses Unterfangen mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Probleme bei einer Bewertung der externen Nettoeffekte familienbezogener Leistungen könnte man zunächst zu dem Ergebnis kommen, noch nicht einmal den Versuch einer Bewertung zu unternehmen. Volkswirtschaftlich betrachtet ist dies jedoch nicht sinnvoll. Vielmehr ist es für den Einsatz knapper Ressourcen zentral, Hinweise darauf zu haben, wo sie am effizientesten eingesetzt werden können. Dieser Einsatz sollte sich an dem Nettonutzen orientieren, den er induziert; nur so können volkswirtschaftliche Ineffizienzen vermieden werden.

Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, zumindest einzelne Nutzen- und Kostenkomponenten zu benennen, die für eine Bewertung familienbezogener Leistungen herangezogen werden sollten. Darauf aufbauend kann versucht werden einzelne Komponenten zu bewerten. Solche Ansätze können eine Vorstellung darüber vermitteln, welchen Umfang positive als auch negative Effekte haben. Sie können Hinweise darüber geben, in welchem Umfang Familien und andere familienbezogene AkteurInnen volkswirtschaftliche Effekte induzieren. Für eine Ausgestaltung von Familienpolitik sind dies zentrale und notwendige Informationen.

Eine Benennung und Bewertung von Nutzen- und Kostenkomponenten soll hier beispielhaft für einen zentralen Bereiche familienbezogener Leistungen erfolgen: Die Betreuung von Vorschulkindern. Es existieren hier sowohl informelle als auch formelle Betreuungsformen. Die folgenden Kosten- und Nutzenbetrachtungen sollen beispielhaft für einen formellen Betreuungsbereich, nämlich der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen erfolgen.

2. Kosten- und Nutzenbetrachtungen bei der Betreuung von Kindern

Bei der Betreuung von Kindern sind vorrangig zwei zentrale AkteurInnen von Relevanz: die Familien und Kindertageseinrichtungen. Ihnen beiden sind Kosten- und Nutzenkomponenten zuzuordnen, die nicht immer ausschließlich der/dem einen oder anderen AkteurIn zuzuordnen sind. Einige dieser Nutzen- und Kostenkomponenten stehen außerdem in einem rekursiven Verhältnis, in dem Sinne, dass der Nutzen der einen Betreuungsform, die Kosten (auch „Opportunitätskosten“) der anderen Betreuungsform darstellt.

2.1. Nutzenkomponenten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Prinzipiell können kurz-, mittel- und langfristige Nutzeneffekte unterschieden werden. Hinzu kommt, dass die Effekte primär dem Kind, den Eltern (insbesondere den Müttern) oder auch anderen Wirtschaftssubjekten zugeordnet werden können. Nutzenkomponenten, die den Kindern zuzuordnen sind, sind jene Effekte, die die kindliche Entwicklung fördern und unterstützen. Für sie gilt, dass sie durch die Betreuung in der Familie und der Kindertageseinrichtung verursacht werden können, sofern beide AkteurInnen eine gute Betreuungsqualität gewährleisten. Diese Voraussetzung für die Realisierung der kindbezogenen Effekte ist von zentraler Bedeutung: Ohne eine gute pädagogische Betreuungsqualität können die Effekte nicht realisiert werden.

Solche Effekte können durch zahlreiche pädagogische, entwicklungspsychologische und andere sozialwissenschaftliche Untersuchungen sowohl für die Familie als auch für Kindertageseinrichtungen empirisch belegt werden. Aus der Pädagogik und Entwicklungspsychologie ist uns das hohe Gewicht bekannt, das gerade Entwicklungsprozessen in der vorschulischen Lebensphase für die gesamte Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsbiographie eines Menschen zukommt. Ökonomisch formuliert heißt dies, dass die Rendite einer frühkindlichen Erziehung besonders hoch ist – i.d.R. sogar höher als Erziehungsleistungen zu einem späteren Zeitpunkt. Kurz- und mittelfristig hat eine gute Kinderbetreuungsqualität demnach positive Effekte auf die Entwicklung der kognitiven und psycho-emotionalen Fähigkeiten eines Kindes, die z.B. dazu führen können, dass sich der Schulerfolg dieses Kindes erhöht. Dies kann wiederum geringere Schuljahrwiederholungen oder Sonderschulzuweisungen zur Folge haben, die ansonsten durch öffentliche Mittel finanziert würden. Auch kostenintensivere öffentlich finanzierte Maßnahmen der Jugendhilfe können sich verringern, wenn eine gute Betreuung in

Kindertageseinrichtungen erfolgt. Langfristig können volkswirtschaftliche Effekte dahingehend auftreten, dass gute Betreuungsqualitäten in früher Kindheit zu einem höheren Lebenseinkommen, einer geringeren Sozialhilfeabhängigkeit oder aber einer geringeren Kriminalität führen – alles dies führt zu öffentlichen Mehreinnahmen bzw. zu Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten.

Untersuchungen, die auf der Basis repräsentativer Daten empirische Hinweise auf diese Effekte geben, sind primär im US-amerikanischen Forschungsraum anzusiedeln. Es gibt eine Vielzahl von Studien, die sich mit den kurzfristigen Effekten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen beschäftigen. Sie zeigen, dass insbesondere die kognitive Entwicklung von Kindern aus Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status und aus anregungsarmen Elternhäusern durch eine gute Betreuung maßgeblich gefördert wird. Studien, die bis in die Schulzeit hinein die Effekte einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen untersuchen, haben in jüngster Vergangenheit an Bedeutung gewonnen. In zwei groß angelegten empirischen Untersuchungen – der NICHD Studie und der Cost, Quality and Outcomes Studie – konnten so z.B. weitere Hinweise dafür gefunden werden, dass eine gute vorschulische Betreuungsqualität schulische Leistungen erhöht, insbesondere für Kinder von Eltern mit einem niedrigen Bildungsniveau. Empirische Studien, die mittel- bis langfristige Effekte analysieren, gibt es dagegen wenige. Die berühmteste unter den wenigen Studien ist das Perry Preschool-Projekt, das Kinder weit über ihr 19. Lebensjahr hinaus beobachtet hat. In diesem Projekt konnten dahingehend Effekte gefunden werden, dass sich eine qualitativ gute frühkindliche Betreuung positiv auf das spätere Erwerbseinkommen und die Arbeitsmarktpformance auswirkt. In dieser Studie wurden auch Effekte dahingehend festgestellt, dass die Wahrscheinlichkeit, an kriminellen Delikten beteiligt zu sein, durch eine gute frühkindliche Erziehung in Kindertageseinrichtungen maßgeblich reduziert wird. Im europäischen und insbesondere deutschen Forschungsraum liegen dagegen wenige solcher Studien vor. In einer Studie für Deutschland kann z.B. gezeigt werden, dass sich der Besuch eines Kindergartens bei Kindern aus Migrantenfamilien positiv auf die Wahrscheinlichkeit auswirkt eine weiterführende Schule zu besuchen. Dies legt nahe, dass eine gute außerhäusliche Kinderbetreuung die Integration von Migrantenkindern in die Gesellschaft erhöht und damit Ausgaben in anderen Bereichen reduziert.

