

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 290, Mai 2023

Der lange Weg zur Aufwertung der Altenpflege

Was lässt sich aus der Geschichte lernen?

Michaela Evans, Christine Ludwig und Julia Kobus

Auf einen Blick

Gewerkschaftliches Handeln in der Altenpflege ist mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Aufgezeigt wird, wie sich die zentralen – weiterhin aktuellen – Spannungsfelder historisch entwickelt haben und welche Rolle die ÖTV in der Aufwertungsgeschichte der Altenpflege spielte. Dadurch können gegenwärtige Konflikte und Handlungsspielräume besser verstanden und gewerkschaftliche Handlungsoptionen neu reflektiert werden. Abschließend werden Handlungsstrategien zur Stärkung der Interessen der Beschäftigten und zur Aufwertung der Altenpflege abgeleitet, die dem Fachkräftemangel entgegenwirken können.

© 2023 by Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Der lange Weg zur Aufwertung der Altenpflege“ von Michaela Evans, Christine Ludwig und Julia Kobus ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Vorwort.....	5
Zusammenfassung.....	7
1. Projektkontext und Zielsetzung.....	10
1.1 Fragestellungen und Methodik.....	11
2. Meilensteine der Aufwertung	13
2.1 Personalmangel, Qualifizierungen und staatliche Anerkennung: Verberuflichung „von oben“	13
2.2 Personalausstattung und Arbeitsbedingungen	17
3. Spannungsfelder der Aufwertung im Kontext gewerkschaftlicher Arbeits-, Berufs- und Tarifpolitik	22
3.1 Altenpflege und Wohlfahrt: Neues Terrain und alte Konfliktlinien.....	22
3.2 Geschlechterverhältnisse, Rollenbilder und ihre Narrative	32
3.3 Deutungsmuster von Erwerbstätigkeit und Beruflichkeit.....	39
3.4 Organisationspotenziale und Handlungsspielräume.....	45
3.5 Innergewerkschaftliche Machtstrukturen und Veränderungskultur	50
4. Lessons learned: Was lässt sich aus der Geschichte der Aufwertung für die Gegenwart lernen?	55
5. Literatur.....	61
Autorinnen.....	69

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitsrechtliche Kommission(en) der Caritas
ARK	Arbeitsrechtliche Kommission(en) der Diakonie
AVR	Arbeitsvertragsrichtlinien
AWO	Arbeiterwohlfahrt e. V.
BA	ehemals Bundesanstalt für Arbeit, heute: Bundesagentur für Arbeit
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
BAT	Bundesangestellentarifvertrag
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGW	Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
bbp	Bundeszentrale für politische Bildung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DBfK	Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe e. V.
DBVA	Deutscher Berufsverband für Altenpflege e. V.
DRK	Deutsches Rotes Kreuz e. V.
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
DZA	Deutsches Zentrum für Altersfragen e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gHV	geschäftsführender Hauptvorstand
HdA	Humanisierung der Arbeitswelt
HeimPersV	Heimmindestpersonalverordnung
KAP	Konzertierte Aktion Pflege
MAGS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW
MAV	Mitarbeitervertretung
MAVO	Mitarbeitervertretungsordnung
MVG	Mitarbeitervertretungsgesetz
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PeBeM	neues Personalbemessungsverfahren
QN	Qualifikationsniveau
VKM	Verband kirchlicher Mitarbeiter

Vorwort

Die Publikation „Der lange Weg zur Aufwertung der Altenpflege – Was lässt sich aus der Geschichte lernen?“ entstand im Rahmen des interdisziplinären Projekts „Die ÖTV und die Expansion der Altenpflege seit 1969“. Ziel des Projekts war es, den gewerkschaftlichen Umgang mit der Erwerbsarbeit in der Altenhilfe und -pflege aus interdisziplinärer Perspektive zu analysieren.

Thematisch kreuzen sich einerseits die Entwicklung eines „Frauenberufs“, der typischerweise außerhalb des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) angesiedelt war, sowie die über lange Zeit geringe gewerkschaftliche Aufmerksamkeit, die auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und auf die Spezifika der durch die dominierende kirchliche Trägerschaft geprägten Altenhilfeeinrichtungen – inklusive der in kirchlichen Einrichtungen eingeschränkten Arbeitnehmer:innenrechte – und andererseits die Vermarktlichung sowohl ambulanter als auch stationärer Altenpflege.

Untersucht wurde, wie die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) seit 1969 bis zu ihrem Aufgehen in ver.di 2001 in dieser – für die gewerkschaftliche Vertretung schwierigen – Gemengelage arbeits- und berufspolitische Entwicklungen in der Altenpflege aufgriff, welche Handlungsoptionen diskutiert und welche wirksam wurden.

Das Thema wurde aus geschichtswissenschaftlicher Sicht von Dr. Wiebke Wiede am Fachbereich Geschichte der Universität Trier bearbeitet und aus sozialwissenschaftlicher Sicht von Michaela Evans, Christine Ludwig (bis 1.8.2021) und Julia Kobus (ab 1.7.2021) am Institut Arbeit und Technik (IAT) der Westfälischen Hochschule in Gelsenkirchen. Entstanden sind zwei voneinander unabhängige Publikationen aus unterschiedlicher Perspektive in Verantwortung der jeweiligen Autorinnen.

Das hier vorliegende Working Paper „Der lange Weg zur Aufwertung der Altenpflege – Was lässt sich aus der Geschichte lernen?“ von Michaela Evans, Christine Ludwig und Julia Kobus wirft eine sozialwissenschaftliche Perspektive auf das Thema.

Das Working Paper basiert neben der Literaturlauswertung wesentlich auf Interviews mit ehemaligen Beschäftigten in Altenpflege, Diakonie und Caritas und mit Haupt- und Ehrenamtlichen der ÖTV. Ferner wurde im geschichtswissenschaftlichen Teil des Projekts erschlossenes Archivmaterial verwendet. Die Autorinnen verfolgen die These eines langsamen, kontinuierlichen aber aufgrund feldspezifischer Interessenkonstellationen überaus langwierigen Aufwertungsprozesses der Altenpflege und leiten hieraus Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die aktuelle Entwicklung der beruflichen Altenpflege ab.

Aus zeithistorischer Perspektive nährt sich die Study „Die ÖTV und die Altenpflege seit den 1970er-Jahren. Stagnation in einer Wachstumsbranche“ von Wiebke Wiede (2022) dem Thema. Sie beruht wesentlich auf der Auswertung von Archivalien der ÖTV-Hauptverwaltung und der ÖTV-Bezirksverwaltungen in Nordrhein-Westfalen; daneben wurde ein Interview aus dem sozialwissenschaftlichen Teil des Projekts verwendet. Die Study zeichnet Entwicklungen und ihre Ursachen auf und ordnet die diversen Kampagnen und Aktivitäten in die Alten- und Pflegepolitik, die Branchenentwicklung und die Care-Debatte ein.

Dr. Michaela Kuhnhenne,
Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung

Zusammenfassung

Das vorliegende Working Paper verknüpft die Aufwertungsgeschichte der Altenpflege seit 1969 mit der Frage, welchen Herausforderungen die ÖTV in diesem Berufsfeld gegenüberstand. Unter Rückgriff auf die Publikation von Heike Gumpert, Elke Möller und Barbara Stiegler „Aufwertung macht Geschichte“ (2016) war es unser Anliegen zu zeigen, *welche Geschichte der Aufwertung* sich für die Altenpflege als heute relevantes Feld der Erwerbs- und auch Facharbeit von Frauen aufzeigen lässt.

Ziel ist es, aus einer zeitgeschichtlich und sozialwissenschaftlich reflektierten Perspektive ein besseres Verständnis für gegenwärtige Problemlagen der Aufwertung von Arbeit in der Altenpflege zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend diejenigen Spannungsfelder beleuchtet, die sich im Laufe der vorliegenden Untersuchung als zentral für das Verhältnis von Gewerkschaft und Altenpflege herauskristallisierten.

In der Erinnerung der meisten Gesprächspartner:innen, die für die Untersuchung interviewt wurden, fand die Expansion des Altenpflegesektors vor allem in den 1990er-Jahren statt. Bis dahin, so war häufig zu hören, habe die Altenpflege für die ÖTV kaum eine Rolle gespielt. Gewerkschaftlich organisierte Pflegekräfte seien in erster Linie in den Krankenhäusern beschäftigt gewesen, sodass es zunächst nicht verwunderlich war, dass auch die gewerkschaftliche Arbeit im Feld „Pflege“ vorrangig auf den Krankenhaussektor abzielte.

Das lag nicht zuletzt daran, dass die Alten- und Pflegeheime – im Gegensatz zu vielen Krankenhäusern – sich zum größten Teil nicht in öffentlicher Trägerschaft und somit nicht im Geltungsbereich des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT) befanden. Zu den Wohlfahrtsverbänden als Träger der Pflegeheime hatte die Gewerkschaft wenige Zugänge (mit Ausnahme der Arbeiterwohlfahrt). Das galt vor allem für die Einrichtungen in konfessioneller Trägerschaft.

Die historisch gewachsene Trägerlandschaft in der Altenpflege markierte insofern eine wichtige Rahmenbedingung für gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten und -strategien. Sich als Gewerkschaft mit dem Feld Altenpflege zu befassen, bedeutete also zu diesem Zeitpunkt, dass man an den Kirchen als den größten Trägern kaum vorbeikam. Das Verhältnis von Gewerkschaft und Kirchen war dabei durch einen zentralen Konflikt gekennzeichnet: die Weigerung der Kirchen, mit der ÖTV über Tarifverträge zu verhandeln. Die ÖTV konzentrierte sich in diesem Konflikt vor allem auf juristische Auseinandersetzungen zum kirchlichen Arbeitsrecht, während eine aktive Organisationspolitik mit Blick auf die Beschäftigten weitestgehend vernachlässigt wurde.

Eine weitere Herausforderung bestand für die Gewerkschaft in der soziodemografischen Struktur der Belegschaften in der Altenpflege. Eine hohe Frauenquote sowie ein hoher Anteil an Teilzeitarbeit prägen die Erwerbsarbeit in der Altenpflege bis heute. In den ersten Jahrzehnten, in denen die Altenpflege als Dienstleistungsfeld mit erwerbsförmig organisierter Arbeit institutionalisiert wurde, wurden in erster Linie Frauen mit einer gewissen Lebenserfahrung für die als belastend eingeschätzte Pflege alter Menschen bevorzugt. Damit korrespondierte die Vorstellung, dass die Ausübung dieser Tätigkeit einer inneren Berufung folgen und nicht aufgrund der Bezahlung ausgeübt werden sollte. Eine „Verjüngung“ des Personals war erst in den 1980er-Jahren langsam erkennbar, als es sich stärker etablierte, den Beruf „Altenpflege“ in der Erstausbildung zu ergreifen.

Historisch wurde damit zunächst das Bild einer pflegenden Person etabliert, deren wichtigste Qualifikationen und Kompetenzen für die Berufsausübung nicht medizinische, sozialpflegerische oder pflegfachliche Fachkenntnisse waren, sondern weiblich konnotierte Charaktereigenschaften wie Einfühlungsvermögen, Bereitschaft zur Aufopferung und ein „gutes Herz“.

Mit dem historisch zugeschriebenen Berufsverständnis, sich für pflegebedürftige Menschen aufzuopfern und einer inneren Berufung zu folgen, wurde in vielen Interviews, die im Rahmen des Forschungsprojekts geführt wurden, auch ein geringes gewerkschaftliches oder berufspolitisches Engagement in Verbindung gebracht. Die Bereitschaft, um gute Arbeitsbedingungen und um Tarifverträge zu kämpfen, habe sich immer in Grenzen gehalten. Insbesondere das Thema Streik sei lange tabuisiert worden, da es in der Pflege oftmals mit dem Gefühl verbunden sei, dass man die einem anvertrauten Menschen „im Stich lasse“. Dadurch war es für die Gewerkschaft nicht selten schwer, in der Altenpflege auf ein zentrales Machtmittel zurückzugreifen.

Die Handlungsfähigkeit der ÖTV im Bereich Altenpflege war zudem auch dadurch beschränkt, dass es aufgrund der historisch gewachsenen Trägerstrukturen keinen übergreifenden Arbeitgeberverband gab, mit dem man Tarifverträge hätte verhandeln können. Die Interviewpartner:innen berichteten, dass die Tarifarbeit wegen der zersplitterten Arbeitgeberlandschaft überaus mühsam gewesen sei.

Viele der in der Rückschau identifizierten Herausforderungen für gewerkschaftliches Handeln in der Altenpflege sind weiterhin aktuell. Das Working Paper liefert die Grundlage dafür, gegenwärtige Konflikte und gewerkschaftliche Handlungsspielräume mit Blick auf die historische Etablierung und Entwicklung zentraler Spannungsfelder zu reflektieren. So werden abschließend neue Handlungsstrategien abgeleitet, um die In-

teressen der Beschäftigten in der Pflege zu stärken, die Aufwertung der Altenpflege weiter voranzutreiben, den Beruf und die Arbeitsbedingungen attraktiver zu gestalten sowie dem Fachkräfte- und Personalmangel entgegenzuwirken.

1. Projektkontext und Zielsetzung

Der Pflegenotstand ist seit Jahren in aller Munde, versorgungs- und arbeitspolitische Handlungsbedarfe in der Altenpflege sind durch die Corona-Pandemie offensichtlicher denn je geworden. Darüber hinaus wird durch den demografischen Wandel auch künftig eine immer größer werdende Zahl an Menschen darauf angewiesen sein, dass professionelle pflegerische Versorgungsangebote vor Ort zur Verfügung stehen.

Für die Altenpflege zeichnet sich für das Jahr 2030 ein voraussichtlicher Arbeitskräfteengpass von rund 182.000 Personen ab (Neldner et al. 2017). Angesichts schwieriger Arbeitsbedingungen, hoher Arbeitsbelastungen und manifester Lohn disparitäten (Deutscher Bundestag 2018) muss in einer Branche, die inzwischen über eine Million Beschäftigte vorweist, ein deutlich stärkerer Fokus als bisher daraufgelegt werden, strukturelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die dazu beitragen, einer weiteren Verschärfung des Fachkräftemangels zu begegnen und gleichzeitig Pflegefachlichkeit in der Versorgung zu stärken.

Thema dieser Arbeit ist der gewerkschaftliche Umgang mit der Altenhilfe/Altenpflege als erwerbsförmig organisierter Arbeit. In zeitgeschichtlicher Perspektive wird untersucht, wie die ÖTV seit 1969 die Entwicklungen in diesem Sektor aufgegriffen hat, mit welchen Herausforderungen sie dabei konfrontiert war, welche gewerkschaftlichen Handlungsoptionen und Handlungsstrategien diskutiert bzw. wirksam wurden und was sich daraus für die Gegenwart und Zukunft ableiten lässt.

Forschungsarbeiten zum Einfluss organisierter (Arbeits-)Interessen auf das deutsche Berufsbildungssystem haben gezeigt, dass die Kommunikation, Verhandlung und Vermittlung von Interessen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften eine wichtige Funktion für die Weiterentwicklung und Modernisierung von Berufen mit Blick auf neue gesellschaftliche und branchenspezifische Anforderungen darstellt (vgl. u. a. Hilbert/Südmersen/Weber 1990; Becker/Meifort 2002, 1998; Busemeyer 2009; Voss 2016).

In der Altenpflege mit ihrer kleinteiligen Ausbildungslandschaft gestaltete es sich für die Gewerkschaften von Anfang an jedoch schwierig, Einfluss auf die Berufspolitik zu nehmen, da die Entwicklung und Modernisierung des Berufsbildes sich außerhalb der traditionellen berufspolitischen Handlungsarenen des BBiG vollzogen, in welche die organisierten Sozialpartner strukturell eingebunden sind. Erschwerend kam hinzu, dass der Bereich Altenpflege, der historisch aus der konfessionell gebundenen und nicht erwerbsförmig organisierten Armenfürsorge hervorging, insgesamt gewerkschaftlich erst erschlossen werden musste (Voges 2002).

Die Geschichte des Einflusses organisierter (Branchen-)Interessen *auf* die Altenhilfe/Altenpflege und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung *in* der Altenhilfe/Altenpflege seit den 1970er-Jahren ist ein Forschungsdesiderat. Als vergleichsweise junger Beruf, der lange Zeit vorrangig in der Domäne der Kirchen und Ordensgemeinschaften verortet wurde, stand die Altenhilfe/Altenpflege viele Jahre nicht im Fokus von Forschungen zur Sozialpolitik. Zudem spielten Forschungsarbeiten zu Handlungsorientierungen und Handlungsspielräumen gewerkschaftlicher Interessenvertretungen in der Altenpflege in der pflegehistorischen Forschung kaum eine Rolle.

Das hier gewählte Forschungsfeld schließt mit der Fokussierung auf den gewerkschaftlichen Umgang mit Erwerbsarbeit in der Altenhilfe/Altenpflege in zeithistorischer Perspektive nicht nur eine thematische Forschungslücke, sondern gewährt auch einen exemplarischen Einblick in Problem- und Konfliktlagen gewerkschaftlicher Arbeit in den Jahren „nach dem Boom“ (vor allem seit den 1970er-Jahren) und den sozialpartnerschaftlichen Entwicklungs- und Gestaltungsperspektiven unter den Bedingungen strukturell gewandelter Wirtschafts- und Arbeitswelten.

Und schließlich wird mit der Altenhilfe/Altenpflege ein Berufsfeld in den Blick genommen, das im Kontext von Erwerbsarbeit bis heute mehrheitlich durch die Erwerbsarbeit von Frauen geprägt ist. Eine damit verbundene Charakterisierung des beruflichen Tätigkeitsprofils von Altenhilfe/Altenpflege als „weiblich“, karitativ-sorgend wird bis heute gern zum Argument genommen, um den geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Pflegekräfte zu erklären, deren berufliches Selbstverständnis die Arbeitskämpfe der „männlichen“ Industriearbeit nicht zulasse (Schildmann/Voss 2018, S. 33).

1.1 Fragestellungen und Methodik

Ziel dieser Arbeit ist es darzustellen, wie die ÖTV mit der Etablierung der Altenpflege als Beruf umging und zur Ausweitung des Altenhilfe-Sektors am 1969 sowie zur Professionalisierung des Berufes beitrug. Es wird der Frage nachgegangen, wie die ÖTV auf die Expansion, Verberuflichung und Professionalisierung der Altenhilfe/Altenpflege seit 1969 reagiert hat und welche Handlungsorientierungen und Gestaltungsoptionen sich aus der zeitgeschichtlichen Analyse für die Gegenwart und Zukunft ableiten lassen. Zur Beantwortung der Fragen sind sowohl der organisationsinterne und mitgliederorientierte Umgang mit dem expandierenden Feld der Altenpflege interessant (*Mitgliedschaftslogik*) als auch das organisations-

spezifische Einwirken auf das (neu entstehende) Versorgungs- und Berufsfeld Altenhilfe/Altenpflege (*Einflusslogik*).

Konkret wird das Forschungsinteresse durch folgende Teilfragen operationalisiert:

- Wie wurde der massive Ausbau der Unterstützungsangebote für alte/pflegebedürftige Menschen seit den 1970er-Jahren und der damit verbundene Beschäftigungsaufbau bei der ÖTV wahrgenommen?
- Mit welchen branchenspezifischen Herausforderungen war die Gewerkschaft in diesem Kontext konfrontiert – insbesondere auch bei den freigemeinnützigen und kirchlichen Trägerverbänden?
- Welche arbeitspolitischen Konflikte wurden innerhalb der ÖTV als zentral definiert, welche Deutungsmuster und Standpunkte waren für die Gewerkschaft handlungsleitend?
- Welche Strategien der Mitgliederentwicklung und Organisierung, der Interessenvertretung und Mitbestimmung verfolgte die ÖTV für den Bereich Altenpflege/Altenhilfe?
- Welche strategischen Optionen lassen sich aus den Erkenntnissen ableiten? Wie können sie von den verschiedenen Akteuren für die Weiterentwicklung der Branche genutzt werden?

Um die skizzierten Fragestellungen zu beantworten, wurde ein Literaturreview durchgeführt, Archivdokumente aufbereitet und im Anschluss an eine Explorationsphase 20 problemzentrierte Interviews geführt. Neben ehemaligen (Gesundheits-) und Krankenschwestern und Altenpflegekräften wurden zudem ehemalige Caritas- sowie Diakonie-Mitarbeitende, ehrenamtlich und hauptamtlich Beschäftigte der ÖTV befragt.

Befragt wurden Personen verschiedenster Positionen und Funktionen innerhalb und außerhalb der ÖTV. Die Positionen und Funktionen der Befragten erstrecken sich über alle Ebenen: Von der lokalen Ebene über die Bezirksebene bis zur Bundesebene. Durch Berücksichtigung dieser verschiedenen Perspektiven sollte ein möglichst vollständiges Bild gezeigt werden. Ergänzend zu den Interviews wurde zudem vereinzelt auf Archivquellen der ÖTV zur Darstellung der Historie zurückgegriffen.

Die Autorinnen möchten sich an dieser Stelle ausdrücklich bei den Interviewpartner:innen für ihre Unterstützung der vorliegenden Forschungsarbeit bedanken. Ohne ihre Zeit, Geduld und Engagement wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

2. Meilensteine der Aufwertung

Seit den ersten Schritten der Verberuflichung der Altenpflege Ende der 1950er-Jahre sind mittlerweile über 60 Jahre vergangen. Im Folgenden wird die These vertreten, dass in diesem Zeitraum ein zwar langsamer, aber kontinuierlicher Aufwertungsprozess stattgefunden hat. Diese Entwicklung soll anhand von drei Dimensionen nachgezeichnet werden. Erstens betrachten wir die Geschichte der *Verberuflichung* der Altenpflege von den ersten Schulungskursen bis zum Altenpflegegesetz im Jahr 2000. Zweitens wenden wir uns dem Thema *Arbeitsbedingungen* zu, mit besonderem Fokus auf die Personalausstattung in den Altenpflegeeinrichtungen. Last but not least werden *Entlohnung und Beschäftigungsbedingungen* thematisiert.

2.1 Personalmangel, Qualifizierungen und staatliche Anerkennung: Verberuflichung „von oben“

Ein früher Meilenstein in der Geschichte der Aufwertung der Altenpflege bildet den Startpunkt unseres Untersuchungszeitraums. 1969 erging durch das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit zum ersten Mal in Deutschland ein Runderlass, der die Ausbildung, Prüfung und staatliche Anerkennung des Berufs regelte. Bis 1978 hatte sich eine staatliche Anerkennung der Ausbildung in sieben weiteren Bundesländern etabliert (Garms-Homolová 1978, S. 342). Die Zuständigkeit der Bundesländer für den Beruf führte dazu, dass es 1999 in 16 Bundesländern insgesamt 17 unterschiedliche Ausbildungsgänge gab, die in Ausbildungsdauer und inhaltlicher Ausrichtung teilweise jedoch deutlich voneinander abwichen (Falk 1999, S. 43).

Vorausgegangen war den staatlichen Anerkennungen ein mehrjähriger Diskussionsprozess im Fachausschuss Altenhilfe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV). Spätestens seit 1958 wurden hier Fragen diskutiert, die mit den Kursen zusammenhingen, in denen die Wohlfahrtsverbände insbesondere Frauen für eine Tätigkeit in Alten- und Pflegeheimen qualifizierten.

Neben Ausbildungszielen, -zeiten und -inhalten spielten bereits zu diesem frühen Zeitpunkt auch weitere Themen eine Rolle, die die Verberuflichungsgeschichte der Altenpflege noch lange prägen sollten. Dazu zählten insbesondere die inhaltliche Abgrenzung zur Krankenpflege, die tarifliche Einordnung der neuen Pflegekräfte, die Gewinnung von ausreichen-

dem und geeignetem Personal, die mangelnde Einheitlichkeit der Ausbildungen und die Frage, ob eine bundeseinheitliche Regelung der Ausbildung anzustreben sei sowie die Zuständigkeit für die Regelung der Ausbildung (vgl. die unerschlossenen Protokolle der Sitzungen des Fachausschusses Altenhilfe und des Unterausschusses Personal in der Altenhilfe im Archiv des Deutschen Vereins).

Zunächst ist festzuhalten, dass das Aufkommen der erwähnten Kurse – und damit der Grundstein für die Verberuflichung der Altenpflege – im Pflegenotstand der 1960er-Jahre begründet lag. Hintergrund war die personelle Mangelsituation, sodass diese Entwicklung maßgeblich von den Wohlfahrtsverbänden, und damit also von den Arbeit-/Dienstgebern, vorangetrieben wurde. Insofern kann man zumindest für diese erste Phase von einer Verberuflichung „von oben“ sprechen. Im Vergleich zur Sozialarbeit, so ist bei Günther André nachzulesen, sei die Altenpflege als Beruf „in den Sechzigerjahren weniger als Produkt neuer Denkweisen, denn aufgrund praktischer Notwendigkeit“ (André 1993, S. 198f.) entstanden.

Die Wohlfahrtsverbände kooperierten dabei von Anfang an mit der Bundesanstalt für Arbeit (BA), um die Kurse zu finanzieren (Große-Bölting 1989; Cappell 1996, S. 47). Zielgruppe der Fördermaßnahmen waren vor allem Frauen „nach der Familienphase“. Von ihnen nahm man an, dass sie eine gewisse pflegerische und soziale Kompetenz mitbrachten und dass bei der Rekrutierung dieser Zielgruppe eine relativ geringe Konkurrenz mit den Arbeitgebern anderer Branchen bestünde (Grabe 2016, S. 303f.; Sachße 1986).

Zudem stand nicht nur für Qualifizierungen der Altenpfleger:innen, sondern auch für deren Entlohnung wenig Geld zur Verfügung. Als Zuverdienerrinnen zum Haupteinkommen des männlichen Familienernährers waren Frauen häufig nicht darauf angewiesen, mit ihrer Erwerbstätigkeit einen existenzsichernden Lohn zu erwirtschaften. Voges und Koneberg sehen in diesem Zusammenhang auch den Grund dafür, dass „die ersten Entwürfe zum Berufsbild und zur Ausbildungsordnung speziell auf diese Zielgruppe zugeschnitten“ wurden (Voges und Koneberg 1984, S. 7).

Die Wohlfahrtsverbände trieben die Verberuflichung der Altenpflege unter dem Dach des DV voran. Wie bereits erwähnt, war der „Fachausschuss Altenhilfe“ der prägende Akteur für die Konstruktion und Weiterentwicklung des Berufs. Zentrale Akteure innerhalb des Fachausschusses waren die Wohlfahrtsverbände sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.

Der Fachausschuss hatte bereits 1961 kritisiert, dass die zahlreichen unterschiedlichen Kurse und Ausbildungen für die Anerkennung des Berufs, für die tarifliche Einordnung und insgesamt für die Attraktivität des

Berufs abträglich seien (Voges 2002, S. 322). Es dauerte jedoch noch bis 1965, bis sich die Ausschussmitglieder auf ein gemeinsames Berufsbild einigten. Noch einmal drei Jahre dauerte die Abstimmung über eine Ausbildungs- und Prüfungsordnung. Diese diente in der Folge zum einen als Orientierung für die wachsende Zahl der Altenpflegeschulen und zum anderen als Grundlage für die staatlichen Anerkennungen der Ausbildungen durch die Bundesländer.

Ein weiterer Meilenstein im Professionalisierungsprozess der Altenpflege war die Gründung des ersten trägerübergreifenden Berufsverbands. 1974 wurde der Deutsche Berufsverband für Altenpflege (DBVA) gegründet. Da es daneben jedoch die konfessionell gebundenen Berufsverbände gab und auch der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) sich ab 1993 für Altenpfleger:innen öffnete, war die berufsverbandliche Interessenvertretung von Anfang an zersplittert und blieb es bis in die Gegenwart (Schroeder 2018, S. 115).

Hinzu kam, dass auch die Gewerkschaft – bzw. die für Gesundheit zuständige Fachabteilung der ÖTV – sich bis in die 1980er-Jahre explizit als Berufsverband verstand. Eine Interviewpartnerin erläuterte, berufsfachliche Vertretung und „klassische Gewerkschaftsarbeit“ seien früher aus einer Hand gekommen: „Meiner Meinung nach war die Kombination wichtig und wäre noch heute wichtig. Du kannst die Arbeitsbedingungen nicht trennen von der Bezahlung“ (E1). Voraussetzung dafür sei aber, sich mit den berufsfachlichen Dimensionen gut auszukennen. Ein weiterer Interviewpartner erläuterte, dass dies für den Bereich Gesundheit schon seit den 1920ern gegolten habe:

„Im Bereich des Gesundheitswesens ist es aber besonders, immer schon so gewesen. Und ich glaube das geht zurück bis in die 20er-Jahre, auf die Gründung der Reichssektion Gesundheitswesen innerhalb der Gemeinde- und Staatsarbeitergewerkschaft. [...]

Das war bei ver.di natürlich noch einmal eine neue Diskussion, aber es ist immer dabei geblieben, dass die berufliche Interessensvertretung neben der sozialen, tariflichen Interessensvertretung eine eigenständige Bedeutung hat. Was nicht heißt, dass jedes Mitglied oder jeder Funktionär das so gesehen hat, dass das besonders bedeutsam ist. Aber im Gesundheitswesen war es eigentlich immer so, dass der hohe Wert der beruflichen Interessensvertretung auch gerade in der Konkurrenz zu den Berufsverbänden immer gesehen wurde [...], weil man weiß, dass im Gesundheitswesen und das ist noch einmal speziell bei den Pflegeberufen oder auch bei anderen medizinischen Berufen, dass es eine hohe Bedeutung hat, sich mit dem Beruf zu identifizieren und dass es nicht reicht zu sagen ‚Ja, wir machen geregelte Arbeitsbedingungen. Wir sorgen für Lohnerhöhungen, wirken auf den Gesetzgeber ein‘“(H2).

Im Verlauf der 1960er, 1970er und 1980er wurde das Unterrichtspensum und damit auch die Länge der Ausbildung sukzessive erweitert. 1985 veröffentlichte der DV eine Rahmenvereinbarung, die eine Ausbildungsdauer

von mindestens zwei Jahren vorsah. Die darin vorgesehenen 1.400 Theoriestunden dienten den Ländern offenbar jedoch nur als grobe Orientierung. So umfasste der theoretische Unterricht in Bremen nur 880 Stunden, in Nordrhein-Westfalen hingegen bereits 1.800 Stunden (Grabe 2018, S. 257). Da im Verlauf der 1980er-Jahre der Mangel an Pflegepersonal jedoch immer deutlicher zutage trat und auch die Bundesländer einsehen mussten, dass sie die Attraktivität der Altenpflegeausbildung erhöhen mussten, setzte sich ab Ende der 1980er langsam eine Ausbildungsdauer von drei Jahren durch.

Bereits 1977 hatte Hamburg die erste dreijährige Altenpflegeausbildung eingeführt, und zwar auf Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG). Bis Ende der 1980er blieb Hamburg damit allerdings die Ausnahme (Wallrafen-Dreisow 1992, S. 463), ab dann folgten die anderen Bundesländer zwar in Hinblick auf die Ausbildungsdauer, aber berufsbildungspolitisch blieb Hamburg das einzige Bundesland mit „echter“ dualer Ausbildung unter Einbindung der Sozialpartner.

Die jeweilige landesschulrechtliche Regelung der Ausbildung ist ein Aspekt, den auch Gerhard Bäcker 1988 in einer Veröffentlichung im Rahmen des Projektes „Humanisierung der Arbeitswelt“ nennt. Infolgedessen gebe es für die Auszubildenden (bzw. Schüler:innen) keinen Anspruch auf Ausbildungsvergütung. Vielmehr werde weiterhin häufig noch Schulgeld erhoben („bis zu 500 DM monatlich“). Tatsächlich war zu diesem Zeitpunkt das Schulgeld nur in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg flächendeckend abgeschafft worden (vgl. Erklärung des DV zur Neuregelung der Rahmenbedingungen für den Beruf Altenpfleger:in 1989, S. 42 sowie Der Spiegel 1988, S. 123).

In einigen Fällen war es für die Zulassung zur Ausbildung zudem notwendig, vorab ein unbezahltes Vorpraktikum zu absolvieren. Darüber hinaus habe der Beruf aufgrund mangelnder Durchlässigkeit und geringer Entwicklungschancen „Sackgassen-Charakter“ (Bäcker 1988, S. 26). Die Regelungen der Altenpflegeausbildung wurden diesbezüglich sogar als „diskriminierend“ bezeichnet (ebd.).

Dabei hatte sich die Situation zu diesem Zeitpunkt schon deutlich verbessert. Zuvor musste die Ausbildung, wenn sie nicht als Umschulung vom Arbeitsamt bezahlt wurde, was nur für Personen möglich war, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten, ausnahmslos selbst finanziert werden. Der Ausbildung schloss sich in der Regel ein Bewährungsjahr an, das entweder gar nicht oder nur gering entlohnt wurde. Die Ausbildung für diesen gesellschaftlich relevanten Mangelberuf war eine hohe finanzielle Belastung für die Schüler:innen bzw. ihre Familien.

Dieser Zustand erschien spätestens vor dem Hintergrund des Pflege-notstands, der 1989/1990 schließlich auch eine breite Öffentlichkeit er-

reichte, unhaltbar. So wurde 1990 ein erster Gesetzentwurf auf den Weg gebracht, der die Altenpflegeausbildung bundeseinheitlich regeln und damit den Beruf attraktiver machen sollte. Diese Initiative scheiterte jedoch zunächst. Erst ein dritter Gesetzentwurf, der 1999 in den Bundestag eingebracht wurde, führte schließlich zum Altenpflegegesetz, das 2000 beschlossen wurde (Dielmann 2000, S. 24 ff.). In Kraft treten konnte es jedoch erst im August 2003, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) über einen Normenkontrollantrag der bayrischen Landesregierung entschieden hatte (Seifert 2011, S. 51 f.).

2.2 Personalausstattung und Arbeitsbedingungen

Aufgrund knapper Ressourcen waren bereits in den 1970er-Jahren viele Altenpflegeeinrichtungen baulich veraltet und fast immer schlecht ausgestattet (Kiesau 1976, S. 271). Die Personalausstattung war in der Regel zu knapp, sodass Zeitdruck, Überstunden und insgesamt ein hohes Arbeitsaufkommen die Tätigkeit prägten. Hinzu kamen Schichtarbeit, Nacht- und Wochenenddienste.

In Heimen, in denen die Unterbringung des Personals noch vor Ort erfolgte, gab es zudem kaum eine Trennung von Beruf und Privatleben. Von Anfang an wurde von Absolvent:innen der Ausbildung deshalb eine „physische und psychische Überbeanspruchung“ kritisiert, die in einer kurzen Verweildauer und einer hohen Personalfluktuations resultierte (Kiesau 1976, S. 271; für die 1960er-Jahre vgl. Goeken 1969).

Die Altenpfleger:innen waren auch deshalb frustriert, weil die in der Ausbildung besonders betonten sozialen Aspekte ihres Berufsfeldes – Zuwendung, Beratung, Gespräche – aufgrund des Zeitmangels in der beruflichen Alltagspraxis nicht zur Anwendung kamen (Hampel 1972, S. 27).

In einer Dissertation aus dem Jahr 1993 zur Professionalisierung der Altenhilfe finden sich Zitate aus Fürsorge-Fachzeitschriften der 1960er-Jahre, die auch aus aktuellen Veröffentlichungen stammen könnten. Beispielsweise heißt es dort: „Es ist in heutiger Zeit angesichts der Personalnot leichter, ein Heim oder ein Krankenhaus zu bauen, als es zu betreiben“ (André 1993, S. 199). Die „*Personalnot*“, der „*Personalmangel*“ oder der „*Pflegenotstand*“ gehören seitdem beständig – wenn auch über die Jahrzehnte hinweg mit wechselnder Intensität – zu den Rahmenbedingungen, unter denen Altenpflegekräfte ihre Arbeit versehen.

So wurde beispielsweise die Personalsituation im Gesundheitsbericht der Bundesregierung von 1970 als zentrales Problem der Altenhilfe ge-

nannt (Deutscher Bundestag 1970, S. 145). Gerhard Bäcker beschrieb die Situation der Altenpflege 1988 folgendermaßen:

„Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Personalbesetzung in den Einrichtungen der Altenhilfe völlig unzureichend ist und selbst den Mindestansprüchen nicht genügt. In der Praxis sind lediglich ausreichende oder gar gefährliche Pflege sowie völlige Überbelastung des Pflegepersonals kein Ausnahmefall, sondern eher die Regel. Gute oder gar erstklassige Pflege findet sich demgegenüber kaum. Die personelle Unterbelastung ist ein *Strukturproblem* der Altenhilfe, das auf alle Fehler der Pflege und der Arbeitsbedingungen rückwirkt“ (Bäcker 1988, S. 33).

Als Ursache dieser „tostlosen Zustände“ nennt er, wie viele weitere Autor:innen dieser Zeit auch, „das Kosten- und Finanzierungsproblem“. Der Psychologe Sven Lind pointierte 1995:

„In diesem Kontext kann die These aufgestellt werden, daß Altenpflege aufgrund dieser Konstellationen des Arbeitsprozesses und der anthropologisch begrenzten Bewältigungs- und Verarbeitungskapazität des permanenten Abbaus und Sterbens *keine lebenslange Berufstätigkeit sein darf*. Die große Zahl der Berufsaussteiger, u. a. aus dem psychischen Überlastungserleben heraus, ist Indiz für die *Unzumutbarkeit ständiger beruflicher Altenpflege*“ (Lind 1995, S. 34, Hervorhebung d. A.).

Spätestens Anfang des Jahres 1984 gaben die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege Anlass, dass sich die zuständige Unfallversicherung – die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) – damit befasste, wie eine arbeitsmedizinische Vorsorge für die Beschäftigten aussehen könne. Im Februar 1984 wurde die ÖTV um Stellungnahme zu einem Entwurf für ein Merkblatt mit entsprechenden Empfehlungen gebeten.

Aus den Archivunterlagen der Fachabteilung geht hervor, dass man die damalige Sensibilität für die Gefährdungen in den Pflegeeinrichtungen als unterentwickelt bezeichnen musste. Diese entstünden nämlich nicht nur durch „die mangelhafte Beachtung und Nichteinhaltung von Unfallverhütungsvorschriften“ (Referat Arbeitsschutz an Vorstandssekretariat 7 [Schmidt] am 16.1.1984), sondern aus den *alltäglichen Arbeitsverrichtungen* der Pflegekräfte. Ein Gutachten im Auftrag der damaligen Bundesanstalt für Arbeitsschutz (heute: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) beschränke die zulässige Last bei Heben und Tragen bei Dauerbelastung auf 10 kg, bei gelegentlichem Heben und Tragen 15 kg.

„Beim Umbetten oder Herausheben von Pflegebedürftigen müssen die Kolleginnen und Kollegen in vorgebeugter Haltung in der Regel allein den Patienten mit einem Gewicht von 50 und teilweise 100 kg anheben. Es ist ohne Phantasie vorstellbar, daß viele der dort Beschäftigten unter starkem Bandscheibenverschleiß leiden“ (Referat Arbeitsschutz an Vorstandssekretariat 7 [Schmidt] am 16.1.1984).

Selbst die modernsten Hebehilfen, so hieß es weiter, seien unhandlich und erforderten immer noch einen hohen Kraftaufwand: „Diese Geräte sind ein schlagender Beweis für die Tatsache, dass Arbeitsschutz in diesen Einrichtungen bis heute keinen Stellenwert hat“, so die damalige Schlussfolgerung des zuständigen Sekretärs. Seitdem hat sich am Bewusstsein für Arbeitssicherheit und Arbeitsgesundheit zwar einiges geändert, aber die beschriebene Problematik besteht grundsätzlich bis heute fort.