Neben diesen kindbezogenen Effekten verursacht der Besuch einer Kindertageseinrichtung auch einen Nutzen, der den Eltern, insbesondere den Müttern zuzuordnen ist. Dieser Nutzen ist – im Gegensatz zu dem kindbezogenen – primär der Betreuung in einer

Kindertageseinrichtung zuzuordnen. Bei diesem Nutzen handelt es sich um die Opportunitätskosten einer gewünschten, aber insbesondere von Müttern nicht realisierten Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kindertageseinrichtungen ermöglichen es prinzipiell, dass beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen können. Diese Möglichkeiten sind allerdings stark von der Bedarfsorientierung der Angebote abhängig. Empirische Untersuchungen zeigen z.B., dass insbesondere die Versorgung mit Ganztagsplätzen, aber auch die allgemeine Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen, die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit und das Erwerbsvolumen einer Mutter beeinflussen.

Eine Erwerbstätigkeit beider Eltern kann gesamtwirtschaftlich einen Nutzen haben. Dieser besteht zum Beispiel darin, dass eine höhere Elternerwerbstätigkeit ein steigendes Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen zur Folge hat. Hinzu kommen weitere mögliche Einsparungen bei der Unterstützung arbeitsloser Elternteile. In einer Studie des DIW Berlin wurden diese Effekte abgeschätzt: Sie zeigen, dass 1 bis 6 Mrd. Euro Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer und 1 bis etwa 9 Mrd. Euro Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern erzielt werden könnten, wenn erwerbswillige Mütter ihre Erwerbswünsche tatsächlich realisieren könnten. Eine Steigerung des Einkommens von Familien durch eine Erwerbsbeteiligung der Mütter kann auch mit höheren Konsumausgaben dieser Familienhaushalte verbunden sein, die zusätzlich zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer führen können.

Es ist ein Spezifikum der deutschen föderalen Finanz- und Aufgabenverteilung, dass diese Einnahmen jedoch nicht allein den Ländern und Kommunen zukommen, die in Deutschland für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen zuständig sind. Bei den Einkommenssteuereinnahmen handelt es sich um sogenannte Gemeinschaftssteuern, die sowohl an den Bund als auch an die Länder und Gemeinden fließen. Grundsätzlich stehen den Gemeinden 15% des Lohn- und Einkommenssteueraufkommens zu. Allerdings gilt für die regionale Verteilung des Einkommenssteueraufkommens, das Wohnsitzprinzip. So profitieren „Umlandgemeinden“ erheblich von der Tatsache, dass Einkommen in den „Kernstädten“ geschaffen werden, der kommunale Anteil an der Einkommenssteuer wohnsitzabhängig verteilt wird und es insbesondere von einkommensstarker Bevölkerungsschichten eine Abwanderung ins Umland gab.

Von den steigenden Sozialversicherungsbeiträgen profitieren die Sozialversicherungen und nur indirekt der Bund, indem er geringere Zuweisungen an die Sozialversicherungen tätigen muss. Von daher kann in Deutschland von einem Missverhältnis zwischen der

Aufgaben- und der Ausgabenzuständigkeit einerseits und der Finanzmittelverteilung andererseits gesprochen werden.

Allerdings gibt es auch Nutzeneffekte, die auf kommunaler Ebene anzusiedeln sind: Wenn die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen z.B. dazu führt, dass alleinerziehenden, sozialhilfebeziehenden Eltern eine Erwerbstätigkeit ermöglicht wird, können die kommunalen Sozialhilfeausgaben bzw. analoge Ausgaben gesenkt werden.

Hinzu kommt, dass eine qualitativ gute Kindertagesbetreuung als „weicher“ Standortfaktor in das unternehmerische Entscheidungskalkül eingeht und sich so die potentielle Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft einer Gemeinde erhöht. Vermehrte Wirtschaftsaktivitäten in einer Gemeinde beeinflussen auf zweierlei Wegen das kommunale Steueraufkommen: Zum einen nimmt die Gewinnsumme zu und damit der Gewerbeertrag und das Gewerbesteueraufkommen. In dem Maße, in dem neue Arbeitskräfte eingestellt werden, vergrößert sich zudem das Einkommenssteueraufkommen einer Gemeinde. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Verteilung der sogenannten „Schlüsselmasse“ finanzkraftabhängig erfolgt. Eine Gemeinde kann im Zweifel nach Investitionen in den Ausbau von Kindertageseinrichtungen sogar schlechter dastehen, als zuvor, wenn nämlich ein verbessertes Betreuungsangebot die Steuerkraft erhöht und sich dadurch der Anspruch auf „Schlüsselzuweisungen“ vermindert.

Neben diesen Nutzeneffekten, wird eine Volkswirtschaft langfristig auch dahingehend Einsparungen und damit einen Nutzen erzielen können, da eine gute Betreuung in Kindertageseinrichtungen Eltern, insbesondere Müttern eine *kontinuierlichere* Erwerbsarbeit ermöglicht. Damit können zum einen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert werden, wie z.B. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mütter nach längeren Erwerbspausen. Zum anderen entstehen auch indirekte Nutzeneffekte darüber, dass bedarfsgerechte Möglichkeiten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen Einkommensverluste aufgrund einer Entwertung der Berufserfahrung, d.h. des Humankapitals, verhindern bzw. verringern können. Eine empirische Untersuchung für Deutschland zeigt, dass bei Frauen die Entwertung der gesammelten Berufserfahrung aufgrund eines Ausstiegs aus der Vollerwerbstätigkeit etwa 60% pro Unterbrechungsjahr und 55% pro Teilzeitjahr beträgt. Mit dem Eintritt in die Elternzeit schlägt sich somit pro Unterbrechungsjahr z.B. eine vorangegangene zehnjährige Berufstätigkeit nur noch mit effektiv vier Jahren lohnsteigernd zu

Buche. Hinzu kommt, dass eine spätere Erwerbsunterbrechung zu höheren Lohneinbußen führt als eine Unterbrechung am Anfang einer Erwerbskarriere. Negative Einkommenseffekte fallen außerdem weniger dramatisch aus, wenn die Unterbrechung kurz ist. Alle diese Einkommenseffekte wirken sich ebenfalls auf die Einkommenssteuereinnahmen und das Sozialversicherungsaufkommen aus.