Das Thema Arbeitsschutz war bis in die 1980er-Jahre aber nicht nur in der Altenpflege unterbeleuchtet, sondern auch in der Krankenpflege. Der Sozial- und Gesundheitsreport der ÖTV berichtete 1987, dass sich der jährliche Kongress für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zum ersten Mal mit den Belastungen in der Krankenpflege befasst habe. Als zuständige Gewerkschaft sei dabei auch die ÖTV angehört worden.

Die Leiterin der Hauptabteilung „Gesundheitswesen und soziale Einrichtungen“ brachte die „berufsideologische Charakterisierung“ der Pflege als „dienende Hilfe“ als wichtigen Aspekt zur Sprache, wenn es um die Thematisierung berufsbedingter Belastungen gehe. Laut dem Artikel erläuterte sie vor den Kongressteilnehmer:innen, es könne getrost behauptet werden, dass aus ökonomischer Sicht ein Interesse an einer Verfestigung der Krankenpflege- und Frauenideologie bestehe (ÖTV 1987, S. 8 ff.).

Mit Verweis auf die Zustände in den Heimen waren seit den 1960er-Jahren immer stärkere Forderungen nach einer Regulierung der Einrichtungen laut geworden. 1974 verabschiedete der Bundestag schließlich das Heimgesetz. Dieses Heimgesetz regelte jedoch nur die nötigsten Rahmenbedingungen. Genaueres sollte in zwei weiteren Verordnungen geregelt werden.

Ein zentraler Streitpunkt für die Arbeitsbedingungen war die Heimindestpersonalverordnung (HeimPersV). Diese war von Anfang an sehr umstritten und wurde aus Angst vor zu hohen Kosten von den Ländern blockiert. Gegen Ende der 1970er-Jahre gab es einen ersten Entwurf, der eine Mindestpersonalausstattung von 1:5 vorsah und damit als weit fortgeschritten galt. Der ursprünglich avisierte Personalschlüssel von 1:4 wurde durch die Länder verhindert, was große Kritik von allen Seiten auslöste, auch von der ÖTV. Diese forderte damals einen Personalschlüssel von 1:3.

1982 stimmte Anke Fuchs, Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG), dann einem Entwurf zu, der eine Mindestpersonalausstattung von 1:5 festschreiben sollte. Dazu sollte es jedoch nicht kommen. Nach Protesten (u. a. von der ÖTV) verzichtete sie im Oktober 1982 doch auf den Erlass. Über zehn Jahre später, im Jahr 1993, wird der Plan

einer Mindestverordnung endgültig aufgeben. Alternativ wurde eine Personalverordnung erlassen, die keine Personaluntergrenzen festsetzte, sondern nur regelte, welche Qualifikationen beim Personal vorliegen müssen.

Bereits in den 1990er-Jahren wurde auch das Thema „Arbeitszeit“ intensiv diskutiert. 1992 lag der erste Entwurf für ein Arbeitszeitgesetz vor (ÖTV 1992, S. 26), welches 1994 verabschiedet wurde (ÖTV 1994, S. 9). Die geringe Bezahlung von Altenpfleger:innen und die im Vergleich zur Krankenpflege niedrigere Gehaltseinstufung waren von Anfang an zentrale Kritikpunkte an den Beschäftigungsbedingungen der Altenpfleger:innen. Analog zur Krankenpflege mit ihrem historischen Ursprung als „Liebesdienst“ (Kreutzer 2005) galt auch für die Altenpflege in kritischer Reflexion von Bäcker:

„Einfühlungsvermögen, Geduld, Hingabefähigkeit und persönliche Verantwortung als Eigenschaften der ‚weiblichen Kultur‘, die ihren Ursprung in der Zuweisung auf die Haus- und Erziehungsarbeit haben, sind Voraussetzungen für die Erfüllung der Pflēgetätigkeit, werden aber als ‚nicht entgeltbar‘ betrachtet, da sie von Haus aus mitgebracht werden“ (Bäcker 1988, S. 27).

Eine Veröffentlichung des Deutschen Zentrums für Altersfragen (DZA) konstatierte 1978, dass Krankenschwestern gegenüber Altenpfleger:innen von den Einrichtungsleitungen bevorzugt eingestellt würden, „[...] da sie nach Meinung einiger Einrichtungsträger über eine bessere und umfassendere Qualifikation verfügen“ (Garms-Homolová 1978, S. 344). Diese Einschätzung machte sich auch an der Entlohnung bemerkbar, denn „trotz etwa 700 theoretischer Unterrichtsstunden der Altenpflegeausbildung gegenüber 200 Theoriestunden der Krankenpflegehilfeausbildung liegt oft die Bezahlung beider Berufsgruppen auf dem gleichen Niveau“ (Garms-Homolová 1978, S. 344).

Die nicht geklärte Eingruppierung der Altenpfleger:innen innerhalb des BAT war zwischen 1969 und 1989 unablässig Thema, natürlich auch in der ÖTV. 1978 wurde der Bundesfachabteilung aus der KV Siegen berichtet, dass die öffentlichen Arbeitgeber ihren Beschäftigten lediglich eine verhältnismäßig niedrige Vergütungsgruppe anböten (KR 2) und sich Altenpfleger:innen deshalb „[...] im Regelfall zu privaten oder kirchlichen Trägern [orientierten], weil sie hier bessere Arbeitsbedingungen finden“ (KV Siegen an BV NRW II, Tarifsekretariat am 23.3.1978).

Obwohl die ÖTV sich bereits 1973 mit der Forderung an die Arbeitgeber gewendet hatte (BV Baden-Württemberg [Mürle] an HV [Wulf-Mathies]), eine Eingruppierung der Altenpfleger:innen vorzunehmen, dauerte es noch bis 1989, bis sich die Gewerkschaft damit durchsetzen konnte.

Ein Problem dabei war, dass ein Großteil der Einrichtungen den BAT gar nicht anwendete. Die Frage der Entlohnung verschärfte sich erneut mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995. Zum einen nahm die Tarifbindung bzw. die Bindung an kirchliche Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) wegen der steigenden Bedeutung privatwirtschaftlicher Träger in der Fläche ab, zum anderen zeigte das leitende Wettbewerbsprinzip seine Auswirkungen. Während die Personalkosten den größten Ansatzpunkt für Einsparungen darstellen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, war im Gesetz bezüglich der Refinanzierung durch die Pflegekassen das Prinzip der ortsüblichen Vergütung und des externen Vergleichs verankert.

Als Maßstab galt in der Praxis der niedrigste regionale Personalkostensatz. Dieses Gesetz wurde erst in den 2010er-Jahren korrigiert. Die Problematik, dass Schüler:innen der Altenpflege lange Zeit keine Ausbildungsvergütung erhielten, wurde bereits erläutert. Im Zusammenspiel mit der Notwendigkeit, die Ausbildung attraktiver zu gestalten, war der Trend hin zur Ausbildungsvergütung langfristig nicht mehr aufzuhalten. Im Jahr 1991 hatten bereits fünf Bundesländer die Ausbildungsvergütung eingeführt (Cappell 1996, S. 59), das Schulgeld hingegen hielt sich jedoch einzeln bis in die 2000er-Jahre hinein.

3. Spannungsfelder der Aufwertung im Kontext gewerkschaftlicher Arbeits-, Berufs- und Tarifpolitik

Nach den Erläuterungen zur Entstehung der Altenpflege, zu ausgewählten Meilensteinen der Aufwertung und ihren politischen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen werden nachfolgend zentrale Entwicklungsherausforderungen und Entwicklungspfade aus Perspektive der ÖTV eingehender betrachtet. Dabei lassen sich fünf Spannungsfelder identifizieren, anhand derer sich Schwierigkeiten und Erfolge der gewerkschaftlichen Arbeit zur Aufwertung der Altenpflege anschaulich nachzeichnen lassen.

3.1 Altenpflege und Wohlfahrt: Neues Terrain und alte Konfliktlinien

Da der Beruf Altenpflege zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums noch in einer frühen Entwicklungsphase steckte, baute sich auch in der Gewerkschaft ÖTV erst nach und nach das entsprechende Wissen zum Berufs- und Arbeitsfeld auf. In den Unterlagen des Bezirks NRW II findet sich ein Schreiben aus dem Januar 1975, in dem ein Sekretär aus einer Kreisverwaltung auf eine frühere Unterhaltung mit der Kollegin von der Bezirksverwaltung zurückkommt: „Du erklärtest mir“, heißt es dort, „daß es kein Berufsbild für Altenpfleger gebe, gabst mir dann aber an, daß dieses durch Runderlaß Mbl. NRW von 1969, S. 1036 geregelt sei“ (KV Lippstadt [Schuchtrup] an BV NRW II [Schröter] am 6.1.1975).

Anlass des Schreibens war, dass an der angegebenen Stelle der betreffende Erlass nicht zu finden gewesen sei. Auch drei Jahre später war die angeschriebene Kollegin „immer noch hinter den Entwürfen für ein einheitliches Berufsbild ‚Altenpflege‘ her“, wie sie an die Bundesabteilung Sozialarbeit schrieb. Falls sich in diesem Zusammenhang etwas getan habe, bitte sie um Information (BV NRW II, Referat Sozialarbeit [Schröter] an HV BA Sozialarbeit [Broockmann] am 9.5.1975).

1984 werteten Wolfgang Voges und Ludwig Koneberg „Stellungnahmen von Berufs- und Wohlfahrtsverbänden sowie Gewerkschaften“ (Voges/Koneberg 1984) zum Berufsbild Altenpflege aus. Vonseiten der ÖTV konnte zu diesem Zeitpunkt noch keine Veröffentlichung einbezogen werden. Die im Titel der Veröffentlichung genannten „Gewerkschaften“ waren in der Veröffentlichung insofern nur durch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) vertreten.

1970er und 1980er-Jahre: ÖTV wird langsam auf Altenpflege aufmerksam

Die Hintergründe der Berufskonstruktion sowie der stetig wachsende Bedarf an Wohn-, Betreuungs- und Pflegeangeboten für ältere und pflegebedürftige Menschen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in Kapitel 2 bereits eingehender beleuchtet.

Auf das quantitative Wachstum des Hilfebereichs soll hier nochmal kurz eingegangen werden, um zu verdeutlichen, dass die Altenpflege in den 1970er und 1980er-Jahren gesellschaftlich und arbeitsmarktpolitisch an Bedeutung gewann – und somit auch für die ÖTV als Handlungsfeld grundsätzlich relevanter wurde. Deshalb sei hier eine Zahl herausgegriffen, und zwar die Anzahl an Plätzen in Heimen für alte und pflegebedürftige Menschen. 1969 waren es 300.751 Plätze, etwa 20 Jahre später (1988) waren es bereits annähernd 70 Prozent mehr, nämlich 507.498 im Jahr (Schölkopf 1995, S. 45).

Anlässlich der Gründung eines regionalen Berufs-/Fachverbands für die Altenpflege in Dortmund plädierte die örtliche ÖTV-Sekretärin bereits 1973 dafür, dass die Beschäftigten auch in der ÖTV mehr Beachtung finden sollten, denn: „Es handelt sich hier um eine Pflegegruppe, die sich hinsichtlich der zunehmenden öffentlichen Altenhilfe immer mehr ausweitet“ (BV NRW II Abt. Sozialarbeit [Schröter] an HV Bundesabt. Sozialarbeit am 2.3.1973). Für die 1970er-Jahre finden sich jedoch nur vereinzelte Hinweise, dass die ÖTV die Expansion der Altenpflege als Anlass nahm, sich den dort Beschäftigten gewerkschaftspolitisch intensiver zuzuwenden.

In der Erinnerung der meisten Interviewpartner:innen ist die Expansion des Altenpflegesektors hingegen vor allem in den 1990er-Jahren angesiedelt. Aber schon in den 1980er-Jahren sei der Bereich „gewachsen ohne Ende“ (H5). Für die 1970er-Jahre erinnerte sich hingegen eine ehemalige ÖTV-Sekretärin: „Es gab diese Einrichtungen noch überhaupt nicht. [...] Früher gab es zwar ein paar, aber nicht wie heute ein ganzer Berufszweig“ (E1). Im Vergleich zu den anderen Tätigkeitsfeldern der Wohlfahrtsverbände habe die Altenpflege in der Mitgliederstruktur der Gewerkschaft noch nicht die größte Rolle gespielt.

„Der größte Bereich war Krankenhäuser, Kindertagesstätten und andere. Also das hat sich auch stark verändert, dass die Altenpflege jetzt so ein Schwergewicht ist. Das ist ja auch ein Stück Geschichte. Das ist heute so. Das war damals nicht so“ (H5).

Das Arbeitsfeld Altenhilfe/-pflege: Terra incognita für die ÖTV?

Mit den städtischen Siechenhäusern und Altenheimen hatte die Altenpflege als Teil des öffentlichen Dienstes eigentlich von Beginn an zur Organisationsdomäne der ÖTV (und ihrer Vorgängerorganisationen) gehört. Gleichzeitig stimmt es, dass die Altenpflege zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums für die Gewerkschaft ein fremdes und ungewohntes Terrain darstellte, denn ein Großteil der Alteneinrichtungen lag nicht in öffentlicher Hand.

Die bestimmenden Akteure waren die Wohlfahrtsverbände, insbesondere der beiden großen kirchlichen Träger, sprich Caritas und Diakonie. Dies bedeutete zum einen, dass die Arbeit „für die Kirche“ eher im Bereich des karitativen Ehrenamts verortet, die Pflege alter Menschen also nicht als „richtige“ Erwerbsarbeit verstanden wurde. Aus dieser Perspektive ergab sich dann auch keine Notwendigkeit einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Zum anderen wäre es aus arbeitsrechtlicher Sicht ohnehin schwierig gewesen, Zugang zu den Einrichtungen der konfessionellen Träger zu erhalten und sich dort gewerkschaftlich zu betätigen.

Die Träger der Einrichtungen: Dominanz der Wohlfahrtsverbände

In der (west-)deutschen Tradition der Subsidiarität im Sozialwesen waren zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums die Wohlfahrtsverbände die zentralen Leistungserbringer in der Altenhilfe und -pflege. Ihre Stellung war 1961 mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erneut gestärkt worden. Der darin festgeschriebene Vorrang der freien Träger bei gleichzeitiger Verpflichtung der öffentlichen Hand, diese zu unterstützen, wurde 1967 vom BVerfG bestätigt (Grohs 2010, S. 27).

Das BSHG ist für die Altenpflege insofern von besonderer Bedeutung, als dass es durch die Regelungen zur Altenhilfe (§ 75) Ansprüche auf Unterstützung über die sonstigen Leistungen des BSHG hinaus gewährte (zu diesen sonstigen Leistungen gehörten u. a. die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegegeld bei häuslicher Pflege (§§ 68 und 69) (Föcking 2007, S. 331 ff.). Das BSHG stellte dementsprechend eine der Grundlagen für die Expansion des Altenhilfe-/Altenpflegesektors dar, die in den Folgejahren einsetzte (Hoffer/Schölkopf 2014, S. 24 f.).

Im Jahr 1969 stellten die Wohlfahrtsverbände etwa 70 Prozent der Plätze/Betten in Alten- und Pflegeheimen (Balluseck 1980, S. 98; Grabe 2016, S. 56). Insbesondere prägten damals die konfessionellen Verbände

die Trägerlandschaft im Sozialwesen. 1970 beschäftigten Caritas und Diakonie 83 Prozent aller Beschäftigten der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Verbände. 1990 waren es immer noch 81 Prozent (Schroeder 2017, S. 34 ff.).

Die Anteile der verschiedenen Trägerschaften (freigemeinnützig, öffentlich und gewerblich) unterschieden sich regional jedoch bereits zum Teil stark. 1986 betrug der Anteil der privaten Träger in Schleswig-Holstein 58 Prozent, in Niedersachsen 42 Prozent, in Hessen 28 Prozent und in Bayern 18 Prozent (Mitteilungen zur Altenhilfe 1988, S. 35).

Bereits in den 1960er-Jahren setzte der Bedeutungsgewinn privater Träger in der Altenpflege ein, während infolge des BSHG (Vorrang der freigemeinnützigen Träger) der Anteil von Einrichtungen in kommunaler Hand sukzessive zurückging. Bereits im Jahr 1986 gab es bereits fast doppelt so viele gewerbliche Einrichtungen wie öffentliche. Bezogen auf das dort beschäftigte Personal lagen die öffentlichen Heime aufgrund ihrer Größenstrukturen aber immer noch vor den privatwirtschaftlich organisierten Einrichtungen (Strukturwandel in der stationären Altenhilfe 1988, S. 34). Nina Grabe (2016, S. 67) beziffert den Wandel beispielsweise für Niedersachsen, wo der Anteil der gewerblichen Heime von zwei Prozent im Jahr 1963 auf 27 Prozent im Jahr 1972 anstieg.

Wohlfahrt und Soziales: Schwieriges Gelände für die ÖTV

Die Alten- und Pflegeheime befanden sich also zum größten Teil nicht in öffentlicher Trägerschaft – und somit nicht im Geltungsbereich des BAT. Zu den Wohlfahrtsverbänden (mit Ausnahme der AWO – Arbeiterwohlfahrt) hatte die Gewerkschaft wenige Zugänge, vor allem galt dies für die Einrichtungen in konfessioneller Trägerschaft. In einem Brief aus der BV Baden-Württemberg an den ÖTV-Hauptvorstand heißt es 1980 beispielsweise:

„Die besonderen Schwierigkeiten, uns gewerkschaftlich zu betätigen, haben wir in Baden-Württemberg u. a. auch deshalb, weil die freien Träger so viele Einrichtungen im Sozialbereich besitzen. Da sind die Schwierigkeiten mit dem gewerkschaftlichen Zutritts- und Werberecht, dem Fehlen von Tarifverträgen und der Einflusslosigkeit auf die Ausbildungseinrichtungen (mit Ausnahme der AWO-Einrichtungen)“ (BV Baden-Württemberg [Mürle] an HV [Wulf-Mathies]).

Für den BV Baden-Württemberg wurden Zahlen zitiert, nach denen 74 Prozent der Altenpflegeeinrichtungen sich in freier Trägerschaft befanden.

den. Um den Sekretär:innen auf Kreisebene eine Erschließung des Feldes zu ermöglichen, sei man gerade dabei, Daten über die Einrichtungen und Träger zusammenzustellen:

„Es ist zwar sehr zeitaufwendig, aus amtlichen Unterlagen die Anschriften der Einrichtungen, Größe, Struktur und Eigenart zusammenzutragen, aber ohne diese Kenntnis kann nicht erwartet werden, dass die Kreisverwaltungen den grossen Sozialbereich bearbeiten können“ (BV Baden-Württemberg [Mürle] an HV [Wulf-Mathies]).

Seine Recherche fasste der Autor des Briefes in einer Tabelle zusammen, in der er für jede KV angab, wie viele Heime es dort gebe und für welche er einen „realistischen Ansatz für Gewerkschaftsarbeit“ sehe. Darunter verstehe er öffentliche Heime mit mind. 60 Plätzen, private Einrichtungen mit mind. 80 und kirchlich gebundene Einrichtungen mit mind. 100 Plätzen. In diese Kategorie fielen demnach 261 der 731 Heime in Baden-Württemberg (BV Baden-Württemberg [Mürle] an HV [Wulf-Mathies]).

Der BV Baden-Württemberg war damit wohl einer der ersten Bezirke, die zumindest den Versuch machten, den Bereich Altenpflege systematisch zu erschließen. Zumindest gilt für den Bezirk NRW I, dass der zuständige Sekretär die entsprechende Datenlage erst fünf Jahre später, im Mai 1985, beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW) in Düsseldorf erfragte, nachdem ihm vonseiten der Kreisverwaltungen „[...] in den letzten Wochen verstärkt von Unzulänglichkeiten in der Altenpflege“ berichtet worden sei (BV NRW I [Kühle] an MAGS am 14.5.1985).

In den Interviews wurde die Trägerlandschaft in der Altenpflege als wichtige Rahmenbedingung für die gewerkschaftlichen Handlungsmöglichkeiten wiederholt angeführt. Denn kommunale Einrichtungen, zu denen die Gewerkschaft einen vergleichsweise guten Zugang hatten, habe es „nicht wirklich viele“ (H2) gegeben. Weitere Formulierungen lauteten: „so ein bisschen“ (E1), „paar städtische“ (E1), „nur sehr wenige“ (H2), „die Ausnahme“ (H3).

Diese Zitate erstaunen ein wenig, da zu Beginn der 1980er-Jahre sehr wohl noch etwa 17,5 Prozent der Einrichtungen und damit 23 Prozent der Heimplätze in öffentlicher Hand waren (Hinschützer 1983, 14f.; Bäcker 1988, S. 17). Die größten Träger seien Diakonie und Caritas gewesen, daneben habe insbesondere die AWO eine Rolle gespielt. Andere Wohlfahrtsverbände wurden in den Interviews kaum erwähnt. Aus der Reportage geht hervor, dass die ÖTV 1983 erstmals einen Tarifvertrag mit dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) schloss (ÖTV 1983a, S. 2).

Da die Altenpflegeschulen in der Regel an Altenpflegeeinrichtungen angeschlossen waren, dominierten auch bei den Ausbildungsträgern die Wohlfahrtsverbände (Riedel 2007, S. 169; Garms-Homolová 1978, S. 342f.).

Prägend waren dabei wiederum die konfessionellen Verbände von Caritas und Diakonie. Die zuständige ÖTV-Bezirkssekretärin aus NRW II schrieb auf eine Anfrage 1980 sogar noch pauschal: „Die Ausbildung wird von den karitativen Trägern durchgeführt“ (BV NRW II, Gesundheitswesen [Schröter] an KV Essen [Limbeck] am 20.3.1980). Bis 1989 relativierte sich deren Anteil an den Altenpflegeschulen von etwa 80 Prozent auf ca. 50 Prozent (André 1993, S. 202; S. 202; Grabe 2018, S. 254).

Doch auch für die nichtkonfessionellen Wohlfahrtsverbände galt, dass die Schulen in der Regel an die Einrichtungen angeschlossen waren, die Träger also für den eigenen Bedarf ausbildeten und somit quasi der spätere Arbeitgeber (im Rahmen der knapp gehaltenen Curricula) die Ausbildungsinhalte bestimmte. Die Schärfung eines Arbeitnehmerbewusstseins oder Kenntnisse über Arbeitnehmerrechte und Mitbestimmung zu vermitteln, lag also nicht unbedingt im Interesse der Schulen.

Caritas und Diakonie: Relevanz des „Dritten Weges“

Der große Anteil der konfessionellen Verbände an der Gesamtheit der freigemeinnützigen Einrichtungen wurde oben bereits beziffert (1969: 70 Prozent). Mit Bezug auf die ÖTV, die – so ergaben die Interviews – in der Altenpflege neben dem öffentlichen Bereich vor allem bei der AWO vertreten war, sollen hier zwei ausgewählte Zahlen das quantitative Verhältnis näher beleuchten. 1985 beschäftigte die AWO *insgesamt* (also in allen Hilfefeldern zusammen) 32.000 Mitarbeiter:innen (Niedrig 1985, S. 211). Allein der Caritasverband beschäftigte *nur in der Altenpflege* in etwa genauso viele Menschen (1981: 31.396, Neue Zahlen über die Einrichtungen der Caritas 1981, S. 45).

Sich als Gewerkschaft mit dem Feld Altenpflege zu befassen, bedeutete also, dass man an „den Kirchen“ als den größten Trägern kaum vorbeikam. Dies bestätigte sich auch in den Interviews mit Zeitzeug:innen. Deshalb wird nachfolgend ein ausführlicherer Blick auf die Voraussetzungen gewerkschaftlichen Handelns innerhalb der beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände geworfen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es den Kirchen gelungen, ihre Auffassung von Art. 140 des Grundgesetzes (GG) in Bezug auf die Gestaltung ihrer Arbeitsbeziehungen durchzusetzen. Und zwar, dass das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen auch beinhaltet, dass das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) nicht nur in den Kirchen selbst, sondern auch in ihren Wohlfahrtseinrichtungen keine Anwendung zu finden habe (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 81 ff.).

Die Kirchen verfügen in Deutschland demgemäß über das Recht, die Arbeitsbedingungen und -verhältnisse in eigener Zuständigkeit zu regeln. Statt einer „Konfliktpartnerschaft“ von Betriebsrat und Unternehmen bzw. Gewerkschaft und Arbeitgeberverbänden findet sich dort eine „Dienstgemeinschaft“ zwischen den Mitarbeitenden und den Leitungen der Einrichtungen, Verbände und Kirchen.

Die Mitbestimmung im Rahmen der jeweiligen Mitarbeitervertretungsordnungen und -gesetzen (MAVO, MVG) sowie die Aushandlung von Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) in paritätisch besetzten Kommissionen bilden den sogenannten „Dritten Weg“ der Regulierung von Arbeit (Busch 2000, S. 306; Jakobi 2007, S. 26; Henkelmann et al. 2012, S. 302, Evans 2016).

1988 urteilt Gerhard Bäcker deshalb in einer WSI-Veröffentlichung zu den Arbeitsbedingungen in der Altenpflege, dass die vorherrschende Stellung der freigemeinnützigen Träger „für die Beschäftigten zu einschneidenden arbeits- und tarifrechtlichen Nachteilen“ führe, da dort „arbeitsrechtliche und tarifvertragliche Regelungen nur eingeschränkte Gültigkeit“ besäßen. Gemeint sind hier wohl in erster Linie Caritas und Diakonie, denn obwohl es auch in den anderen Wohlfahrtsverbänden durch den Tendenzschutz Einschränkungen des BetrVG gibt, ist fraglich, ob dabei von „einschneidenden“ Nachteilen gesprochen werden kann.

Die große Bedeutung der Wohlfahrtsverbände und darunter der konfessionellen Träger wurde auch von den Interviewpartner:innen wiederholt thematisiert. Man habe dort keine Tarifverträge verhandeln können und auch die betriebliche Interessenvertretung habe sich schwierig gestaltet. Eine Interviewpartnerin arbeitete in den 1970ern jahrelang in einer diakonischen Einrichtung, ohne je erfahren zu haben, dass es Mitarbeitervertretungen (MAV) in kirchlichen Einrichtungen gebe:

„Also, dass es eine Interessenvertretung für Beschäftigte gibt bei den Kirchen, wusste ich gar nicht, als ich dort gearbeitet habe. Das war nie ein Thema.“ (H4)

Das Verhältnis von ÖTV und Kirchen

Spätestens seit den 1960er-Jahren versuchte die ÖTV gleichwohl auch in den Altenpflegeeinrichtungen kirchlicher Trägerschaft Fuß zu fassen. Die Fachgruppe „kirchliche Mitarbeiter“ wurde sogar bereits 1954 gegründet. In einem Spiegel-Artikel von 1967 wird deren Vorsitzender zitiert, es gebe „kolossale Schwierigkeiten, bei der Kirche anerkannt zu werden“ (Brandt 2021, S. 175; Der Spiegel 1967). Diesen Schwierigkeiten versuchte die Gewerkschaft auf dem Rechtsweg beizukommen.

1977 bestätigte das BVerfG anlässlich des Konfliktes über die Gründung eines Betriebsrats in einem Krankenhaus, dass das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen sich auch auf „alle den Kirchen in bestimmter Weise zugeordneten Einrichtungen ohne Berücksichtigung ihrer Rechtsform“ erstrecke (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 44). Zu diesen Einrichtungen waren alle Angebote der katholischen Caritas sowie der evangelischen Diakonie zu zählen. 1981 unterlag die ÖTV in einem Verfahren vor dem BVerfG, in dem sie darum kämpfte, dass das Zugangsrecht für betriebsfremde Gewerkschafter:innen auch für alle diese Einrichtungen gelte (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 45).

1985 dann hob das BVerfG verschiedene Urteile von Arbeitsgerichten auf, in denen es um die sogenannten Loyalitätspflichten kirchlicher, vor allem katholischer, Mitarbeiter:innen ging und bestätigten damit die Gültigkeit der Loyalitätspflichten. Die Loyalitätspflichten verlangen, dass die private Lebensführung der Mitarbeiter:innen mit den Werten des Dienstgebers in Einklang steht (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 54f.).

Die ÖTV bezeichnete das Urteil als „schweren Eingriff in das Recht auf private Lebensführung und das Grundrecht auf Meinungsfreiheit“ (ÖTV 1985, S. 2). Wolfgang Warburg, damals zuständiges Mitglied im geschäftsführenden Hauptvorstand (gHV) der ÖTV, forderte die Kirchen auf, „das Verhältnis zu den Gewerkschaften nicht erneut zu belasten und den Spruch des Bundesverfassungsgerichts nicht zur Praxis im Umgang mit ihren Beschäftigten zu machen“ (ÖTV 1985, S. 2).

Die ÖTV musste also innerhalb weniger Jahre entscheidende gerichtliche Niederlagen hinnehmen. Die Urteile bestätigten den geringen Handlungsspielraum, den die Gewerkschaft im Einflussbereich von Caritas und Diakonie besaßen. Gerhard Bäcker bringt den niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Mitarbeiter der konfessionellen Einrichtungen damit in Verbindung (Bäcker 1988, S. 28).

Bei Heinrich Beyer, Hans G. Nutzinger und Holger Fischer, die 1991 eine Studie zu kirchlichen Arbeitsbeziehungen veröffentlichten, findet sich jedoch eine weitere These. Diese zielt drauf ab, dass es – zumindest für Mitarbeitende bei der Diakonie – eine Konkurrenzorganisation gegeben habe, der es besser gelungen sei, auf die spezifischen Voraussetzungen der Arbeit in kirchlichen Organisationen einzugehen. Sie schreiben:

„Aufseiten der ÖTV haben eine mangelhafte Sensibilisierung gegenüber den kirchlichen Besonderheiten und eine unzureichende Betreuungsarbeit gegenüber Mitarbeitervertretern und Mitarbeitern sowie unzureichende Sachkenntnisse über Verhältnisse, Strukturen und Probleme in kirchlichen und diakonischen Einrichtungen und nicht zuletzt auch die Weigerung, am kirchlichen Arbeitsrechtsregelungsverfahren mitzuwirken, dazu geführt, daß der ‚Verband kirchlicher Mitarbeiter‘ (VKM) in einigen Landeskirchen die Mehrzahl der Mitarbeitervertreter und der Dienstnehmervertreter in den

Arbeitsrechtlichen Kommissionen stellt“ (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 114).

Auch in den Interviews kam die mangelnde Kenntnis der ÖTV über die Kirchen und ihre Einrichtungen zur Sprache. Kirche und Gewerkschaft hätten „keine Berührungspunkte“ (E1) gehabt, es seien „zwei Welten“ (H6, ähnlich E2) gewesen. Die in den 1980er-Jahren für Kirchenfragen zuständige Sekretärin im Hauptvorstand erinnerte sich beispielsweise, dass innerhalb der ÖTV nicht zwischen den Konfessionen differenziert worden sei: „Bei der Gewerkschaft hieß es Ökumene und ‚Kirche ist Kirche‘. Das war eine der großen Schwierigkeiten in den Abteilungssitzungen“ (E1).

Ob und inwiefern die ÖTV sich an der Lohnfindung in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen (AK bzw. ARK) beteiligen sollte, wurde in den 1980ern intern durchaus kontrovers diskutiert. Zwischenzeitlich habe es sogar eine formale Beteiligung an einer ARK der Diakonie gegeben, erinnerte sich eine Interviewpartnerin.

Letzten Endes habe sich die ÖTV aber zurückgezogen und die Position eingenommen, dass sie als Gewerkschaft mit den Kirchen nur über Tarifverträge verhandeln würde. „Das war ideologisch“, meinte die damals zuständige Gewerkschaftssekretärin im Hauptvorstand im Interview, „das hatte mit der Sache gar nichts zu tun. Da musste Tarifvertrag drüberstehen, was für ein Quatsch. Da hätte genauso gut Vereinbarung drüberstehen können, das wäre völlig dasselbe gewesen.“

Damit ist ein zentraler Konflikt benannt, nämlich die Weigerung der Kirchen, mit der ÖTV über Tarifverträge zu verhandeln. In diesem Konflikt standen sich Kirchen und Gewerkschaft „diametral und nahezu vollkommen unbeweglich“ (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 265) gegenüber. Die ÖTV – so die Einschätzung von Beyer/Nutzinger/Fischer (1991) – habe sich in Bezug auf die Kirchen auf die juristischen Auseinandersetzungen konzentriert und demgegenüber eine aktive Organisationspolitik vernachlässigt. Ein höherer Organisationsgrad und damit eine Stärkung der Gewerkschaft im kirchlichen Bereich habe so nicht erreicht werden können.

Interessanterweise spielte das Thema Streikrecht, das in den 2000er und 2010er-Jahren im Zentrum der gewerkschaftlichen Kritik am kirchlichen Arbeitsrecht stand, in den Interviews keine Rolle. Vermutlich, weil Arbeitskämpfe im Sozial- und Gesundheitswesen ohnehin als unrealistisch bzw. unangemessen angesehen wurden. In einem Beschluss des Gewerkschaftstags von 1989 wird das Streikrecht hingegen angesprochen:

„Die ÖTV setzt sich weiterhin für Tarifverträge für kirchliche Mitarbeiter/innen ein und wird die notwendigen Schritte dafür unternehmen. Tarifverträge sind für unsere Gewerkschaft die richtige Grundlage zur Regelung

der Arbeitsverhältnisse auch im kirchlichen Bereich. Auf das Streikrecht kann dabei nicht verzichtet werden. Deshalb geht die Gewerkschaft ÖTV auf die Angebote kirchlicher Arbeitgeber zur Mitarbeit im kircheneigenen Arbeitsrechtsregelungs-Gesetz (sog. Dritter Weg) nicht ein“ (zitiert bei Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 87.).

Interviews und Archivunterlagen ergeben, dass es regelmäßig Versuche der ÖTV gab, sich dem Thema Kirche stärker zuzuwenden und Kontakt mit den Kirchenleitungen aufzunehmen. Jedes Mal, wenn der Bereich Kirche einem neuen Vorstandsmitglied zugeteilt worden sei, habe es aufgrund des hohen Organisationspotenzials in Kirche und kirchlicher Wohlfahrt ein Interesse gegeben, das Thema anzugehen, erzählte die damals zuständige ÖTV-Sekretärin. Genauso regelmäßig seien diese Versuche jedoch wieder aufgegeben worden, wenn sich herausstellte, wie viel man in Wissensaufbau und Organisierung hätte investieren müssen. Hierzu war die Organisation offenbar nicht bereit. Das Urteil von Beyer/Nutzinger/Fischer (1991) lautet dann auch:

„Die personellen und organisatorischen Ressourcen der bestehenden Fachgruppe ‚Kirchliche Mitarbeiter‘ stehen in keinem Verhältnis zu einem bisher weitgehend unerschlossenen Organisationspotential von insgesamt rund 900.000 Mitarbeitern“ (Beyer/Nutzinger/Fischer 1991, S. 269).

Das schwierige Verhältnis zwischen Gewerkschaft und Kirche sei von „alten Vorbehalten“ geprägt gewesen, die aufrechterhalten wurden, erinnerte sich eine Interviewpartnerin:

„Immer, wenn es um die Arbeitnehmer der Kirche ging, dann kamen die alten Vorurteile aus der Kiste. Die Gewerkschaften haben gesagt: ‚Die Kirchen haben sich nicht um uns gekümmert. Kein Stück.‘ Die in der Kirche haben gesagt: ‚Die mit den roten Mützen, die waren das.‘ Dann konntest du nicht mehr argumentieren“ (E1).

Auch eine andere Interviewpartnerin erinnerte sich an eine prinzipiell ablehnende Haltung der Gewerkschaft, hier bezogen auf Fragen der Altenpflegeausbildung: „So und dann haben die gesagt, ja guck mal, das ist doch von der Diakonie, was können wir von der ÖTV mit Inhalten aus der Diakonie [anfangen]?“ (H6). Im Arbeitskreis Altenpflege habe man versucht, eine Brücke zu den kirchlichen Trägern zu bauen. Ihrer Erinnerung nach sei dieses Engagement auf Initiative der zuständigen Sekretärin innerhalb der ÖTV kritisch gesehen worden: „Ich glaube, dass ihre relativ offene Art auch mit Kirche und Diakonie zusammen zu denken... das kam nicht gut an“ (H6).

Das in diesen Erinnerungen beschriebene Klima im Verhältnis Gewerkschaft-Kirche wird im Geschäftsbericht der ÖTV für den Berichtszeitraum 1988 bis 1991 bestätigt: „Die Hypothek der Vergangenheit ist – trotz

mancher Ansätze – nicht überwunden, sie ist noch überall gegenwärtig“ (GB 1988–91, S. 1017).

3.2 Geschlechterverhältnisse, Rollenbilder und ihre Narrative

Seit den 1950er-Jahren hatte die Frauenerwerbstätigkeitsquote in Westdeutschland stetig zugenommen. 1960 lag diese, bezogen auf die 15- bis 65-jährigen Frauen, bei 47,2 Prozent (bpb 2010) und erreichte damit einen vorläufigen Höchststand. Bis zum Jahr 1970 sank sie wieder auf 45,9 Prozent (bpb 2010).

Wenn verheiratete Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollten, brauchten sie bis 1958 das Einverständnis des Ehemanns. Konrad Adenauer propagierte die ‚Hausfrauenehe‘ und versuchte „Frauen auf den Status der Nicht-Erwerbstätigen festzulegen“ (Kassel 2001, S. 26). Mit dem „Gleichberechtigungsgesetz“ von 1958 sollte die Gesetzeslage entsprechend dem Gleichheitsgebots im Grundgesetz angepasst werden.

Mit den Entwicklungen in den 1960er-Jahren, wie dem Ausbau des Sozialstaates, wurden „Arbeiten, die Frauen bis dahin unbezahlt in der Familie verrichtet hatten, wie die Versorgung und Pflege von Alten, Kranken und Kindern, ein Stück weit in bezahlte Arbeit im öffentlichen Sektor umgewandelt“ (Grunow 2010). Ende der 1960er-Jahre ging die Zahl der erwerbstätigen Frauen langsam wieder zurück.

In den 1970er-Jahren stieg die Frauenerwerbsquote wieder langsam an und erreichte 1976 31 Prozent und 1980 bereits 32 Prozent. Weitere Quellen sprechen von 37 Prozent im Jahr 1988 (Kassel 2001, S. 26). Durch die prekäre Situation auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt (ausgelöst durch die Ölkrise) sahen sich gut ausgebildete, erwerbstätige Frauen in den 1980er-Jahren beruflich und politisch ausgegrenzt (Grunow 2010).

„Diese historische Situation wird als eine der Triebfedern der neuen Frauenbewegung gesehen, in deren Zuge Frauen für ihre rechtliche Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt kämpften und schrittweise Berufsverbote und andere Einschränkungen ihrer Arbeitsleistung abschafften“ (Grunow 2010).

Auch wenn sich für Frauen schon vieles zum Positiven verändert hat, unterscheiden sich die Lebensrealitäten von Männern und Frauen damals wie heute deutlich (Kathmann 1998, S. 286; BMFSFJ 2021).

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Vergütung. Die Lohnentwicklung zeigt berufsübergreifend eine strukturelle Benachteiligung von Frauen. „Nach wie vor erhalten berufstätige Frauen für die gleiche Leistung weni-

ger Geld als Männer“ (bpb 2012). Der Lohnunterschied, gemessen am durchschnittlichen Stundenverdienst, von Frauen und Männern in Deutschland (*unbereinigter Gender Pay Gap*) beträgt aktuell 18 Prozent. Bereinigt nach vergleichbaren Qualifikationen, Tätigkeiten und Erwerbsbiografien (*bereinigter Gender Pay Gap*) beträgt der Lohnunterschied in Deutschland derzeit sieben Prozent (Destatis 2023).