Hinzu kommt, dass eine Erwerbsunterbrechung bzw. ein Erwerbsausstieg von höher qualifizierten Müttern dazu führen kann, dass volkswirtschaftliche Investitionen in deren Humankapital, z.B. in Form der in Deutschland öffentlich finanzierten Hochschulbildung, zu volkswirtschaftlichen „Fehlinvestitionen“ werden, wenn dieses Kapital volkswirtschaftlich nicht genutzt werden kann.

Ein weiterer arbeitsmarktrelevanter Aspekt ist, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland an Bedeutung gewinnen kann. So wird neben einer gesteuerten Zuwanderung und einer höheren Erwerbsquote älterer Arbeitnehmern in einer höheren Müttererwerbstätigkeit ein mögliches Instrument gesehen, um der demografisch bedingten Verringerung des Erwerbsvolumens entgegenzutreten. Im Falle von höher qualifizierten Müttern kann eine Erwerbstätigkeit derselben dann von besonderem Interesse sein, wenn der prognostizierte Fachkräftemangel eintritt.

Ferner bedingt eine Betreuung in Tageseinrichtungen auch positive gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarkteffekte dadurch, dass Kindertageseinrichtungen ein Arbeitsfeld für Erzieherinnen, Sozialpädagogen und andere soziale Berufe darstellen. Dies ist ein Beispiel für Nutzenkomponenten, die anderen Wirtschaftssubjekten zuzuordnen sind. Nach Abschätzungen würde eine Realisierung der Erwerbswünsche von erwerbswilligen Müttern eine zusätzliche Beschäftigung von mehr als 1.000 Fachkräften voraussetzen, die wiederum zu einer Erhöhung der Einkommenssteuer- und Sozialversicherungseinnahmen beitragen würden. Der Umfang einer solchen Erhöhung wird auf bis zu 5 Mrd. Euro geschätzt.

2.2. Kostenkomponenten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Auf den ersten Blick scheint es sehr viel einfacher die Kostenkomponenten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen zu beziffern, als die damit verbundenen Nutzenkomponenten. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass dieses Unterfangen aus volkswirtschaftlicher Perspektive jedoch auch mit Problemen verbunden ist. In Deutschland umfassen die Kosten einer Betreuung

in Kindertageseinrichtungen die Mittel, welche die öffentliche Hand trägt, die Eigenanteile der freien Träger und die Selbstbeteiligung der Eltern in Form von Elternbeiträgen. Die Kosten für eine Kindertageseinrichtung differieren sehr stark regional und unterscheiden sich nach Bundesland, Träger oder auch einzelnen Einrichtungen. Sie richten sich nach dem Betreuungsvolumen, nach der Qualifikation des Betreuungspersonals und vielen anderen Qualitätskriterien.

Es gibt vereinzelt Studien, welche die Kosten für Kindertageseinrichtungen in ausgewählten Bundesländern ermittelt haben: Die Universität Bielfeld hat eine solche Analyse für Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen durchgeführt. Um auf gesamtdeutscher Ebene Aussagen über die Kosten der öffentlichen Hand für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen machen zu können, kann auf der Kinder- und Jugendhilfestatistik oder die kommunale Rechnungslegung zurückgegriffen werden. Insgesamt gab die öffentliche Jugendhilfe im Jahr 2002 10,5 Mrd. Euro für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen aus, die „reinen“ Ausgaben (bereinigt um die Einnahmen) betragen 9,2 Mrd. Euro. Dabei betrug die Investitionsquote (Ausgaben für den Aufbau neuer sowie den Erhalt bestehender Einrichtungen) 5,7%. 23% der Ausgaben für Einrichtungen der Kindertagesbetreuung öffentlicher Träger in Westdeutschland wurden durch Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen finanziert; in Ostdeutschland betrug dieser Anteil 20%.

Für ökonomische Betrachtungen ist außerdem relevant, inwiefern indirekte volkswirtschaftliche Kosten dadurch entstehen, dass Eltern sich aufgrund der Höhe der Elternbeiträge gegen eine Betreuung in Kindertageseinrichtungen entscheiden. Dann könnten einige der kindbezogenen Nutzenkomponenten nicht realisiert werden. Außerdem ist es bedeutsam, ob Eltern aufgrund der Höhe der Elternbeiträge ihre Erwerbstätigkeit anpassen. Für diesen Zusammenhang gibt es zahlreiche Hinweise in US-amerikanischen Studien. Für Deutschland zeigt eine DIW-Studie, dass mit steigenden Elternbeiträgen Mütter ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Dies würde dazu führen, dass entsprechende positive externe Effekte einer Erwerbstätigkeit von Müttern nicht realisiert werden können.

Mögliche negative externe Effekte bzw. „Kosten“ einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen könnten auch darin gesehen werden, dass sie zu einer „Sozialisierung“ der elterlichen Erziehungsverantwortung im Sinne einer Übertragung auf Institutionen führen. Empirische Studien zu dem Nutzen einer qualitativ hochwertigen Betreuung in Kindertageseinrichtungen geben darauf allerdings keine Hinweise, sondern sehen im günstigsten Fall vielmehr die Möglichkeit einer

Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung. Dies ist dann der Fall, wenn die Kindertageseinrichtung beispielsweise durch eine Einbeziehung der Eltern in die Betreuungsarbeit mögliche Mängel in der elterlichen Erziehung aufdecken kann und versuchen kann, diese zu beseitigen.

2.3. Kosten- und Nutzenanalysen einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Studien, welche die Kosten- und Nutzenbetrachtungen auf volkswirtschaftlicher Ebene zusammenfügen, d.h. Studien, die den öffentlich finanzierten Kostenanteilen einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen explizit deren Nutzen gegenüberstellen, existieren vorrangig im nordamerikanischen Raum. Dies steht auch mit der jahrzehntelangen Forschungstradition im Bereich der Ökonomie der Kinderbetreuung in Verbindung. Wie vor dem Hintergrund der Charakteristika der nordamerikanischen Betreuungssysteme zu erwarten, handelt es sich dabei um Kosten-Nutzen-Analysen von einzelnen Betreuungsprogrammen und für ausgewählte Gruppen. Zu den bekanntesten dieser Studien zählt die Kosten-Nutzen-Analyse für das US-amerikanische Perry Preschool Projekt.