Die unbereinigten Lohnunterschiede lassen sich auf die Arbeitsverhältnisse (Vollzeit, Teilzeit, usw.) zurückführen, in denen Frauen und Männer einer Erwerbstätigkeit nachgehen. So ist die weibliche Doppelrolle in vielen Haushalten bis heute vorherrschend. „Unbezahlte Arbeit in Haushalt, Pflege und Erziehung [wird] nach wie vor hauptsächlich von Frauen übernommen“ (bpb 2012). Dies wird besonders dadurch deutlich, dass die Zahl der erwerbstätigen Frauen (insbesondere Müttern) angestiegen und gleichzeitig eine Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen stattgefunden hat (Kassel 2001, S. 27). Im Jahr 2020 arbeiteten zwei Drittel aller erwerbstätigen Mütter in Teilzeit (67 Prozent). Bei Vätern in derselben Situation waren es zuletzt hingegen nur sieben Prozent (Destatis 2022)

Die Arbeitsmarktentwicklungen sollen nachfolgend mit besonderem Interesse an typischen „Frauenberufen“, (beispielsweise Erzieherin, Kranken- und Altenpflegerin oder Verwaltungsangestellte) und noch spezieller mit Blick auf Altenpflege, betrachtet werden. Diese genannten Verhältnisse zeigten und zeigen sich auch in der Altenpflege. Noch heute beträgt der Beschäftigtenanteil von Frauen in der Altenpflege rund 80 Prozent. In der Literatur findet man immer wieder Verweise darauf, dass der Anteil von Teilzeitkräften in der Altenpflege auch in früheren Jahren vergleichsweise hoch war. So lag im Jahr 1987 der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in der Altenpflege bei 24 Prozent (Bäcker 1988; S. 30).

Im Vergleich zu heute erscheint diese Zahl jedoch als gering. Laut einem Positionspapier des DBfK (DBfK Nordwest 2022, S. 2), welches auf Daten der Agentur für Arbeit basiert, lag der Anteil der geringfügig- und teilzeitbeschäftigten Frauen in der Altenpflege im Jahr 2020 bei ca. 62 Prozent. Als Hauptgrund für diese hohen Teilzeitanteile werden die schlechten Arbeitsbedingungen und insbesondere die noch immer schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, angeführt.

Frauenerwerbstätigkeit und Rollenbilder

Betrachtet man die Zahlen von 1987 im Geschlechtervergleich, zeigt sich, dass Teilzeitarbeit tatsächlich unter den Frauen in der Altenpflege verbreiteter war (26 Prozent) als unter ihren männlichen Kollegen (neun Prozent) (Dietrich 1994, S. 83). Männer waren in diesem Berufsfeld kaum zu finden

und wenn, dann nur in ausgewählten Positionen. Eine Interviewpartnerin aus dem Diakonie-Bereich erzählte, dass es in den Einrichtungen häufig nur drei Männer gegeben habe, den „Hausvater“, den stellvertretenden Hausvater, in der Regel ein Diakon, und den Pfarrer, der regelmäßig ins Haus gekommen sei:

„Ansonsten war das alles Frauenarbeit. Es waren nur Frauen dort beschäftigt und entsprechend wurde es auch gesehen. Es wurde ja auch oft ergänzend zu der Einnahme der Männer gesehen. Also: ‚Ich gehe nebenbei arbeiten‘“ (H4).

Es wurde bereits angesprochen, dass Pflege als Frauenberuf galt (und gilt), mit hoher Teilzeitquote und einem hohen Anteil an älteren Wiedereinsteigerinnen „nach der Familienphase“, meist ohne pflegerische Qualifikation. Das geringe gewerkschaftliche Engagement dieser Frauen wurde in den Interviews unter anderem auch in Zusammenhang mit der Sorgeverantwortung, die sie zu Hause häufig zusätzlich hatten, gebracht sowie mit der gesellschaftlichen Stellung von Frauen in einer patriarchal geprägten Gesellschaft. Ein Interviewpartner spitzte zu:

„Was sollen in der Pflege Frauen Power entwickeln, die zu Hause den zweiten Job haben, eine Familie zu ernähren, und wenn sie Pech haben auch noch ein paar aufs Maul bekommen, wenn sie das Bier nicht früh genug aus dem Kühlschrank holen“ (E4).

Dass Frauen in der Pflege wenig verdienten, ergänzt das Bild. Es erschien mehreren Interviewpartner:innen wichtig, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen im Untersuchungszeitraum stetig zunahm. Nur vor diesem Hintergrund (geringere Kapazitäten für informelle Pflege im Privathaushalt) seien die Entwicklungen im Sektor und im Beruf überhaupt zu verstehen. Denn Pflegearbeit wurde zunächst von bestimmten Personengruppen als Erwerbsarbeit ausgeübt.

Zumeist wurden ältere, reifere Frauen für diese Tätigkeiten bevorzugt. Gerade zu Beginn waren noch viele (über 50 Prozent) der Bewerber:innen für die Ausbildung zur Altenpflegerin/zum Altenpfleger über 30 Jahre alt, was dem damaligen Bild einer „reifen“ Altenpflegerin entsprochen hat.

Erst in den 1980er-Jahren war eine deutliche „Verjüngung“ in der Altenpflege erkennbar. Zudem stieg die Zahl der ausgebildeten Altenpflegerinnen und Altenpflegehelferinnen an. „Da kamen dann auch jüngere, dann wurde es auch ein eher attraktiverer Beruf“ (H4). Dennoch habe es weiterhin eine hohe Fluktuation beim Personal gegeben. Interessant ist aus heutiger Sicht, dass ein Interviewpartner und seine Mitstreiter:innen bei der Gründung einer Altenpflegeschule Anfang der 1980er dachten, nach zwei bis drei Kursen würde der Bedarf in der Region gedeckt sein. „Sogar ich habe gesagt, ‚Wenn du 200 Altenpfleger hier auf den Markt

geschmissen hast, die kriegen doch alle hier keine Arbeit mehr.' Habe ich gedacht, mich geirrt" (H5).

Private und gesellschaftliche Arbeitsteilung

Ältere und pflegebedürftige Menschen sind früher oftmals noch innerhalb ihrer Familie und im häuslichen Umfeld gepflegt worden. Im Laufe des Untersuchungszeitraum änderte sich dies, da durch die demografische Entwicklung sowohl der Bedarf an Pflege (mehr hochaltrige Menschen) gestiegen, als auch das familiäre Pflegepotenzial gesunken ist. Gründe dafür sind höhere Frauenerwerbstätigkeit, gestiegene Mobilität (erwachsene Kinder lebten seltener am selben Ort wie ihr Eltern) und damit einhergehend kleinere Haushalte.

Zuvor jedoch sei die Pflege von alten Menschen vorrangig in der Familie angesiedelt gewesen und damit in einem privaten Bereich, in den sich niemand einzumischen habe. In den 1970ern sei man noch beschimpft worden, wenn man ein Elternteil „ins Heim gab“, denn dann hatte „der Familienverband versagt“ (E1). Daneben habe es zwar bereits Unterstützungsangebote gegeben, aber:

„[...] das war kein Beruf. Auf dem Land hast du die Gemeindegewestern gehabt, die sich um die paar Alten gekümmert haben. Ansonsten gingen die im Dorf unter. In der Stadt hat sich die AWO in den Arbeiterbezirken drum gekümmert und wenn es die Kirche war, dann die Gemeinde“ (E1).

Allerdings, sind hier, wie so oft, regionale Unterschiede zu beachten, gab ein Interviewpartner zu bedenken. Seines Wissens habe es im süddeutschen Raum ganz andere Tradition gegeben ältere Menschen in Einrichtungen zu pflegen als z. B. in Niedersachsen: „In Niedersachsen [habe es] viel länger gedauert hat als in Süddeutschland, dass alte Menschen von den Familien in die Altenheime gegeben wurden“ (E2).

In den Gewerkschaften gewann die Altenpflege als Handlungsfeld allerdings nur langsam an Relevanz. Zunächst wurden Ende der 1950er-Jahre erste Fortbildungen durch die Einrichtungen angeboten, bis 1969 die erste staatliche Ausbildungsordnung in Kraft trat. Grundsätzlich hätten Gewerkschaften in den 1970er und 1980er-Jahren noch eine höhere Bindungskraft gehabt, erläuterte ein Interviewpartner, der in den 1970er die Ausbildung zum Altenpfleger machte:

„Pflege an sich ist ein Randthema, aber damals wirkte die Gewerkschaft stärker, weil wir damals alle noch nicht Generation Y oder Z waren. Das heißt, wir Babyboomer waren in einer bestimmten Norm und in dieser Norm war die Gewerkschaft für uns eine wichtige Vertretung, weil ich

musste nicht diskutieren, wie flexibel ich arbeite, sondern für uns war der Kampf, dass wir überhaupt nur 39 Stunden arbeiten“ (E4).

In anderen Branchen sei zwar selbstverständlich gewesen: „Der Arbeitnehmer war immer in der Gewerkschaft“ (E1), aber für Bereiche wie die Altenpflege, wo in erster Linie Frauen, größtenteils in Teilzeit arbeiteten, habe diese Selbstverständlichkeit nicht unbedingt gegolten. Ein Interviewpartner erinnerte sich, dass viele Frauen meinten, ihr Mann sei bereits in der Gewerkschaft, das müsse doch reichen.

Gegen Ende des hier betrachteten Zeitraums, zur Zeit des „Pflegetotstands“, seien viele Pflegekräfte in die Gewerkschaft eingetreten – jedoch hauptsächlich aus dem Krankenhausbereich. Die ÖTV verband explizit die Interessen der Beschäftigten in der Pflege mit den Bedürfnissen von Frauen in der Arbeitswelt und formuliert Forderungen für die Frauen- und Familienpolitik, Bildungspolitik, Sozial- und Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie Tarifpolitik.

Daher ist es naheliegend, neben der Perspektive von Personen, die in der Altenpflege tätig waren, auch Gewerkschafter:innen zu ihren Erfahrungen zu befragen. Bei der Recherche und in den Interviews mit verschiedenen Personen aus unterschiedlichen Bereichen und Ebenen der ÖTV zeichnete sich ein Bild ab, welches frauenpolitisch und für den Kampf um Gleichstellung äußerst aussagekräftig ist, mit den Bemühungen der ÖTV für das Berufsfeld der Altenpflege jedoch auf den ersten Blick weniger zu tun hat.

Exkurs: Frauen in der ÖTV

Die ÖTV setzte sich „in den achtziger Jahren für Gleichstellungspolitik [...] ein“ und „durfte somit um ihrer frauenpolitischen Glaubwürdigkeit willen [...] nicht gleichstellungspolitisch hinterherhinken“ (Kassel 2001, S. 48). Während sie sich einerseits verstärkt für weibliche Mitglieder und ihre Tätigkeitsbereiche stark machte, waren die Rollen innerhalb der Gewerkschaft jedoch klar verteilt: „Die Frauen machten die Verwaltungs- und Hintergrundarbeit und die Männer machten die große Politik“ (Derichs-Kunstmann 1993, S. 74, zitiert nach Apeloig/Krell 2005, S. 10). Besonders das gewerkschaftliche Verständnis des „Arbeitsbegriffs“ ist doppelt geschlechtsspezifisch strukturiert und macht eine asymmetrische Struktur des Geschlechterverhältnisses deutlich:

„Er ist erstens fixiert auf Erwerbsarbeit und ignoriert damit die nach wie vor von Frauen in den Privathaushalten geleistete unbezahlte Arbeit, und er ist zweitens gebunden an das sogenannte Normalarbeitsverhältnis als der männertypischen Form von Erwerbsarbeit. Die gleichbleibende Vollzeitbe-

schäftigung vom Abschluß der Ausbildung bis zur Rente der Männer setzt aber ein davon abweichendes Lebensmuster der Frauen voraus, da andernfalls die generative und soziale Reproduktion der Gesellschaft nicht gewährleistet werden könnte. Das heißt, der auf Erwerbsarbeit nach dem Reglement des Normalarbeitsverhältnisses orientierte gewerkschaftliche Arbeitsbegriff enthält gleichzeitig die Zuweisung der unbezahlten Hausarbeit an die Frauen und deren gesellschaftliche Mißachtung“ (Kurz-Scherf 1994, S. 440).

Seit der Gründung der ÖTV 1949 entwickelte sie sich von „einer Männergewerkschaft zu einer Organisation mit einem quantitativ ausgewogenen Geschlechterverhältnis“ (Kassel 2001, S. 30). 1995 lag der Frauenanteil der Mitglieder in der ÖTV bei 46 Prozent. Das ist im Vergleich zu anderen Gewerkschaften bis heute ein vergleichsweise hoher Anteil. Innerhalb der Gewerkschaften, insbesondere in gewerkschaftlichen Führungspositionen zeigte sich hingegen ein anderes Bild. Dort waren Frauen gar nicht oder kaum vertreten. Eine Ausnahme war Monika Wulf-Mathies, die 1982 als erste Frau zur Vorsitzenden einer Einzelgewerkschaft – der ÖTV – gewählt wurde.

Auch die Interviewpartner:innen beschreiben, dass sie die Gewerkschaft in den 1990er-Jahren sehr männerdominiert erlebt haben (V1). Das lag unter anderem daran, dass es einige Frauen gab, „die es nicht für nötig hielten“ (V2), sich für Ziele der „Frauenbewegung“ einzusetzen. „Das sind dann Frauen, die da kein Frauenbewusstsein haben oder keine Geschlechtersensibilität“ (V2). Die Beschreibungen fangen damit an, dass es in den 1970er-Jahren keine gewerkschaftlichen Frauengruppen mehr gegeben habe. Bereits Ende der 1940er / Anfang der 1950er-Jahre waren erste Frauengruppe aktiv (Kassel 2011, S. 52). Diese verschwanden jedoch mit der Zeit und wurden erst später nach und nach wieder gegründet. Dabei stießen sie erneut auf Widerstände.

Allerdings wurden nicht nur Frauen in der Gewerkschaft „ausgegrenzt und diskriminiert, sondern auch Männer, die nicht dem traditionellen Bild oder der traditionellen Norm [entsprachen]“. Ein Beispiel: Teilzeitarbeit bei Männern. Apeloig und Krell (2005) halten fest, dass Teilzeitarbeit für Männer (im gewerkschaftlichen Kontext) nach wie vor ein Tabu ist. In der

„IG BAU [wird/wurde] Teilzeitarbeit für Frauen [...] akzeptiert. Für Männer stellt sich das jedoch noch immer anders dar. Ihr Partner, der [...] ‚nicht abgeneigt‘ sei, seine Arbeitszeit zu reduzieren, damit sie ‚noch etwas aufstocken‘ könne, habe ‚faktisch keine Chance‘“ (Apeloig/Krell 2005, S. 22).

Frauen hatten in der Gewerkschaft nicht selten einen schweren Stand. Sie waren häufig in Positionen ohne große Aufstiegschancen (Apeloig/Krell 2005, S. 11). Versuche von Frauen in der Gewerkschaft eine Form der Mitbestimmung zu erreichen, indem sie sich beispielsweise als Gruppe zusammenschlossen, um Anliegen, wie bessere Arbeitsbedin-

gungen oder Gleichstellung, durchzusetzen, wurden nicht ernst genommen, belächelt und abgewiesen.

Eine Interviewpartnerin berichtet von Reaktionen in Gremien, vor denen diese Anliegen vorgetragen wurden: „Wir haben von den männlichen Gremien eigentlich nur, wie soll man das sagen, man wurde belächelt und es wurde manchmal auch so persönlich: ‚ja, die sind ja auch ein bisschen hysterisch, wenn ich die schon sehe‘“ (V3).

Eine mögliche Erklärung für die Widerstände, mit denen Frauen konfrontiert waren, sind der Verlust der Privilegien von einflussreichen Personen. „Die sind Machtprivilegien, die sind Geldprivilegien, die sind Aufstiegsprivilegien“ (V1). Daher sei es kaum verwunderlich, dass ihre gewerkschaftspolitischen Anliegen belächelt und Engagement als Hysterie abgetan wurden.

Die aktiven Frauen hätten sich dadurch jedoch nicht einschüchtern lassen und sich weiter für ihre Gleichberechtigung eingesetzt (V3). Diese Wahrnehmung wird von Kathmann (1998) thematisiert. Sie schreibt, dass Gewerkschaften ein Spiegelbild der Gesellschaft darstellen und Fraueninteressen getrennt von der „allgemeinen“ Gewerkschaftspolitik behandelt wurden. Ebenfalls bestätigt sie, dass die Anstrengungen von Frauen von vielen Kollegen als störend empfunden wurden.

Bezeichnend für die Diskriminierung von Frauen, trotz Maßnahmen zur „Frauenförderung“, sind folgende Beispiele von Frauen, die in der ÖTV tätig waren. Verschiedene Schilderungen von Gewerkschaftssekretärinnen beschreiben, dass sie nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss für „Frauenarbeit“ zuständig gemacht worden sind und nicht die gleiche Arbeit machen sollten, wie die männlichen Kollegen. Wenn sie es dann doch geschafft haben, eine Position zu erlangen, die typischerweise mit Männern besetzt wurde, waren es „Sackgassenpositionen“, die kaum oder keine Aufstiegschancen oder Chancen für berufliche Weiterentwicklung boten (Apeloig/Krell 2005, S. 11).

Aufgrund dieser schwierigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen haben sich ab den 1980er-Jahren Frauengruppen gegründet, erst auf niedriger Ebene, später landesweit und bundesweit vernetzt. So wurde versucht, innerhalb der ÖTV intern Druck auf Verantwortliche auszuüben (Interessenvertretung in den eigenen Reihen sozusagen). Interviewpartner:innen, die zu der Zeit aktiv in der ÖTV mitgewirkt haben und in diesen Gruppen mitorganisiert waren, haben sich dann auch um die Belange von weiblichen Gewerkschaftsmitgliedern gekümmert. Es ging dabei allerdings um eine allgemeine Aufwertung der Frauen und ihrer Arbeit, und nicht bereichsspezifisch um die Altenpflege.

3.3 Deutungsmuster von Erwerbstätigkeit und Beruflichkeit

Pflege als nichtberufliche, quasi-natürliche Tätigkeit für Frauen

Die Altenpflege als Berufszweig entstand in den 1950er/60er-Jahren und ist damit im Vergleich zur Krankenpflege „jung“ und kann nicht auf eine lange Entwicklungsgeschichte zurückblicken. Die Tätigkeiten der Altenpflegerinnen wurden vor der Einführung dieses Berufes entweder von Familienangehörigen (ausschließlich Frauen) oder Ordensschwestern und Diakonissen durchgeführt, die sich in den damaligen „Pflegeeinrichtungen“ um alte bzw. pflegebedürftige Personen gekümmert haben.

Die Kirche nahm, wie skizziert, in der Vorgeschichte und der Entstehung einen wichtigen Platz ein. Durch diese Entwicklung hielt sich die Annahme, dass Frauen qua Geschlecht zum Pflegen geeignet seien, und Pflege kein Beruf sei, sondern eine Berufung. Professionelle oder medizinische Fachkompetenzen wurden weder erwartet noch vorausgesetzt.

Pflegen konnte demnach jede Frau. Mehrfach fiel in den Interviews die Formulierung, die ÖTV habe den sozialen Bereich „nicht im Blick“ gehabt. Eine Interviewpartnerin, die als Sozialarbeiterin bereits in den 1960ern ÖTV-Mitglied war, formulierte es so:

„Am Anfang war es ganz, ganz schwierig, die Situation der Menschen, die im sozialen Bereich stehen, in dieser Gewerkschaft überhaupt anzusprechen und durchzusetzen. Das war eine Gruppe, ich sag das so offen, die damals vernachlässigt wurde“ (E3).

Selbst ein Interviewpartner, der in der zweiten Hälfte der 1980er als hauptamtlicher Gewerkschaftssekretär für den Bereich Gesundheitswesen angestellt wurde, merkte an:

„[...] es sei noch so gewesen, dass der Sozialbereich für die ÖTV ‚ein neues Feld‘ [gewesen sei], wo es erstmal ganz schwierig einzuschätzen war, was da passiert. Es hat eigentlich erstmal nicht zur Gewerkschaftsarbeit gepasst“ (H1).