Die Kosten-Nutzen-Analyse für das Perry Preschool Projekt ergab, dass der Nutzen die Kosten des einjährigen Programms um das siebenfache und für das zweijährige Programm um das 3,6-fache übersteigt, zu einem Zeitpunkt, als die Mitglieder der Untersuchungsgruppe 19 Jahre alt waren. Außerdem wird geschätzt, dass eine Investition in die vorschulische Betreuung von Kindern von einem Dollar eine Ersparnis für den Steuerzahler von sechs Dollars erbringt. Für das gesamte Projekt wird ein gesellschaftlicher Zusatznutzen von 14.357 Dollar für das einjährige Programm und von 9.425 Dollar für das zweijährige Programm berechnet.

Auch als Ergebnis einer kanadischen Kosten-Nutzen-Analyse kann festgehalten werden, dass bei einer guten Kinderbetreuungsqualität tatsächlich ein gesellschaftlicher Zusatznutzen entsteht – oder anders ausgedrückt, dass frühe Investitionen in die frühkindliche Erziehung langfristig tatsächlich rentabel sind. Als Konsens der US-amerikanischen Untersuchungen kann ebenfalls festgehalten werden, dass eine gute Betreuung in Kindertageseinrichtungen rentabel ist. Die derzeit diskutierte Forschungsfrage im US-amerikanischen Raum lautet vielmehr, wie die unterschiedlichen Programme den maximalen Nutzen bei möglichst geringen Kosten erzielen können.

Im europäischen Raum gibt es keine Tradition im Bereich der Ökonomie der Kinderbetreuung. Von daher ist es auch nicht überraschend, dass dort kaum entsprechende Kosten-Nutzen-

Analysen zu finden sind. Zu den wenigen Ausnahmen zählen eine Untersuchung für die Stadt Zürich und eine deutsche Analyse. Als Ergebnis der Züricher Untersuchung kann festgehalten werden, dass 1999 die Züricher Kindertagesstätten Kosten in Höhe von rund 39 Millionen Franken verursachten, denen ein Nutzen in einer Größenordnung von 137 bis 158 Millionen Franken gegenüberstand. Pro einem Franken, den die Gesellschaft in Kinderbetreuung investierte, flossen zwischen 3 und 4 Franken an die Gesellschaft zurück.

Die oben bereits erwähnte Studie der Universität Bielfeld stellt für Deutschland die Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen den Erträgen gegenüber, die vor allem durch die Berufstätigkeit der Mütter, der Erzieherinnen und die Vermeidung von Frauenarbeitslosigkeit erzielt werden. Das Ergebnis dieser Studie ist, dass ein Euro für den Kindergarten volkswirtschaftlich das drei- bis vierfache bringt. Eine durchschnittliche Investition von 5.200 Euro für einen Kindertagesstättenplatz pro Jahr führt zu einem durchschnittlichen Ertrag von 20.000 Euro.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Betreuung von Kindern vielfältige Nutzen- und Kostenaspekte festzumachen sind, die in ihrer Bewertung – so die Hinweise empirischer Untersuchungen – darauf hindeuten, dass auf volkswirtschaftlicher Ebene ein positiver Nettonutzen festzumachen ist. Anders formuliert heißt das: Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass die Kosten geringer sind als der volkswirtschaftliche Nutzen. Dies hat zur Folge, dass eine staatliche Förderung einer qualitativ guten Betreuung in Kindertageseinrichtungen und die Stärkung der elterlichen Erziehungs- und Betreuungskompetenz sinnvoll sind.

Allerdings sind volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Betrachtungen insofern mit politikrelevanten Problemen verbunden, da die Kosten und der Nutzen häufig zeitlich versetzt „anfallen“, d.h. es kommt teilweise zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen zwischen Investitionen und Ertrag. Dies betrifft insbesondere die kindbezogenen Nutzenkomponenten. Diese zeitlichen Verzögerungen sind oft nicht kompatibel mit den faktischen Zeitmaßstäben der politischen EntscheidungsträgerInnen.

Die Ausführungen haben außerdem Hinweise darauf gegeben, dass es unter Anreizgesichtspunkten zentral ist, auf welcher gesamtgesellschaftlichen Ebene die Kosten und auf welcher der Nutzen anfällt. In Deutschland kommt es dabei zu einem

Missverhältnis, indem ein Großteil der Kosten bei den Kommunen und Länder angesiedelt sind, während der Nutzen insbesondere dem Bund sowie den Ländern und Kommunen zu Gute kommt. Dieser Hintergrund sollte bei Reformen des Finanzierungssystems präsent sein.

Ausgewählte eigene Arbeiten zum Thema

Spieß, C. Katharina und Felix Büchel (2002): Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen - neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* (71: 96-114).

Spieß, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit und Gert G. Wagner (2002): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Spieß, C. Katharina (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, Reihe Wirtschaftswissenschaften: Frankfurt a.M./New York.

Spieß, C. Katharina (2001): Abschätzung des Finanzierungsbedarfs für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen" im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin.

Spieß, C. Katharina (2004): Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive, in: *Familie bringt Gewinn* (hrsg. von L. Mohn und R. Schmidt), Bertelsmann Verlag: Gütersloh 2004, S. 124-134.

Spiess, C. Katharina, Felix Büchel und Gert G. Wagner (2003): Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, in: *Early Childhood Research Quarterly* 2003 (18: 255-270).

Mechthild Rawert, MdB

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie und ihre Relevanz für Frauen ²⁵

1. Stationen auf dem Weg zur politischen Einigung über die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die Europäische Union hat sich im Rahmen des Lissabon-Prozesses das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 die weltweit dynamischste Wirtschaftsregion zu werden. In diesem Kontext hat die Europäische Kommission unter Federführung des damaligen Binnenmarktkommissars Frederik (Frits) Bolkestein im Februar 2004 ihren ursprünglichen, weithin umstrittenen Vorschlag für eine „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ vorgelegt. Angestrebt wurde eine Vereinfachung der Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren für die Niederlassung von EU-Dienstleistungsunternehmen und für die Erbringung von Dienstleistungen. Grund für die Vorlage der Richtlinie war, dass der Binnenmarkt bei Dienstleistungen deutlich hinter der Integration der Gütermärkte zurückblieb.

Erwartet wurde von der Richtlinie ein Wachstum in den bisher noch nicht gesetzlich harmonisierten Dienstleistungssektoren. In fast allen Mitgliedsstaaten werden 70 % des Bruttoinlandsproduktes im Dienstleistungsverkehr erwirtschaftet, einem Sektor in dem große Wachstumspotentiale gesehen werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erwartete von der Dienstleistungsrichtlinie auch einen Schub für die deutschen DienstleisterInnen und sah die Möglichkeit, dass der defizitäre Dienstleistungshandel ausgeglichen würde.