Diese Aussage bezieht sich auf Erfahrungen aus einer Kreisverwaltung, die als eine der ersten entschieden habe, dass sie mit dem Gesundheitswesen einen Schwerpunkt ihrer Arbeit bilden wolle. Eine weitere Interviewpartnerin berichtete aus einer anderen Kreisverwaltung, dass dort im gleichen Zeitraum ebenfalls eine neue Stelle für den Bereich „Wohlfahrt und Soziales“ geschaffen worden sei. In dieser Zeit habe die Gewerkschaft diesen Bereich „entdeckt“, eine Formulierung, die ebenfalls in meh-

renen Interviews angebracht wurde. Vorher habe es allerdings schon seit Langem Kontakte zur AWO gegeben.

„Es gab ja damals diese alte Verbundenheit SPD-ÖTV-AWO. Ja, man war in der SPD. Dann ging man in die ÖTV und war AWO-Mitglied, aber arbeitete da nicht. Das war zumindest im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen so dieser Dreiklang, den man eingehalten hat“ (H4).

Da es bei der AWO durchaus auch Tarifverträge gegeben habe, berichtete ein Interviewpartner, der in den 1980er-Jahren im Tarifsekretariat der Hauptverwaltung tätig war, dass die Altenpflege „eigentlich ständig Thema“ gewesen sei, beispielsweise bei Fragen der Eingruppierung, „aber immer nur da, wo es Tarifverträge gab, und das war die Ausnahme. Das waren große Wohlfahrtsverbände, also die Arbeiterwohlfahrt insbesondere“ (H3).

Nina Grabe (2018, S. 249 ff.) hat die Entwicklung des Berufs der Altenpflegerin/des Altenpflegers und die damit verknüpften Anforderungen präzise zusammengefasst: Der Ausbildungsberuf „Altenpfleger:in“ ist um 1960 entstanden. Durch die steigende Nachfrage entwickelte sich das Altenpflegeheim „zu einem eigenständigen beruflichen Tätigkeitsbereich“ (Riedel 2005, S. 225). Bis dahin gehörte „die Versorgung alter Menschen [...] zu den traditionellen Aufgabenbereichen religiös motivierter, zumeist an ein Mutterhaus gebundener Pflegerinnen“ (Grabe 2018., S. 250).

Diakonissen und Ordensschwestern hatten eine tragende Rolle in der Pflege alter Menschen inne. Unterstützt wurden diese durch weitere Schwesternorganisationen und „freie“ Pflegekräfte. Durch sinkende Mitgliederzahlen ab den 1950er-Jahren stieg die Zahl der „freien“ Schwestern bzw. Pflegekräfte. Außerdem wurden erste spezielle Lehrgänge für Pflegepersonal in der Altenpflege in den 1950er-Jahren eingeführt. Dadurch sollte eine bessere Versorgung von pflegebedürftigen alten Menschen sichergestellt werden und Krankenschwestern von diesem Bereich freigestellt und damit entlastet werden (Grabe 2018., S. 250).

Diese positiven Ausführungen, die in verschiedenen zeitgenössischen Quellen zu finden sind, zeichnen jedoch nur einen Teil der Geschichte ab. Zeitzeugen haben diese Entwicklung anders erlebt. „Die Altenpflegeausbildung wurde von niemanden ernst genommen“ (H5), so die Einschätzung eines Interviewpartners, der Anfang der 1980er in die Altenpflegeausbildung einstieg. Der hohe Anteil der Nicht-Ausgebildeten habe auch mit dem üblichen Schulgeld zusammengehungen.

„Es gab [bei unserem Träger] dieses Angebot, dass man das machen konnte und ich erinnere mich, in den ganzen Jahren [in den 1970ern], in denen ich dort gearbeitet habe, an zwei, die das gemacht haben. Die Hürden waren einfach gigantisch“ (H4).

Selbst für einzelne Kurse, „punktuelle Qualifizierungen“ (z. B. den sogenannten „Spritzenschein“) habe gezahlt werden müssen (H4) und zwar von den Beschäftigten selbst.

„Das war nicht so, dass der Arbeitgeber gesagt hat: ‚Du, ist ja toll, wir machen jetzt mal Weiterbildung‘. Das gab es nicht. Die mussten im Prinzip immer selbst dafür zahlen. Das war auch etwas, wo ich immer gedacht habe, das gibt es überhaupt nicht“ (H4).

Für diejenigen Pflegekräfte, die eine Altenpflegeausbildung absolviert hatten, seien lange Zeit Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Pflegebereich verschlossen geblieben. Dass es Mitte der 1980er-Jahre im Fortbildungsinstitut der ÖTV auch für Altenpfleger:innen die Möglichkeit gegeben habe, sich zu Pflegelehrkräften („Unterrichtsschwestern und -pfleger“) oder zu Pflegedienstleitungen weiterzubilden, sei die Ausnahme gewesen (H2).

Es wird nicht verwundern, dass auch die Interviewpartner:innen sich auf das immer wieder zitierte „dienende“ Berufsbild der Altenpflege bezogen, wenn es darum ging, den Stand des Berufes zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums zu erläutern. Altenpflege als Beruf zu verstehen, sei noch nicht selbstverständlich gewesen. Der Beruf sei noch jung und noch nicht so viele Altenpfleger:innen in den Einrichtungen vertreten gewesen, erläuterte ein ehemaliger ÖTV-Sekretär:

„Und wenn in einem Altenheim die Hälfte der dort Tätigen Krankenschwestern sind und die andere Hälfte oder ein großer Teil unausgebildet sind und dann gibt es eine Handvoll, die diese landespezifische Altenpflegeausbildung gemacht haben, dann ist es schwer, da auch so eine berufliche Identität zu entwickeln“ (H2).

Doch auch für die Krankenpflege habe noch in den 1980ern die Meinung gegolten, dass eine Fachkraft keine allzu anspruchsvollen Aufgaben zu bewältigen habe: „Im Grunde genommen tust du waschen, dann hast du ein bisschen Medikamente zu machen, ne, und fertig ist.“ (H6), beschrieb es eine Interviewpartnerin. Doch schon in den 1980ern habe sich abgezeichnet, dass mit dem Wandel der Klientel in der Altenpflege (mehr hochaltrige Menschen und die Zunahme von Multimorbidität) sich auch das Berufsbild langsam änderte, hin zu einem anspruchsvolleren und stärker pflegerischen Beruf.

Einen ausgeprägten Berufsstolz wie in der Krankenpflege habe es in der Altenpflege nicht gegeben, so die Einschätzung eines Interviewpartners. Ein weiterer Gesprächspartner, der ab der zweiten Hälfte der 1980er in der Fortbildung tätig war, erinnerte sich jedoch:

„Diese Altenpflegerinnen, die wir im Institut hatten, die waren sehr darauf bedacht, dass sie anders waren. [...] Das war eine ständige Debatte, die uns gutgetan hat. [...] und da gab es Spannungen, auch zwischen den Krankenpflegerinnen und Krankenschwestern und den Altenpflegerinnen, die darum gekämpft haben, dass sie eine eigene Identität haben und auch haben wollen und dass die auch gewürdigt wird im Verhältnis zu den anderen. Und dass sie nicht so betrachtet wird als ein nachrangiger Beruf oder so etwas wie die kleine Krankenpflegerin“ (H2).

Dieses berufliche Selbstverständnis habe durchaus einen hohen Wert gehabt:

„Die wollen auch sich als Pflegeberuf in der Öffentlichkeit wahrgenommen sehen. Und gerade die aktuelle Wertschätzungsdiskussion macht das ja noch einmal deutlich und das war aber immer schon so, dass es ihnen wichtig war, auch als Beruf anerkannt zu werden“ (H2).

Grundsätzlich sei in den Pflegeberufen und auch bei Altenpfleger:innen zu beachten, dass „Sinn“ im beruflichen Handeln eine besondere Rolle spiele. Der Beruf sei für viele „auch immer eine persönliche Herausforderung, die Welt ein Stück besser zu machen“ (H6), beschrieb es eine Interviewpartnerin. Auch andere stimmten zu, dass es für Pflegekräfte eine hohe Bedeutung habe, sich mit dem Beruf zu identifizieren (und häufig nicht nur mit dem Beruf, sondern auch mit dem Arbeitgeber, insbesondere bei den Wohlfahrtsverbänden).

Mit dem beschriebenen Berufsverständnis wurde in vielen Gesprächen ein geringes gewerkschaftliches oder berufspolitisches Engagement in Verbindung gebracht. Im Sozialwesen habe dies keine Tradition, „da war es einfach nicht in den Köpfen, dass man auch für sich etwas durchsetzen sollte“ (E3). Vor diesem Hintergrund sei es immer schwierig gewesen, Beschäftigte aus der Altenpflege für ehrenamtliche Funktionen zu gewinnen. „Also die Altenpfleger kamen nicht so richtig in den Quark und waren nicht zu begeistern und die waren immer falsch identifiziert [in den Augen der ÖTV]“ (H6). Das habe auch Auswirkungen auf die Sichtbarkeit des Berufsfeldes gehabt: „Weil es ist natürlich so, immer die, die am lautesten schreien, die sieht man und die Altenpflege schreit nicht“ (H4).

Zu berücksichtigen sei, dass für Pflegekräfte „immer auch die Arbeitsinhalte mit dem Patienten eine große Rolle spielen und der Kampf um gute Arbeitsbedingungen, um gute Tarifverträge, ist eigentlich immer etwas, was dem Personal auch schwergefallen ist“ (H1). Deswegen sei das Thema Streik auch lange tabuisiert gewesen, denn es sei unvorstellbar gewesen die Heimbewohner:innen „im Stich zu lassen“ (E5). Laut Archiven konnte die ÖTV (1989/1990) durch Streiks jedoch Erfolge erzielen:

„Hatten doch noch wenige Monate zuvor Arbeitgeber und Politiker einen Pflegenotstand nicht wahrhaben wollen und ihn rundweg bestritten. Vielfältige Aktionen und nicht zuletzt die machtvollen Warnstreiks anlässlich der Tarifverhandlungen für das Pflegepersonal haben dazu geführt, daß niemand mehr die Augen vor der Misere der Pflegenden verschließen kann. So bleibt lediglich zu beklagen, daß nicht das Thema mit Pflegenotstand treffender benannt wurde“ (ÖTV 1989/1990).

Ein Engagement neben dem Beruf werde durch die Arbeitsumstände zusätzlich erschwert, meinte eine Interviewpartnerin:

„Man muss natürlich auch sehen, dass das bei dem Berufsbild nicht ganz einfach ist. Wenn Sie immer wieder am Wochenende arbeiten, Nachtschicht haben und und und, dann ist es auch ganz schwierig, wenn Sie mal einen freien Tag haben, irgendwo zu einer Veranstaltung oder abends zu einer Diskussion zu gehen“ (E3, ähnlich H4).

In dieser Zeit habe es in den sozialen Berufen (vor allem Erziehung und Sozialarbeit) und in der Krankenpflege eine berufspolitische Aufbruchsstimmung gegeben, die auch mit der Frauenbewegung zusammengehangen habe. So sei ein *gesellschaftliches Klima* entstanden, in dem man auch vermehrt über professionelle Altenpflege habe reden können, da sich das damit verbundene Stigma aufgelöst habe, dass die Familie versagt habe.

In diesen Zusammenhängen seien auch Altenpflegekräfte erstmals mobilisierbar gewesen: „Ja. Die waren froh, dass mal jemand auf sie hört, also dass sie sich Gehör verschaffen können. Die Unzufriedenheit war riesengroß und die Bereitschaft sich danebenzubenehmen war auch noch relativ hoch“ (H5). Die gestiegene Bedeutung der Pflege habe sich auch darin widerspiegelt, dass in vielen Bundesländern in den zuständigen Ministerien eigene Pflegereferate eingerichtet wurden (H1). Die Aufbruchsstimmung in der Pflege und das berufspolitische Interesse sei aber Anfang der 1990er wieder abgeebbt (H6).

Auch in der Gewerkschaft wurde die Altenpflege lange nicht richtig ernst genommen. Insbesondere in der ÖTV war die Frauendomäne Gesundheitswesen lange von geringer Bedeutung. Die Zahl der männlichen Mitglieder im Gesundheitswesen stieg erst mit der Zunahme der männlichen Zivildienstleistenden und Umschulungsprogrammen, die dem Pflegenotstand entgegenwirken sollte. Allerdings betrug die Zahl der männlichen Mitglieder, aller Bemühungen zum Trotz, 1987 insgesamt nur neun Prozent (Kassel 2001, S. 38).

Das lag nicht zuletzt daran, dass die ÖTV sich anfangs nicht so stark für Frauenberufe und frauenpolitische Themen einsetzen wollte. Eine Interviewpartnerin beschreibt:

„Also ich würde sagen die ÖTV war da durchaus klassisch, auch wenn sie vom Anspruch her eine fortschrittliche Gewerkschaft war. Also das klassische Muster würde ich so sehen, man hat erkannt, wie wichtig die Frauen sind in der Gewerkschaft, im Arbeitsleben, im Privatleben. Das kriegt man irgendwann natürlich mit, wenn eine solche Bewegung, wie die Frauenbewegung unterwegs ist oder Frauengewerkschaftsbewegung und reagiert unterschiedlich“ (V1).

Dementsprechend wundert es nicht, dass „das Pflegepersonal selbst [...] seit den 1970er-Jahren eine stärkere berufliche Organisation an[strebte]“ (Grabe 2018, S. 256). Wie bereits skizziert wurde 1974 der DBVA gegründet, der maßgeblich zur Profilierung des Berufsbildes beitrug und nach Selbstauskunft der einzige Verband ist, der sich ausschließlich für die Belange der in der Altenpflege Tätigen einsetzt.

Kulturelle Unterschiede zwischen sozialen und ÖTV-typischen Berufen

Innerhalb der Hauptverwaltung sind sowohl die Krankenpflege als auch die Frauenvertretung historisch gewachsen, wohingegen „Sozialarbeit [...] nur winzig und Altenpflege noch winziger“ gewesen seien (E1). An andere Stelle beschrieb die gleiche Interviewpartnerin den Stellenwert so: „Das hatte keine Priorität, [...] dieser ganze soziale Bereich war irgendwie lästig“ (E1). Eine Interviewpartnerin, die als Sozialarbeiterin im Kita-Bereich in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre eine Arbeitsgruppe gründete und sich in diesem Zusammenhang bei ihrer ÖTV-Kreisverwaltung meldete, erzählte:

„Interessiert waren die nicht. Also natürlich schön, dass man Mitglied wird, aber ansonsten lief da nicht viel. Dann hatten wir aber Glück, dass in der zweiten Hälfte der 80er, da hat die Gewerkschaft auf einmal entdeckt, da gibt es ja wirklich noch die Frauen und das ist ein Riesenspotenzial an Mitgliedern, auch an Bewegung und was weiß ich“ (H4).

Sie selber wurde später (1991) hauptamtliche Sekretärin und erinnerte sich, dass ihre neuen Kollegen so reagierten:

„Gott sei Dank, jetzt haben wir einen für die Sozialarbeiter. Also der Bereich Soziale Arbeit hatte eher so diesen Ruf gehabt: kompliziert, schrecklich, will keiner machen. Und da waren die ganz froh, dass ich dann da war. [...] Und das war, sagen wir mal, in so alten Strukturen, wie Stadtwerke, Bauhöfe, also diese Kommunalverwaltungen, das waren ja reine Erbhöfe. Also wer wird was in der ÖTV. Da waren natürlich diese neuen, das waren quasi neue Bereiche, für viele sehr anstrengend“ (H4).

3.4 Organisationspotenziale und Handlungsspielräume

Der Organisationsgrad der Beschäftigten wurde in den Interviews immer wieder als das zentrale Hemmnis genannt, das einer stärkeren Bedeutung der Altenpflege für die ÖTV im Wege stand. Die Altenpflege habe (anders als die Krankenpflege) auch kaum von den Mitgliederzuwächsen zu Zeiten des Pfl egenotstandes Ende der 1980er-Jahre profitiert (H4). Ein Interviewpartner brachte den geringen Organisationsgrad mit der *Struktur der Ausbildung* in Verbindung:

„[...] das hat damit aber auch zu tun, dass die Ausbildungsstrukturen so sind, wie sie sind, dass wir überhaupt Gewerkschaftsmitglieder in der Ausbildung binden können, was man in schulischen Systemen nicht kann, weil die keine betriebliche Anbindung haben und keine Gewerkschaft zuständig ist“ (H2).

Zusätzliche erschwere die kleinbetriebliche Struktur der Altenheime eine bessere gewerkschaftliche Organisation,

„wo es dann keine Jugendvertretung gibt, weil der Betrieb zu klein ist, der Betriebsrat [fehlt] oder bei kirchlichen Trägern, gar kein Betriebsrat, MAV. Das sind einfach Strukturen, die gewerkschaftliches Arbeiten auch sehr viel schwieriger machen als etwa in einem Großbetrieb Krankenhaus“ (H2).

Wie für viele andere Aspekte wurde allerdings auch in Bezug auf den Organisationsgrad angeführt, dass man *zwischen den verschiedenen Trägern unterscheiden* müsse. Eine Interviewpartnerin, die in den 1980er-Jahren in Hamburg bei einem kommunalen Träger in der Altenpflegeausbildung tätig war, erzählte: „Das war völlig logisch, also das ganze Unterrichtspersonal war in der ÖTV, meine ganzen Schüler kamen in die ÖTV“ (H6). Sie ergänzte aber sofort, dass dies ungewöhnlich gewesen sei. Ein anderer Interviewpartner, der etwa zur gleichen Zeit in Baden-Württemberg die Qualifikation zur Lehrkraft erworben hatte, berichtete dementsprechend: „Es war nachher so, obwohl ich da mit Bestnoten abgeschnitten hatte, dass man als Gewerkschafter in diesem Bereich [Pfl egeschulen] überhaupt nicht untergekommen ist“ (H1).

Ein weiterer Interviewpartner berichtete aus seinem ÖTV-Kreis, dass dem Arbeitskreis Altenpflege zeitweise gelungen sei, den Organisationsgrad in der Region deutlich zu erhöhen. „Dann haben wir aber hier Organisationsgrade hingekriegt von über 60 Prozent im Raum [Großstadt]. Das war so ein bis zwei Jahre lang. Das ging hoch und dann ging es halt natürlich wieder runter, aber es hat sich trotzdem nichts geändert“ (H5).

Dass einmal geworbene Mitglieder so schnell wieder „verloren“ gingen, habe mit der hohen Fluktuation in den Einrichtungen zu tun gehabt.

Der „Ausgleich“ des geringen Organisationsgrades durch innergewerkschaftliche Solidarität habe auch ihre Grenzen gehabt, erläuterte ein weiterer Interviewpartner. Sie habe nur bei den allgemeinen Tarifsteigerungen funktioniert und nicht,

„wenn es um die Vergütungsordnung geht, das heißt um bestimmte Tätigkeitsmerkmale. Also man würde sicher nicht die Müllwerker des öffentlichen Dienstes streiken lassen können für Beschäftigte in der Altenpflege der Arbeiterwohlfahrt. Das geht ja nur immer für den jeweiligen Tarifbereich und da hilft ein Organisationsgrad in den anderen Tarifbereichen nicht unbedingt weiter“ (H3).

Betriebliche Verankerung

Eng mit dem Organisationsgrad zusammen hängt die betriebliche Verankerung der Gewerkschaft. Auch diese sei schwach gewesen, was insbesondere bei den kirchlichen Trägern der Fall gewesen sei (H1). Weil es in den Einrichtungen in der Regel keine Betriebsgruppen und häufig keine betrieblichen Interessenvertretungen gegeben habe, seien bei den Hauptamtlichen viele Einzelanfragen aufgelaufen, die eigentlich auf betrieblicher Ebene hätten geklärt werden müssen (H4).

„Also wenn du das [betriebliche Verankerung] nicht hast, dann bleibt es im Grunde genommen immer dabei, dass diese Menschen dann individuell bei der Gewerkschaft anrufen. In der Regel können wir ihnen, außer Tipps zu geben, aber auch nicht helfen“ (H4).

Weil diese Einzelanfragen damals auf der örtlichen Ebene angekommen seien, habe sie als Gewerkschaftssekretärin wiederum die

„Möglichkeit [gehabt] Betriebe im Blick zu haben. Also dort, wo fünf, sechs, sieben Leute mich anrufen, kann ich dann auch mal fragen: ‚Sagt mal, Leute, habt ihr eigentlich einen Betriebsrat?‘ und komme so auch nochmal darauf wie man, vielleicht kann man die mal ansprechen und kann man da nicht mal was machen“ (H4).

Streikfähigkeit

Die Organisationsmacht einer Berufsgruppe/eines Sektors wird in erster Linie dadurch definiert, wie groß die Möglichkeit der Beschäftigten ist, ihre kollektiven Interessen durchzusetzen. Zentrales Machtmittel von Gewerkschaften ist die Streikfähigkeit, also die Durchsetzungsmacht in Arbeits-

kämpfen (bzw. die unterstellte Durchsetzungsmacht). Für Arbeitskämpfe seien Pflegekräfte jedoch lange nicht in Betracht gekommen, „weil es ein ungeschriebenes Gesetz war über viele Jahre: Im Krankenhaus wird nicht gestreikt! Wir können unsere Patienten nicht leiden lassen unter Streikaktivitäten“ (H2).

Dieses ungeschriebene Gesetz habe nicht nur aus der Sicht der Mitglieder, sondern auch auf hauptamtlicher Seite gegolten – und auch für Kindergärten und Altenpflege (E1). In den 1980er-Jahren sei Streik in diesen Bereichen also noch ein Tabu gewesen, erst zum Ende des Jahrzehnts habe es im Zusammenhang mit dem Pflegenotstand „erste Diskussion [gegeben], auch in der ÖTV, dass Pflegepersonal doch streiken können sollte, was bis daher eher eine tabuisierte Diskussion war und wo ja dann auch tatsächlich erste Warnstreiks stattgefunden haben“ (H2). Doch auch dies habe wieder in erster Linie für den Krankenhausbereich gegolten, die Altenpflege sei in der Regel nicht eingebunden gewesen.

„Das war aber erstmal schwer auch das in diesem Bereich zu installieren, denn Arbeitskampf in Einrichtungen der Pflege war erstmal wenig vorstellbar. Die Situation, dass heute Krankenhäuser in Tarifrunden die Arbeit niederlegen, Altenheime sich damit anschließen, das war in dieser Zeit einfach undenkbar“ (H1).

Schwierige Mobilisierungsvoraussetzungen

An Streik in der Altenpflege war also lange nicht zu denken:

„Da war nichts zu mobilisieren. Krankenhäuser gingen damals, aber Altenpflege hätte man gesellschaftlich nicht durchsetzen können. Die wären alle über uns hergefallen. [...] Das wäre gesellschaftlich überhaupt nicht durchsetzbar gewesen. Da hätten die mit den Fingern auf uns gezeigt, man hätte die Alten nicht irgendwo sitzen lassen können. Du musst immer auch das Umfeld anschauen, wenn du bestreikst“ (E1).

Dass auch gegen Ende des hier betrachteten Zeitraums die Mobilisierung von Pflegekräften für die Pflegenotstandsdemonstrationen wohl nicht so groß war, wie sie zunächst wirkte, wird anschließend noch genauer erläutert. Für einen der Interviewpartner war die Zeit des Pflegenotstands um 1989 herum jedoch

„eigentlich auch Ausgangspunkt für weitere Arbeit. Sicherlich ganz wichtig, dass man gemerkt hat: Wir können für diesen Bereich auch etwas erreichen, ohne dass wir die Müllwerker, die Straßenbahner mit an der Seite haben. Das war für das Selbstbewusstsein in diesem Bereich ziemlich wichtig gewesen“ (H1).

Von mühsamer Mobilisierung berichtete eine andere Interviewpartnerin auch in Bezug auf die Betriebsarbeit:

„Betriebsrat, Betriebsverfassungsgesetz, das war immer so von der Hand in den Mund. Da muss man auch sehen, das sind Schichtbetriebe. Man muss auch wissen, dass die Altenpflege immer noch ein Bereich ist, wo viele Frauen Teilzeit arbeiten und es sozusagen als ihren Broterwerb ansehen und natürlich mitkriegen, es gibt Bedingungen, die müssen verbessert werden, aber oft gar nicht die Zeit und auch die Energie haben, sich in die gewerkschaftliche Arbeit einzubringen. Also so sehe ich das“ (H4).

Dass es der ÖTV unter diesen Kontextbedingungen zudem offenbar schwerfiel, gegenüber den Altenpfleger:innen den richtigen Ton zu treffen, klang bereits an. Wenn denn die ÖTV überhaupt auf sie zugeht. Eine Interviewpartnerin berichtete aus der ersten Hälfte der 1980er-Jahre, dass sie mit zwei weiteren Kolleginnen aus dem Sozialbereich in die ÖTV eingetreten sei. Dabei hätten sie die Erfahrung gemacht, dass sie von der ÖTV nicht mit großem Enthusiasmus aufgenommen worden seien:

„[Wir fragten uns,] aber wo ist die Gewerkschaft? Also wir hatten keinen Schimmer von nichts. Wo ist denn diese Organisation sichtbar? Dann haben wir mal [angerufen] bei der Kreisverwaltung. Da hieß es: ‚Ja, hier sind wir.‘ Aber interessiert waren die nicht. Also natürlich schön, man wird Mitglied, aber ansonsten lief da nicht viel“ (H4).

Eine andere Interviewpartnerin erläuterte, es sei der ÖTV nicht gelungen, „diese Menschen abzuholen“ (H6, gemeint sind Pflegekräfte). Die Gewerkschaft habe

„nicht das Händchen [gehabt,] zu sagen, was ist denn hier in dieser Berufsgruppe, warum sind die so, was können wir an Positionen entwickeln, wie Du wirklich sinnstiftend von innen beflügelt – das hört sich immer komisch an, wenn ich das sage – in so einem Arbeitsfeld bist und trotzdem Dich nicht verarschen lassen willst als Mitarbeiter. Das wäre der Job gewesen“ (H6).

Tarifpolitik

Die Handlungsfähigkeit der ÖTV im Bereich Altenpflege ist auch dadurch beschränkt gewesen, dass es keinen übergreifenden Arbeitgeberverband gab. Durch die zersplitterte Arbeitgeberlandschaft sei Tarifarbeit sehr mühsam gewesen.

„Die Privaten haben sich jeglicher tarifvertraglichen Handlung verweigert. Wir hatten auf der Arbeitgeberseite also kein Gegenüber und es war so, dass wir nur für die einzelnen Einrichtungen Tarifabschlüsse machen konnten, und das ist eben immer ein Wahnsinnsaufwand gewesen“ (H1), erläuterte ein Interviewpartner.

Aber auch bei den Wohlfahrtsverbänden sei es „ganz schwierig“ gewesen bei Tarifverträgen voranzukommen (H1). Eine Gewerkschaft brauche neben Mitgliedern „auch eine gewisse Bereitschaft der Arbeitgeber auf berechnete Forderungen einzugehen. Und wenn beides nicht da ist, dann kann man nicht sehr erfolgreich sein“ (H3), erklärte ein anderer Interviewpartner.

„Ich würde die Zeit zwischen den 80er und 90er-Jahren so sehen, dass wir versucht haben in diesen Bereichen mit ganz unterschiedlicher Arbeit dann Fuß zu fassen und damit dann reinzukommen. Die großen Erfolge sind eigentlich dann erst nach der ÖTV eingetreten. Ich würde jetzt nicht sagen, dass wir für die Altenpflege so einen Durchbruch bei der ÖTV schon hatten, aber da sind die Grundsteine gelegt worden“ (H1).

Diese Einschätzung eines Gewerkschaftssekretärs mag erstaunen, gilt doch der Tarifabschluss 1989 als ein Meilenstein für die berufliche Anerkennung der Altenpflege. Sie lässt sich möglicherweise besser einordnen, wenn man die rückblickende Betrachtung des interviewten Tarifexperten berücksichtigt:

„Das hat uns oder mich jedenfalls damals als zuständiger Tarifsekretär selbst überrascht, wie offen die Arbeitgeber für diese Frage der Eingliederung der Altenpflege in den BAT zu dem Zeitpunkt waren. Wenn ich allerdings jetzt im Nachhinein stärker darüber nachdenke, wird mir schon klarer, warum das so war. Wir hatten ja Ende der 1980er-Jahre einen enormen Personalmangel in der Krankenpflege, in Krankenhäusern. Und die Berufsverbände und die ÖTV haben damals gemeinsam eine Kampagne gegen den Pflegenotstand gefahren und die Presse hat das sehr gerne aufgegriffen. Der Pflegenotstand war in aller Munde. Und dann hat man natürlich überlegt, wie kann man den Personalmangel in den Krankenhäusern lindern. Und da die Ausbildung ja in der Krankenpflege drei Jahre dauert, war das eigentlich durch die Verstärkung von Ausbildungskapazitäten allein nicht zu machen.

Und da verfiel man dann auf die Idee, dass ja auch Altenpflegekräfte verstärkt in Krankenhäusern eingesetzt werden könnten, was bis zu dem Zeitpunkt nicht im großen Umfang der Fall war, um dann den Pflegenotstand dadurch eben zu lindern. Das heißt, es wurde einfach ein neues Potenzial erschlossen. Und das führte dann dazu, dass wir auch relativ einfach die Tätigkeitsmerkmale in den BAT aufnehmen konnten für Altenpflegerinnen. Und zwar mit einer relativ guten Bezahlung – was aber in den Altenpflegeeinrichtungen selbst überhaupt keine positiven Wirkungen hatte, weil die blieben nach wie vor bei den Wohlfahrtsverbänden, zersplittert, mit wenig Tarifbindung“ (H3).

Sein Fazit lautete deshalb: „Das hat die Altenpflege insgesamt eher ‚geschwächt‘ will ich eigentlich nicht sagen, jedenfalls nicht flächendeckend gestärkt“ (H3).

3.5 Innergewerkschaftliche Machtstrukturen und Veränderungskultur

Die Trägerlandschaft ist im Zusammenhang mit der gewerkschaftlichen Vertretung von Beschäftigten in der Altenpflege nicht nur von Interesse, weil das kirchliche Arbeitsrecht in einem großen Teil der Altenpflegeeinrichtungen die gewerkschaftliche Betätigung erschwerte. Nachdem im Zuge der organisatorischen Umstrukturierung in der ÖTV Anfang der 1980er die Altenpflege fachlich in die Hauptabteilung Gesundheitswesen gewechselt war, bedingte es der neue betrieblich orientierte Zuschnitt der Abteilungen, dass sich (auf Hauptverwaltung- und Bezirksebene) die Zuständigkeit für die unterschiedlichen Wohlfahrtsverbände in zwei Abteilungen aufteilte (ÖTV 1983b, S. 12f.; Geschäftsbericht der ÖTV 1984, S. 758; Geschäftsbericht der ÖTV 1988, S. 845).

Caritas und Diakonie wurden durch die Abteilung Kirchen und ihre Einrichtungen, die anderen Wohlfahrtsverbände in der Abteilung Wohlfahrtswesen und Rettungsdienst betreut. Für die betriebliche Betreuung der kommunalen Einrichtungen war die Abteilung „Gemeinden“ in einem anderen Vorstandsbereich zuständig. Die berufsfachliche Interessenvertretung und Betreuung der Altenpfleger:innen war bei der Abteilung Kirchen und ihre Einrichtungen angesiedelt.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass in der ersten Sitzung mit allen Bezirksgeschäftsführern der Hauptabteilung Gesundheitswesen, Kirchen und soziale Einrichtungen von einem „Abteilungs-Wirrarr“ gesprochen wurde, „das eine sinnvolle Abteilungsarbeit infrage“ stelle (HV Hauptabteilung Gesundheitswesen, Kirchen und soziale Einrichtungen 1985).

Bedeutung des Sozialen im Allgemeinen und der Altenpflege im Speziellen

Krankenschwestern (und zunehmend auch -pfleger) waren zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums durch die ÖTV-Schwesternschaft in der ÖTV fest verankert, auch wenn sie im Vergleich zu anderen Berufsgruppen keine zentrale Bedeutung in der Gewerkschaft einnahmen. Denn: „Die Relevanz ergibt sich ja auch aus der Handlungsmöglichkeit, die besteht. Und wenn man nicht kampfkraftig ist in einem Bereich, dann spielt in der Öffentlichkeit der Bereich natürlich auch nicht so eine große Rolle“ (H3).

Ein anderer Sekretär, der in den 1970er-Jahren als Krankenpfleger Gewerkschaftsmitglied wurde, erinnerte sich: „In den ersten Jahren waren

wir die absoluten Exoten aus der Krankenpflege. Da konnte die ÖTV wenig mit uns anfangen. Das war erst so ab den 80er-Jahren, wo man stärker auch wahrgenommen wurde“ (H1).

Als eine Interviewpartnerin Ende der 1970er / Anfang der 1980er in der ÖTV die Position vertrat, Altenpflege sei ein wichtiges Thema, sei es folgendermaßen gewesen:

„Ich war dann nicht besonders beliebt. Es war ein Nischenthema. Das hat mir aber viel Freiheit gegeben. Bei mir gab es keine Aufsichtsratsposten, es gab keinen Arbeitsdirektor, Du konntest nichts verdienen, alles das gab es nicht. Deswegen wollte es auch keiner. Konnte man keinen Ruhm mit ernten“ (E1).

Ein weiterer Sekretär, der Anfang der 1980er in der Hauptverwaltung tätig war, stellte die Situation so dar:

„Da gab es die Abteilung Krankenpflege und Pflegedienst, die sehr stark krankengefledominiert war, wo aber auch Berufsangehörige aus dem Bereich der Altenpflege organisiert waren und ja, in dieser Abteilung spielte eigentlich das Thema Altenpflege keine große Rolle. Sonst war es sehr stark bezogen auf die Krankenhäuser“ (H2).

Ein ehrenamtliches Mitglied der Arbeitsgruppe Altenpflege auf Vorstandsebene erinnerte sich an den Gewerkschaftstag 1984: „Da haben wir auch gemerkt, dass wir da einfach so einen Außenseiterstandpunkt hatten“ (H6).

Der Konflikt zwischen den beiden Berufsgruppen habe sich auch im zuständigen Vorstandssekretariat der Hauptverwaltung widerspiegelt, denn für viele lief Altenpflege „unter Krankenschwester“. Die Anfang und Mitte der 1980er zuständige Hauptabteilungsleiterin sei immer der Meinung gewesen, „dass Krankenschwestern auch Altenhilfe machen können, dass man da nichts Besonderes braucht“ (E1), kritisierte eine Interviewpartnerin. Ihre Vorgängerin, die inzwischen ÖTV-Vorsitzende war, habe hingegen die gesellschaftspolitische Bedeutung und auch die eigene Berufsidentität der Altenpflege gesehen.

Ein anderer Interviewpartner erinnerte sich an die Stellung der Altenpflege innerhalb der ÖTV in den 1980er-Jahren so: „Also diese Hinterhofnummern oder Schmuttelkind-Positionen, das hat uns doch immer sehr geärgert, das hat man uns auch [innerhalb der ÖTV] spüren lassen“ (H5).

Langsamer Bedeutungsgewinn durch den Pflegenotstand

Wie auf gesamtgesellschaftlicher Ebene habe sich auch in der Gewerkschaft die Wahrnehmung des Bereichs Gesundheit- und Soziales und damit auch der Altenpflege in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre gewandelt. „Ich würde sagen, dass so spätestens mit der 80er-Jahre-Diskussion um den Pflegenotstand auch die Altenpflege stärker in den Fokus gerückt ist. Das lässt sich anhand von Dokumenten nachvollziehen“ (H2), erinnerte sich ein Interviewpartner. Zu dieser Zeit habe es auch eine innergewerkschaftliche Solidarität aus anderen Fachbereichen gegeben.

Andere Interviewpartner:innen erinnerten sich allerdings, dass die verstärkte Aufmerksamkeit in erster Linie der Krankenpflege gegolten habe. Selbst später (nach 1989) sei es weiterhin so gewesen, dass die Altenpflege „nie so eine Rolle gespielt“ habe, erinnerte sich eine Sekretärin, die in dieser Zeit erst auf Kreisebene, dann in einem Landesbezirk für den Bereich Gesundheit und Soziales zuständig war,

„also jedenfalls nicht etwas, woran ich mich erinnern könnte, obwohl ich ja tatsächlich bis 2001 für den Bereich zuständig war. Würde ich mal sagen, nein. Dominiert wurde dieser Bereich Gesundheitswesen / soziale Einrichtung von zwei Beschäftigtengruppen: Das war der Bereich Krankenpflege und das war der Bereich Erzieherinnen“ (H4).

Innergewerkschaftliche Solidarität

Zum Selbstverständnis der ÖTV habe es vor diesem Hintergrund gehört, dass die gut organisierten Bereiche für den Bereich Gesundheit und Soziales mitstreikten. Eine Interviewpartnerin erzählte von einer ÖTV-Kollegin, die Erzieherin war:

„Wenn auf Spielplatz was kaputt war, sind die von der Müllabfuhr oder den Straßenbahnen gekommen und haben das in Ordnung gebracht. Die haben immer gesagt: ‚Wir streiken für euch, ihr sollt euch darum [um die Kinder] kümmern‘“ (E1).

Für die mitgliederschwachen Bereiche, in denen zudem die Teilnahme an Streiks tabuisiert war, sei dies von Vorteil gewesen, erläuterte ein langjähriger Sekretär:

„Dieses, was in der ÖTV für einige vielleicht schwierig war, die gesagt haben: ‚Wir haben da einen furchtbaren Gemischtwarenladen‘. Die Chance aber vielleicht auch, etwas zusammen zu bewegen. Also nicht nur in einer Berufsgruppe, sondern: ‚Wie kriegen wir da alle zusammen einen Fortschritt hin?‘ Das ist eigentlich, was gerade für kleine Arbeitsbereiche einen

großen Vorteil hat, dass man dann dieses Wort von der Solidarität stärker sieht über die Berufsgruppe hinaus. Das hat uns die ganze Zeit über auch weitergeholfen“ (H1).

Ein anderer Interviewpartner berichtete von den Demonstrationen zu Zeiten des Pflegenotstands 1989/1990:

„Man muss nur eins mittlerweile kritisch sehen, da habe ich früher gar nicht drüber nachgedacht: Nachdem dann irgendwann die Müllabfuhr gesagt hat: ‚Wir gehen nicht mehr zu jeder Demo‘, wurden die Pflegedemos kleiner. Es waren nicht mehr Tausende und die Tausende, die waren nicht Pflege [gewesen], das Thema war Pflege, aber hinter den Fähnchen da steckte die Müllabfuhr“ (E4).

Machtpotenziale

Dass Altenpflege in der Gewerkschaft ein „Nischenthema“ war, bedeutete für die zuständige Sekretärin im Hauptvorstand auch Freiheit, denn aus einer Macht- oder Prestige-Perspektive war der Bereich uninteressant. Solche Machtungleichgewichte seien

„[...] ein Klassiker in den Gewerkschaften. Also die Automobilarbeiter bei der IG Metall haben die Ansage, bei der ÖTV sind es die Müllmänner, die vom Bauhof und ja noch zwei/drei andere kleine. Und alle anderen Bereiche sind peripher“ (H5).

Auch wenn es sicher Gewerkschaftstagbeschlüsse zur Altenpflege gegeben habe:

„Das hat es ja zu allen Bereichen gegeben und man hat es ja immer versucht. Aber das ist ja dann auch immer die Frage, wie wirkt dann so ein Gewerkschaftstagbeschluss, wird der ernst genommen oder ist er nur auf dem Papier? Und ja, tatsächlich. Ich würde mal sagen, aus dem Bereich ist auch nie so eine Bewegung hervorgegangen“ (H4).