Die Richtlinie regelt Informationspflichten und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Gelten sollte das Herkunftslandprinzip. Dies bedeutet, dass DienstleisterInnen nur den Regelungen ihres Herkunftsstaates unterliegen und zwar

- hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung ihrer Dienstleistung(en) und
- bzgl. der Regelungen zum Verhalten, der Qualität, der Werbung, der Verträge und der Verantwortlichkeiten und
- hinsichtlich der Kontrolle der DienstleistungserbringerInnen und der erbrachten Dienstleistung.

²⁵ **Der Vortrag wurde aktualisiert (Sachstand 15. Dezember 2006)**

Massive Kritik hat sich u.a. hauptsächlich an folgenden Punkten entzündet:

- *Eindeutiger Vorrang wirtschaftlicher Ziele vor allen anderen Zielen*
Kritisiert wurde hiermit der Verzicht auf eine weitgehende Harmonisierung einzelstaatlicher Regelungen auf der Grundlage gemeinsamer Ziele. Stattdessen setzte die Kommission auf Maßnahmen, die die bisher in vielen Mitgliedstaaten vorhandenen hohen Normen und Standards für Qualität und Transparenz aber auch hinsichtlich des Arbeits- und Sozialrechts auszuhebeln drohten.
- *Dominanz des Herkunftslandsprinzips*
Befürchtet wurde die Verdrängung der Vorschriften des Staates, in dem das reale Marktgeschehen stattfindet. Die 25 nationalen Rechtssysteme träten innerhalb eines jeden Mitgliedsstaates somit direkt miteinander in Konkurrenz - für Dienstleistungen in Anspruch nehmende VerbraucherInnen eine unzumutbare Situation. Befürchtet wurde weiterhin, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gar nicht in der Lage seien, diesen Regelungsbedarf unterschiedlicher Rechtssysteme in unterschiedlichen Sprachen an unter Umständen weit entfernten Orten für sie sachgerecht in Anspruch zu nehmen. Untersagt wurde den Mitgliedsstaaten auch, an DienstleistungserbringerInnen bestimmte Anforderungen zu stellen, z.B. die Pflicht Sicherheitsleistungen zu erfüllen.
- *Mangelnde Abgrenzung zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*
- *Probleme bei der Einschätzung der Richtlinie*
Von Anfang an wurde die Einschätzung der Richtlinie dadurch erschwert, dass eine unklare Abgrenzung und zum anderen eine fehlende Folgenabschätzung vorlag, u.a. hinsichtlich der Frage, welche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsabläufe geändert werden müssen.

Gegen die Ursprungsfassung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt hatte sich breiter Protest gegen die vollständige Liberalisierung des EU-Binnenmarktes insbesondere auch seitens der Europäischen Gewerkschaften formiert. Zu Recht wurde auf den von einem breiten Bündnis getragenen großen bundesweiten Protestdemonstrationen am 11. Februar 2006 in Berlin und am 14. Februar 2006 in Straßburg darauf verwiesen, dass diese Liberalisierung - insbesondere in Deutschland und in Frankreich - unweigerlich zu einem Lohndumping und Sozialabbau zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

führen würde. Europaweit wäre eine Lohn- und Sozialdumping-Spirale nach unten in Gang gesetzt worden. Die gewerkschaftlichen wie auch sozialdemokratischen Vorstellungen eines Sozialen Europas sind damit nicht vereinbar.

Neue Dynamik in die festgefahrene Debatte über die Dienstleistungsrichtlinie brachte die Abstimmung im Europäischen Parlament (EP) am 16. Februar 2006: Dabei fand der im Vorfeld zwischen der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (EVP-ED) und der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament (SPE) erzielte Kompromiss zur Dienstleistungsfreiheit, der sowohl soziale als auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, eine breite Mehrheit. Insbesondere wurde das umstrittene Herkunftslandprinzip durch das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs ersetzt. Das Arbeits- und Entsenderecht, Leiharbeitsagenturen sowie Soziale Dienstleistungen wurden von der Richtlinie ausgenommen.

Die Bundesregierung hat am 16. Februar 2006 eine gemeinsame Stellungnahme der großen Koalition zum EP-Votum abgegeben und den gefundenen Kompromiss begrüßt. Der Europäische Rat hat sich zum Votum des EP geeinigt und die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, „dass am 24. März auf ein positives Signal die Organe den Gesetzgebungsprozess rasch zum Abschluss bringen können“. Für die Bundesrepublik verband sich damit die Hoffnung, die Dienstleistungsrichtlinie nicht mehr unter der ab dem 01. Januar 2007 beginnenden EU-Ratspräsidentschaft behandeln zu müssen. Die Europäische Kommission hat am 04. April 2006 ihren überarbeiteten Vorschlag für die EU-Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet und dabei zentrale Elemente des EP-Votums vom 16. Februar 2006 übernommen.

Umgesetzt werden sollten noch weitere, der Klarstellung dienende Änderungsanträge der Berichterstatterin. Hierzu konnten sich aber insbesondere die EVP und auch der Europäische Rat nicht durchringen. Das Europäische Parlament hat am 15. November 2006 – mit drei sog. technischen Änderungen – die EU-Dienstleistungsrichtlinie nach europaweiter breit geführter Diskussion in Zweiter und Dritter Lesung endgültig verabschiedet. Der Europäische Rat hat die EU-Dienstleistungsrichtlinie am 11. Dezember 2006 übernommen. Damit ist die „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ angenommen.

Den gesamten politischen Diskurs hat Evelyn Gebhardt, sozialdemokratische Europaparlamentarierin und Berichterstatterin für die „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ gemeistert. Anfang 2006 wurde sie als eine der 50 mächtigsten Menschen

Europas bezeichnet. Mit ihrer parlamentarischen Arbeit ist es ihr auch gelungen, eine unumkehrbare Machtverschiebung von der Kommission und vom Rat hin zum Europäischen Parlament zu erzielen. Dieses wird Wellen in die Zukunft schlagen.

2. Einige der zentralen Punkte der verabschiedeten Dienstleistungsrichtlinie

Ziel der verabschiedeten Europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist es, bürokratische Hindernisse bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu beseitigen und Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen, den Handel mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu erleichtern und somit den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu vollenden.

Nach Erscheinen im Gesetzblatt müssen die Mitgliedstaaten nun innerhalb von drei Jahren die Richtlinie in nationales Recht umsetzen.

Kern der neuen EU-Richtlinie ist nun: Jede/r, die/der im Heimatland ordnungsgemäß ein Gewerbe ausübt, darf eine Dienstleistung auch im EU-Ausland anbieten, ohne dort gleich eine Niederlassung zu gründen. Dabei gelten für die DienstleisterIn aus dem Ausland die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Landes, in dem die Dienste angeboten werden. Das bedeutet u.a.: Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, bezahlter Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze, die Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere Schutz der von Leiharbeitsunternehmen zur Verfügung gestellten Arbeitskräfte, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz, Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen, Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen.

Auch im Vertragsrecht gelten künftig die Bestimmungen des Ziellandes. Das heißt: Bei Reklamationen kann sich z.B. eine deutsche Kundin, die eine Leistung von einer polnischen Handwerksfirma erbringen lässt, auf das deutsche Recht berufen.

Ausnahmeregelungen gelten u.a. für soziale Dienste wie der Kinderbetreuung oder Altenpflege und auch für das Gesundheitswesen. Auch das öffentliche Erziehungswesen, Leiharbeitsagenturen sowie Spezialbranchen wie Glücksspiele sind von der Richtlinie ausgenommen. DienstleisterInnen aus dem EU-Ausland können seitens der Mitgliedstaaten Auflagen gemacht

werden, die „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sind“.

Einige zentrale Punkte der Dienstleistungsrichtlinie sind nachfolgend ausführlicher dargestellt:

Gegenstand (Artikel 1)

Die Richtlinie enthält Bestimmungen, die - bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen - die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch DienstleistungserbringerInnen sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen.

Es wird dargelegt, welche Regelungsbereiche NICHT berührt werden: Die Richtlinie betrifft weder die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten sind, noch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen. Nicht berührt ist insbesondere auch das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, welche Leistungen sie als von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erachten, wie diese Dienstleistungen organisiert und finanziert werden und welchen spezifischen Verpflichtungen sie unterliegen sollten.

Unter die Richtlinie fallen auch keine Maßnahmen zu Schutz und Förderung der kulturellen oder sprachlichen Vielfalt oder des Medienpluralismus noch das Straf- oder Arbeitsrecht oder das Recht, Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen sowie Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen. Erwägungsgrund 14 der Richtlinie formuliert in diesem Zusammenhang, dass die Richtlinie weder Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten, bezahlten Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz noch Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit berührt.

Anwendungsbereich (Artikel 2)

Die Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden. Sie gilt nur für Dienstleistungen, die für eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden.

Zu den unter die Richtlinie fallenden Dienstleistungen gehören u.a. Dienstleistungen wie Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Anlagenverwaltung einschließlich Unterhaltung von Büroräumen, Werbung, die Dienste von Personalagenturen und die Dienste von Handelsvertretern. Darüber hinaus etwa Rechts- oder Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens, wie zum

Beispiel die Tätigkeit der ImmobilienmaklerInnen, Dienstleistungen des Baugewerbes einschließlich Dienstleistungen von ArchitektInnen, Handel, die Veranstaltung von Messen, die Vermietung von Kraftfahrzeugen und Dienste von Reisebüros. Hinzu kommen VerbraucherInnendienstleistungen (z.B. Fremdenverkehr), Dienstleistungen im Freizeitbereich und - sofern sie nicht explizit ausgenommen sind - Unterstützungsdienste im Haushalt wie etwa Hilfeleistungen für ältere Menschen.

Ausnahmen zum Anwendungsbereich sind:

nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

- Finanzdienstleistungen wie Bankdienstleistungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, Versicherung und Rückversicherung, betrieblicher oder individueller Altersversorgung, Wertpapieren, Geldanlagen, Zahlungen, Anlageberatung
- Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation
- Verkehrsdienstleistungen einschließlich Hafendienste
- Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen
- Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, ob sie durch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung erbracht werden, und unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene organisiert und finanziert sind, und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt
- audiovisuelle Dienste, auch im Kino- und Filmbereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, sowie Rundfunk
- Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten
- Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind
- soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden
- private Sicherheitsdienste
- Tätigkeiten von NotarInnen und GerichtsvollzieherInnen, die durch staatliche Stellen bestellt werden
- Steuern.

Darüber hinaus sind von der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 16, s.u.) folgende Bereiche ausgenommen:

- Postsektor
- Elektrizitätssektor
- Gassektor

- Dienste der Wasserverteilung und -versorgung sowie der Abwasserbewirtschaftung
- Dienste der Abfallbewirtschaftung
- Angelegenheiten, die unter die Entsende-Richtlinie fallen (Artikel 17).

Vereinfachung der Verfahren und einheitliche Ansprechpartner (Artikel 5, 6)

Eines der zentralen Ziele der Richtlinie ist es, Komplexität, Langwierigkeit und mangelnde Rechtssicherheit der Verwaltungsverfahren zu reduzieren. Die Mitgliedstaaten prüfen daher die für die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit geltenden Verfahren und Formalitäten und stellen u.a. auch sicher, dass DienstleistungserbringerInnen über einheitliche AnsprechpartnerInnen verfügen und elektronisch abgewickelt werden können. Die Kommission kann aber auch einheitliche Formblätter einführen, die Zeugnissen, Bescheinigungen und sonstigen vom Dienstleistungserbringer vorzulegenden Dokumenten gleichwertig sind.

Dienstleistungsfreiheit (Artikel 16, ehem. "Herkunftslandprinzip")

Am heftigsten umstritten war das sog. Herkunftslandprinzip. Der Begriff "Herkunftslandprinzip" wird nun grundsätzlich ersetzt durch den Begriff "Freier Dienstleistungsverkehr/Dienstleistungsfreiheit".

Die Richtlinie legt fest, dass die Mitgliedstaaten das Recht der DienstleistungserbringerInnen achten, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen. Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

Die Mitgliedstaaten haben allerdings das Recht, den DienstleistungserbringerInnen bestimmte Anforderungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, des Umweltschutzes und der öffentlichen Gesundheit aufzuerlegen. Auch dürfen die Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen, einschließlich derjenigen in Tarifverträgen, anwenden.

Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten den Dienstleistungserbringer weder direkt noch indirekt aufgrund dessen Staatsangehörigkeit diskriminieren. Etwaige Anforderungen müssen zudem "*erforderlich*", d.h. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt gerechtfertigt sein. Ebenso müssen die Anforderungen „*verhältnismäßig*“ sein, d.h. sie gewährleisten die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels und gehen dabei nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Zudem werden den Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen untersagt, etwa die Pflicht, auf ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten oder die Pflicht, eine Genehmigung zu beantragen. Des Weiteren dürfen die Mitgliedstaaten beispielsweise von der ErbringerIn nicht verlangen, sich von ihren zuständigen Stellen einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen. Auch ein Verbot, auf ihrem Hoheitsgebiet eine bestimmte Infrastruktur (Geschäftsräume, Kanzlei, Praxis) zu errichten, die zur Erbringung der betreffenden Leistungen erforderlich ist, wird den Mitgliedstaaten untersagt.

Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie muss die EU-Kommission einen Bericht darüber vorlegen, ob das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs funktioniert und ggf. Harmonisierungsmaßnahmen vorschlagen.

3. Weiterhin bestehende Aufgabenfelder mit besonderer Relevanz für Frauen

Wir wissen, dass die sozialen Dienstleistungsbereiche, die Pflege und auch das Gesundheitswesen überproportional Frauen beschäftigen. Zwar wurde in der Anhörung des Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2006 nach den Chancen für die Arbeitsplatzentwicklung, auch nach „Frauenarbeitsplätzen“ gefragt. Trotz dezidierte Nachfrage zu den Auswirkungen der Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie auf Teilbereiche, hier auf Frauenarbeitsplätze in den sozialen Dienstleistungen, konnte keine klare Antwort erhalten werden.

So verwies der Vertreter des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) darauf, dass er - den Großraum USA mit dem der Europäischen Union vergleichend - hinsichtlich der Marktstrukturen davon ausgehe, dass eine Produktspezialisierung, somit auch eine starke Spezialisierung der Unternehmen erwarte. Für eine kleine Idee ist nun mehr ein ganz großer Markt gegeben - z.B. im Maschinenbau. In Bereichen, wo standardisierte Dienstleistungen angeboten werden, könnte es eine Bevorteilung von Großunternehmen geben, da wo Forschungs- und Entwicklungs intensive Bereiche eine kleine Produkteinheit bieten, werden Spezialisierungsvorteile durch den größeren Markt für kleine mittlere Betriebe herauspringen.

Die Vertreterin von ver.di forderte eine forcierte und profilierte Dienstleistungspolitik der Bundesregierung ein, da im gesamten Dienstleistungsbereich die Arbeitsplatzchancen und die Entwicklungschancen von Dienstleistungen außerordentlich unterentwickelt seien. Nicht ordentlich untersucht sei die Auswirkung

auf die hiesigen Arbeitsplätze, es fehle eine Folgenabschätzung. Da zu befürchten sei, dass Frauen überproportional „wie jetzt schon“ von den Spiralentwicklungen nach unten, von weiterer Prekarisierung von Arbeitsplätzen betroffen seien, sei auch dieses eine notwendige Folgenabschätzung. Zwar sei der Gesundheitsbereich aus der Richtlinie ausgenommen, aber in den Erläuterungen sei nur noch von den „regulierten Gesundheitsberufen“ die Rede - wie sollte dies interpretiert werden? Als weiteres Problem gilt die Frage nach Qualität und Kontrolle.

Der DIW-Vertreter erläutert, dass sich das DIW mit Brancheneffekten befasst habe. „Wahrscheinlich ist es so, dass es im Bezug auf Frauenbeschäftigung besondere Gefahren gibt, aber auch besondere Chancen. Denn wenn man dort schaut, wo besonders hochqualifizierte Frauen eingesetzt werden, dann ist das gerade in den Bereichen, die hier vielleicht zukünftig als hochwertige Dienstleistungsbereiche besonders profitieren können. Gefahren bestehen insgesamt aufgrund der Qualifikationsdefizite teilweise in diesen Bereichen der Dienstleistung, aber da wo es um Chancen für hoch qualifizierte Frauen geht, sind die oftmals in den hier profitierenden Bereichen besonders groß.“

Die Vertreterin vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) bekräftigt die Position, dass u.a. für den Bereich der Pflege ein Wettlauf nach unten abgelehnt wird, dass Pflege nicht als von wirtschaftlichem Interesse gewertet werden und somit auch keiner Marktöffnung zugänglich gemacht werden dürfe.

Folgenabschätzung für die Gleichstellung

Zu Recht wird u.a. seitens der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen- und -minister, -senatorinnen und -senatoren als auch vom Deutschen Juristinnenbund kritisiert, dass die Richtlinie nicht darauf hin überprüft worden ist, wie sie sich auf die Geschlechterverhältnisse in den Ländern der EU auswirken wird.

4. Ausstehende Klärungen auf europarechtlicher Ebene bzgl. der Gesundheitsdienstleistungen

Gesundheitsdienstleistungen, soziale Dienstleistungen und Pflege- und Betreuungsleistungen fallen nicht unter die Prämisse der erhöhten Dienstleistungsfreiheit der Richtlinie. Sie müssen also auch weiterhin hiesigen hohen Qualitätsstandards gerecht werden. Damit ist die Wettbewerbsfähigkeit hiesiger Anbieter erst einmal gesichert. Eine qualitativ hochwertige gesundheitliche Versorgung ist aber nicht nur für deutsche sondern für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger von hohem Stellenwert. Das Recht auf gesundheitliche

Versorgung wird auch in der Charta der Grundrechte der EU anerkannt.

Der Europäische Gerichtshof hat darüber hinaus klargestellt, dass die Bestimmungen des Vertrags über den freien Verkehr auch für die Gesundheitsdienstleistungen gelten, ungeachtet dessen, wie sie auf einzelstaatlicher Ebene organisiert und finanziert werden. Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen zu treffen, soll nicht bedeuten, dass die einzelstaatlichen Gesundheits- oder Sozialsysteme vereinheitlicht würden, vielmehr wird ausdrücklich betont, dass diese in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verbleiben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Gemeinschaftsmaßnahmen auf zwei Säulen beruhen sollten:

- Rechtssicherheit: u.a. hinsichtlich der Anwendung der EuGH-Entscheidungen zu den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit von PatientInnen, Beschäftigten des Gesundheitswesens und dem freien Verkehr von Gesundheitsdienstleistungen. Selbstverständlich ist der Kommission bewusst, dass die von ihr im Mittelpunkt des Interesses stehende grenzüberschreitende gesundheitliche Versorgung, Auswirkungen auf alle Gesundheitsdienstleistungen hat, ob sie nun grenzüberschreitend erbracht werden oder auch nicht.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten, in Bereichen, in denen ein europäisches Vorgehen einen Mehrwert erbringen kann.

Vielen Akteure des Gesundheitswesens ist aber an größerer Klarheit gelegen, was das Gemeinschaftsrecht allgemein für die Gesundheitsdienstleistungen bedeutet.

Auf ihrer Ratstagung am 01. Juni 2006 haben die Europäischen GesundheitsministerInnen eine „Erklärung zu den gemeinsamen Werten und Prinzipien in den EU-Gesundheitssystemen“ verabschiedet. Für die europäischen BürgerInnen wird eine Initiative gefordert, die Klarheit über die jeweiligen Rechte und Ansprüche beim Wechsel innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten und darüber hinaus auch Rechtssicherheit verschafft.

Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit eine spezielle sektorspezifische Regelung für den Gesundheitsbereich. Sie hat am 26. September 2006 die Mitteilung „Konsultation zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen“ vorgelegt und damit eine öffentliche Konsultation eingeleitet. Diese gruppiert sich um neun spezifische Fragen, um deren Beantwortung bis zum 31. Januar 2007 gebeten wird, u.a.:

- Wo ist mehr Rechtssicherheit erforderlich, um die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in der Praxis zu erleichtern?
- Was sind die Auswirkungen der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung auf Zugänglichkeit, Qualität und finanzielle Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme?
- Wer gewährleistet die Sicherheit bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung?
- Was ist u.a. hinsichtlich der Freizügigkeit von Beschäftigten des Gesundheitswesens oder der Niederlassung von Dienstleistungserbringern, die noch nicht vom Gemeinschaftsrecht erfasst werden, zu berücksichtigen?
- Wie kann eine grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung erleichtert werden? Was schlagen die Akteure vor?
- Welche Instrumente auf EU-Ebene sind geeignet, um die anstehenden Fragen zu lösen?

Auf Grundlage der Antworten wird die Kommission im Laufe des Jahres 2007 Vorschläge vorlegen. Zu klären ist noch, welche Rolle das EU-Recht für spezielle Initiativen für die Bereiche Gesundheit und Sozialdienstleistungen spielt. Bereits jetzt wird diese Initiative intensiv von VertreterInnen aus dem Gesundheitswesen begleitet.

5. Ausstehende Klärungen auf nationaler Ebene

Der nun gefundene Kompromiss enthält durchaus noch unklare Formulierungen - daran ändert auch die ergänzende Erklärung der EU-Kommission nichts. Bei der in den kommenden drei Jahren anstehenden Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht ist noch in vielen Bereichen Klarheit zu schaffen - und zwar zugunsten der in unserem Land Beschäftigten.

Einige Aufgaben hängen u.a. mit nachfolgenden Themenkomplexen zusammen:

- *Auswirkungen der Richtlinie auf Wachstum und Beschäftigung*
(Die Zuordnung der einheitlichen AnsprechpartnerInnen bzw. der sog. One-Stop-Shops; Festlegung von nationalen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten; Festlegung von europaweit geltenden transparenten Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Deutschland unter Berücksichtigung des hiesigen Föderalismus, Auswirkungen auf die Ausbildungsplatzstruktur, etc.)
- *Anwendungsbereich der Richtlinie*
(Auswirkungen nicht nur auf die DienstleistungserbringerInnen sondern auch auf die DienstleistungsnehmerInnen; Was genau sind Dienste von allgemeinem Interesse und was sind Dienste von allgemein wirtschaftlichen Interesse, was ist die öffentliche

Daseinsvorsorge und was sind öffentliche - private, gemeinnützig oder auch staatlich erbrachte - Dienstleistungen und wie grenzen sich diese voneinander ab? Was sind beispielsweise nichtwirtschaftliche Dienstleistungen? Wie ordnen sich diese in die Gesundheitsbereiche, die Pflege, die häusliche Pflege, die Kinderbetreuung? Sind z.B. bei Gesundheit die Kernberufstätigkeiten oder solche, die damit unmittelbar verbunden sind, gemeint?)

- *Arbeitsrechtliche und andere Fragestellungen*
(Gesetzlicher Mindestlohn; Entsenderichtlinie; Tarifrecht; Leistungspflichten zu inländischen Sozialkassen, Niederlassungspflicht, nationale und europäische Kontrollinstitutionen, Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, Arbeitnehmerstatus; Leiharbeit, etc.)
- *Rechtssicherheit für DienstleisterInnen, VerbraucherInnen und Umwelt*
(Verbraucherschutz; Lauterkeitsrecht; Niederlassungsrecht, Arbeitnehmerbegriff, Schein-/Selbständigkeit; etc.)

6. Schlussfolgerungen

Es gibt nach wie vor zahlreiche offene Fragestellungen, die letztlich mit unpräzisen Abgrenzungen und einer möglichen Interpretationsvielfalt, die zu Rechtsunsicherheit führen kann, in Zusammenhang stehen. Fakt ist, dass mit der Dienstleistungsrichtlinie ein Prozess des Handelns eingeleitet und nicht ein Handeln beendet wird.

Für die Europäische Union aber auch für den Deutschen Bundestag besteht nach wie vor die drängende Aufgabe innerhalb der kommenden Jahre für Klarheit, insbesondere auch Rechtsklarheit, zu sorgen. Der eingeleitete Prozess, an dem die Sozialpartner und die vielen gesellschaftlichen Gruppen beteiligen sind, muss bei der nationalen Umsetzung fortgeführt werden.

Schlussfolgerungen aus der Tagung

Vorbemerkung: Der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und in der Sozialpolitik, die Entwicklung in Europa und Globalisierungsprozesse bringen für Frauen große Herausforderungen mit sich. Wir dürfen nicht tatenlos zusehen, sondern müssen uns einmischen in unserem eigenen Interesse, aber auch im Interesse all jener Frauen, die nicht die Kraft haben, sich zu wehren und aus den unterschiedlichsten Gründen angesichts zunehmender Probleme kapitulieren.

- Eine Entsolidarisierung von Frauen darf nicht zugelassen werden – Frauen dürfen sich nicht auseinander dividieren lassen. Nur gemeinsam sind wir stark.
- Die Steigerung des Anteils der Frauen an den Erwerbstätigen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Unser frauenpolitisches Ziel ist in diesem Zusammenhang: Vollzeitbeschäftigung für Frauen, die ihnen eine eigenständige Existenzsicherung und ökonomische Unabhängigkeit garantiert und sie nicht in die Altersarmut führt.
- Eine staatlich geförderte Ausweitung des sozialen Dienstleistungssektors könnte in Größenordnungen neue Arbeitsplätze schaffen. Dafür aber ist ein Umdenken in vielen Köpfen notwendig.
- Gender Mainstreaming und spezielle Frauenförderung schließen einander nicht aus – beides sind taktische Schritte, um das strategische Ziel der Gleichstellung zu erreichen.
- Angesichts der Aushöhlung des sozialen Kompromisses der Gesellschaft muss verstärkt eine Werte-Debatte geführt werden: Was ist der Mensch wert und was kostet der Mensch? Wie werden Arbeit und ihr Wert heute definiert?
- Europäische Richtlinien und Verordnungen bestimmen unser Leben auf nationaler Ebene in weitaus größerem Maße als von vielen Frauen angenommen. Die Information über europäische Prozesse und ihre Auswirkungen auf Frauen muss erheblich verbessert werden.