Aufgrund des geringen Organisationsgrades sei der Sozial- und Gesundheitsbereich (bis 1989)

„[...] sehr stark abhängig [gewesen] von der Bereitschaft der Arbeiter und auch Angestellten im öffentlichen Dienst sich für die Gesundheitsberufe miteinzusetzen, die zu dem Zeitpunkt ja auch in Tarifbewegungen eher Zuschauer waren als aktiv beteiligt“ (H2).

Zumindest für den Bereich Krankenpflege habe sich diese Abhängigkeit ab dem Ende der 1980er-Jahre geändert. Im Unterschied zur Altenpflege habe sich die Krankenpflege innerhalb der ÖTV zunehmend Gehör ver-

schaffen können. Dennoch sei das Gesundheits- und Sozialwesen „ein schwieriger Posten“ geblieben,

„[...] weil vermutlich konnte man da auch, jetzt sagen wir mal auf der Hauptvorstandsebene, nicht viel mit gewinnen, weil die eigentlich immer nur Ärger machten. Also der Bereich Krankenpflege war schon politisch sehr aktiv. Das war auch immer so die linkere Ecke. Also der Bereich Krankenpflege war laut, war links. Und dann gab es eben die Stadtwerke. Das heißt also, die Versorgungswerke, RWE und was weiß ich, das waren eher die Konservativen, SPDler früher noch, und wenn jetzt zum Beispiel aus dem Bereich Krankenpflege gesagt wurde ‚Atomkraft, nein danke!‘, [...] da wurde man dann immer gleich abgewatscht: ‚Wir leben davon! Und die Stadtwerke haben Anteil an Atomkraftwerken!‘ und da durfte man, also es gab intern, sagen wir mal, eigentlich haben die alten Bereiche immer noch dominiert. So würde ich das mal sagen“ (H4).

Die vergleichsweise schwache Machtposition des Gesundheitswesens verdeutlicht auch eine Episode, die ein Interviewpartner Ende der 1980er erlebte:

„Ich habe dann, als ich auf der Landesebene war, auch so in einem ersten Gespräch, das wir mit dem kommunalen Arbeitgeberverband hatten, gemerkt, was so der Stellenwert war. Ich weiß noch, wir waren mit verschiedenen Gewerkschaftssekretären dort gewesen. Mit dem Landesvorsitzenden zusammen und es ging um unterschiedliche Bereiche, in denen wir Tarifprobleme erörtern wollten. Ich weiß noch, der Kollege, der für die Kommunen zuständig war, der hatte ein Problem aus dem Nahverkehr eingebracht, wo sofort eine große Bereitschaft zu erkennen war, darüber zu reden. Als ich Probleme eingebracht habe, die wir im Gesundheitswesen haben, [herrschte] eigentlich Langeweile. Das war kein Thema, mit dem man sich beschäftigt hat, weil natürlich auch so eingeschätzt worden ist: Naja gut, da gibt es eh keinen großen Widerstand zu erwarten. Kampfbereitschaft in diesem Bereich war nicht zu erwarten. Von daher hat man sich nicht so groß damit beschäftigt“ (H1).

4. Lessons learned: Was lässt sich aus der Geschichte der Aufwertung für die Gegenwart lernen?

Der Blick auf die Geschichte der Altenpflege zeigt, dass zwei zentrale Problemlagen den Beruf seit seiner Entstehung prägen. Dies ist zum einen der Personalmangel, der bereits für die „Erfindung“ des Berufs Altenpflege in den 1950ern und 1960ern maßgeblich war. Zum anderen ist es das geringe Machtpotenzial der Beschäftigten. Bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen hatten sie den Interessen anderer, wirkmächtigerer Stakeholder in der Regel wenig entgegenzusetzen. Dennoch kann für den Beruf Altenpflege ein langsamer Aufwertungsprozess nachgezeichnet werden.

In Kapitel 2 wurde aufgezeigt, dass wichtige Meilensteine dieses Aufwertungsprozesses „von oben“ oder „von außen“ angestoßen und/oder vorangetrieben wurden.

Innerhalb der in Kapitel 3 nachgezeichneten Spannungsfelder konnten effektive Verbesserungen für die Altenpflegekräfte immer nur dann durchgesetzt werden, wenn sich die Wohlfahrtsverbände als „Leistungserbringer“ im Sinne der Qualität ihrer Angebote mittelbar für die Arbeitsbedingungen ihrer Beschäftigten bei den Kostenträgern bzw. den politischen Entscheidungsträgern starkmachten. Als weitere Bedingung kann gelten, dass sie dort in der Regel erst Gehör fanden, wenn die öffentlichen Diskurse (beispielsweise um den „Pflegerotstand“ der späten 1980er-Jahre) einen gewissen Handlungsdruck erzeugten.

Personalmessung als historisches und aktuelles Thema

Aus der Sicht des Berufsstandes lassen sich die Aufwertungsschritte freilich mit der Redewendung „too little, too late“ zusammenfassen – zu wenig Fortschritt, und der erst mit großer Verspätung. Verdeutlichen lässt sich das anhand des Themas Personalmessung (vgl. Kapitel 2.2).

Seit den 1960ern wurde bereits diskutiert, dass es mit Blick auf die Arbeits- und Pflegequalität notwendig sei, verbindliche und einheitliche Regelungen zur Personalausstattung von Alten- und Pflegeheimen zu vereinbaren. 1974 wurde das Heimgesetz verabschiedet, dem zeitnah eine *Mindestpersonalverordnung* folgen sollte, die eine Untergrenze bezüglich der Personalausstattung festlegen sollte.

Eine solche bundesweite Verordnung wurde nie umgesetzt (zwar wurde 1993 eine Personalverordnung erlassen, diese enthielt aber keine Personalanzahlzahlen). Die Heimgesetzgebung ging 2006 mit der Föderalismusreform in die Zuständigkeit der Bundesländer über. Infolgedes-

sen gelten heute in den Bundesländern teils deutlich unterschiedliche Personalschlüssel (Rothgang/Fünfstück/Kalwitzki 2019), die allesamt von der Fachöffentlichkeit als zu niedrig angesehen werden.

Die inzwischen fast 60 Jahre alte (!) Forderung nach einer bundeseinheitlichen, bedarfsgerechten Personalbemessung ist daher immer noch aktuell. Zwar wurde gemäß dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II, 2016) ein wissenschaftlich fundiertes Verfahren zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen entwickelt und erprobt. Die Anwendung des neuen Personalbemessungsinstruments (PeBeM) in der Praxis steckt jedoch auch 2023 noch in ihren Anfängen.

Erste Schritte zur Umsetzung eines einheitlichen Personalbemessungsinstruments (2021)

Im Rahmen der Konzertierten Aktion Pflege (2018–2019) wurde ein sogenannter Roadmap-Prozess zur Umsetzung des PeBeM auf den Weg gebracht. Am Ende zäher Verhandlungen veröffentlichte das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) Anfang 2021 die „Roadmap zur Verbesserung der Personalsituation in der Pflege und zur schrittweisen Einführung eines Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen“. Der darin enthaltene Zeitplan adressiert allerdings nur einen Teil des Personalmehrbedarfs, der anhand des neuen, wissenschaftlich fundierten Instruments beziffert wurde.

Für 2021 und 2023 sind zwei Personalausbaustufen vereinbart, weitere Ausbaustufen sollen „in Abhängigkeit von den Ergebnissen der begleitenden Evaluation und der Lage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt“ ab 2025 erfolgen (BMG/BMFSFJ 2021). Die hier angesprochene Evaluation bezieht sich auf die Erprobung des PeBeM im Rahmen eines Modellprogramms, das gemäß Roadmap im zweiten Halbjahr 2021 starten sollte, aber im Herbst 2022 bereits mindestens ein Jahr Verzögerung aufweist. Der zweite Bestimmungsfaktor, den die Roadmap für die dritte Personalausbaustufe nennt, ist „die Lage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt“.

In der „Konzertierten Aktion Pflege“ (KAP) wurden zahlreiche Maßnahmen vereinbart, um in diesem Bereich die dringend benötigten Fortschritte zu erreichen. Angesichts des steigenden Bedarfs und der abzu sehenden altersbedingten Personalabgänge ist jedoch davon auszugehen, dass die bisherigen Erfolge beispielsweise der „Ausbildungsoffensive Pflege“ (wachsende Ausbildungszahlen) nicht ausreichen werden, um die bestehenden und sich verschärfenden Lücken zu schließen. Ein deutliches Warnsignal stellt die Berichterstattung des GKV-Spitzenverbands über die Besetzung der Pflegeassistentenstellen dar, die im Rah-

men der ersten Personalausbaustufe 2021 geschaffen wurden (GKV-Spitzenverband 2022).

Fokus Pflegeassistenz: Wachsende Bedeutung bei unbekannter Größenordnung

Das neue Verfahren zur Bemessung des Personalbedarfs berechnet anhand der Bewohnerstruktur einer stationären Pflegeeinrichtung und der jeweiligen spezifischen Versorgungsbedarfe einen einrichtungsindividuellen Personalmix. Anders als die bisher maßgebliche Fachkraftquote, die lediglich zwischen Fach- und Hilfskräften, also zwei Qualifikationsstufen, unterscheidet, arbeitet das PeBeM mit *fünf* Mindestqualifikationsniveaus (QN) (Socium et al. 2020, S. 95 ff.).

Um die Größenordnung des zukünftigen Bedarfs an Pflegekräften der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus zu veranschaulichen, berechneten die Autor:innen den Personalmehrbedarf eines Heims mit 100 Bewohner:innen und einer durchschnittlichen Bewohnendenstruktur. Gegenüber 2018 stellen sie einen Personalmehrbedarf von 36 Prozent fest. Interessant ist dabei, dass sich der Mehrbedarf für die verschiedenen QN ganz unterschiedlich darstellt. Während (gerechnet in Vollzeitstellen) für die beschriebene Beispieleinrichtung lediglich eine Fachkraft (QN 4) und zwei angelernte Hilfskräfte (QN 1–2) zusätzlich benötigt würden, beträgt der Mehrbedarf an ein- bis zweijährig ausgebildeten Hilfs- bzw. Assistenzkräften (QN 3) elf (!) Vollzeitäquivalente (Kalwitzki/Rothgang 2022).

Ausschlaggebend für die Umsetzung der wissenschaftlich fundierten Personalbemessung wird es also sein, inwiefern es gelingt, den signifikanten Mehrbedarf an ein- bis zweijährig qualifizierten Assistenzkräften (QN 3) zu decken. Dies wurde auch in der o. g. Roadmap adressiert. Die 2020 gesetzlich verankerte erste Personalausbaustufe sieht vor, dass seit dem 1.1.2021 20.000 zusätzliche Pflegehilfs- und Assistenzkräfte zu 100 Prozent zusätzlich über das SGB V refinanziert werden können.

Ein Jahr später war es nicht einmal gelungen 20 Prozent dieser Stellen zu besetzen (GKV-Spitzenverband 2022, S. 51) und das, obwohl sie auch mit Personen besetzt werden können, die mit der entsprechenden Ausbildung erst beginnen werden. Wir erinnern uns: Laut Roadmap sollen im Juli 2023 und 2025 weitere Personalausbaustufen folgen, letztere in Abhängigkeit von der „Lage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt“.

Angesichts der bisherigen Schwierigkeiten, das voll refinanzierte zusätzliche Personal zu rekrutieren, erscheint es unwahrscheinlich, dass die dritte und weitere Personalausbaustufen überhaupt oder in einem Umfang umgesetzt werden, der einer gemäß PeBeM-Verfahren ermittelten notwendigen Personalausstattung nahekäme. Von Personal- und Organisationsentwicklung in den Einrichtungen, die es bräuchte, um die neue

Aufgabenverteilung zwischen den Pflegekräften der unterschiedlichen Qualifikationsstufen in der Praxis so umzusetzen, dass die angestrebte *kompetenzorientierte* und *bedarfsgerechte* Versorgung auch tatsächlich eine Chance hat, haben wir hier noch gar nicht gesprochen.

Was sind also die „lessons to learn“?

Es stellt sich die Frage, was sich mit Blick auf diese und andere aktuelle Herausforderungen aus dem Blick auf die Geschichte der Aufwertung der Altenpflege, die wir in Auszügen in dieser Studie skizziert haben, lernen lässt.

Die Erkenntnis, dass sich gewerkschaftliche Zielsetzungen im Untersuchungszeitraum immer nur dann durchsetzen konnten, wenn diese mit den Interessen anderer mächtiger Akteure im Feld zusammenfielen, wurde oben bereits genannt. Neben der Personalbemessung lassen sich hier als Beispiele noch die Aufwertung hin zur dreijährigen Ausbildung nennen sowie die tarifliche Eingruppierung der Altenpflege.

So wurde eine Vertiefung und Verlängerung der Ausbildung erst dann konkreter, als die Wohlfahrtsverbände mit Blick auf die Versorgungsqualität in ihren Einrichtungen diese gewerkschaftliche Forderung aufgriffen. Die Einbeziehung der Altenpflege in den TVöD 1989 hing wiederum wohl auch damit zusammen, dass Mitte/Ende der 1980er-Jahre die Krankenhausträger auch für Altenpfleger:innen attraktive Arbeitsplätze im Krankenhaus schaffen wollten, um dort den Fachkräftemangel zu bekämpfen.

In den Altenpflegeeinrichtungen fand der TVöD hingegen nur begrenzt Anwendung. Insofern war dieser Aufwertungsmeilenstein für die Altenpflege durchaus ambivalent. Während die weitgehende Gleichstellung des Altenpflege- mit dem Krankenpflegeabschluss in dem als „Leitwährung“ zu verstehenden Tarifwerk des öffentlichen Dienstes den *Beruf* Altenpflege aufwertete, verschärfte sie im *Versorgungsbereich* Altenpflege die Mangellage. Durch die höhere Eingruppierung wurde eine Tätigkeit im Krankenhaus für ausgebildete Altenpfleger:innen mindestens finanziell attraktiver als in der Langzeitpflege.

Auch hier lässt sich eine Parallele zur Gegenwart ziehen. Durch die Einführung der generalistischen Pflegeausbildung (2020) sind die künftigen Pflegefachfrauen und -männer auf dem Arbeitsmarkt mobiler, da sie aufgrund ihrer Ausbildung fachlich breiter aufgestellt sind. Und weil das Krankenhaus im Vergleich zu den Langzeitpflegeeinrichtungen hinsichtlich Arbeitsbedingungen und Gehalt immer noch als attraktiverer Arbeitsbereich gilt, ist abzusehen, dass sich die zunehmende Arbeitsmarktmobilität der generalistisch ausgebildeten Fachkräfte zuungunsten der Altenpflege auswirken wird.

Dieser erste Befund aus der Auseinandersetzung mit der Aufwertungsgeschichte der Altenpflege lenkt den Blick auf die *gewerkschaftliche Bündnispolitik*. Unseres Erachtens spricht vieles dafür, diese neu auszurichten sowie zu verstärken und damit auf eine breitere Basis zu stellen. Konkret würde das heißen:

- Den Blick für gemeinsame oder sich überschneidende Zielsetzungen zu schärfen – auch mit Akteuren, zu denen die Gewerkschaft in der Vergangenheit ein eher konfliktbehaftetes Verhältnis hatte (zu denken ist hier neben den Akteuren des Dritten Weges beispielsweise an die Kammerbewegung). Es ist zu erwarten, dass sich größere Fortschritte erzielen lassen, wenn es gelingt, diese in den Fokus der Aktivitäten zu rücken und die Ressourcen der verschiedenen Akteure zu bündeln, anstatt sich in mittelfristig kaum zu überwindenden Differenzen zu verkämpfen.
- Den Blick für neue Verbündete zu weiten. Die in der Covid-Pandemie noch einmal gewachsene Aufmerksamkeit für die „Systemrelevanz“ der Altenpflege kann als „Gelegenheitsfenster“ dienen, Partner zu gewinnen, die eher vermittelte Interessen daran haben, dass die Infrastruktur Altenpflege gewährleistet wird. Hierzu gehören beispielsweise die Angehörigen von Pflegebedürftigen, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände mit Blick auf die Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit, Jugend- und Frauenorganisationen etc.

Neben der Bündelung von Ressourcen mit externen Partnern muss auch die *interne Ressourcenverteilung* adressiert werden. Die Beschäftigung mit den letzten 50 Jahren gewerkschaftlicher Interessenvertretung in der und für die Altenpflege hat für uns verdeutlicht: Der Teufelskreis, in dem sich niedriger Organisationsgrad und geringer aufwertungspolitischer *Outcome* gegenseitig bedingen, erlaubt nur langsame und begrenzte Verbesserungen in diesen beiden Dimensionen.

Das bereits angesprochene „Gelegenheitsfenster Coronakrise“ sollte als Anlass genutzt werden, auch intern für eine investive Logik zu werben. „Überproportional“ viele Ressourcen (gemessen an der Mitgliederzahl im Fachbereich) für Aktivitäten in das Feld Altenpflege zu investieren, kann die Basis dafür schaffen, die „Wirksamkeitsüberzeugungen“ (John Kelly) der Beschäftigten zu stärken. Sie bilden die Grundlage dafür, sich kollektiv zu engagieren.

Die Gewerkschaft muss zudem als veränderungsrelevanter Akteur und als informierte, engagierte und ansprechbare Vertreterin der Beschäftigten von diesen wahrgenommen werden. Das setzt nicht nur eine lokale und betriebliche Präsenz voraus, sondern auch mehr Engagement für ei-

nen Wissenstransfer, der auch die betrieblichen Gestaltungspotenziale adressiert.

Es ist klar, dass es Organisationen viel Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit abverlangt, sich neu auszurichten. Dies gilt umso mehr, wenn das gewerkschaftliche Selbstverständnis angesprochen wird. Der Blick in die Geschichte hat gezeigt, dass gewerkschaftliches Handeln in Bezug auf das Berufsfeld Pflege immer schon einen starken berufspolitischen Schwerpunkt hatte, der immer auch mit Versorgungsfragen verknüpft war. Insofern ist hier das Fundament dafür gelegt, *gewerkschaftliche Politik für die Pflege nicht nur als Branchen- und Berufspolitik, sondern auch als Dienstleistungspolitik* zu verstehen, die die *Fachlichkeit der Pflege* zum Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung von Versorgungsstrukturen und -prozessen in den Mittelpunkt stellt.

In diesen Zusammenhang wäre also die gewerkschaftliche Vorstellung einer innovativen und zukunftsfesten Versorgungslandschaft weiterzuentwickeln – nicht nur als fairer und attraktiver Arbeitsmarkt für die dort Beschäftigten, sondern auch als Ausgangspunkt für eine qualitativ hochwertige intra- und interprofessionelle Dienstleistungsinfrastruktur für die gesamte Gesellschaft.

Dabei ließe sich sicher das Alleinstellungsmerkmal von ver.di ausschöpfen, dass sie nicht nur die Pflege und alle an Pflege und Betreuung beteiligten Berufsgruppen, sondern viele weitere berufspolitische Interessen organisiert. Auch hier gilt das Argument, dass gute Versorgung (untrennbar verbunden mit guter Arbeit) nicht nur im Interesse der Mitglieder im zuständigen Fachbereich, sondern als öffentliches Gut im Interesse aller Mitglieder ist.

5. Literatur

- André, Günter (1993): Die Professionalisierung in der öffentlichen Sozial- und Altenfürsorge zwischen 1933 und 1989. Dissertation. Konstanz.
- Apeloig, Benjamin / Krell, Gertraude (2005): „Chancen! Gleich“ auch für die Beschäftigten der Gewerkschaften? Analyse vorliegender Studien und eigene Befunde. Diskussionsbeiträge des Instituts für Management. Berlin: Freie Universität.
- Bäcker, Gerhard (1988): Arbeitsbedingungen in der Altenpflege. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.
- Balluseck, Hilde von (1980): Die Pflege alter Menschen. Institutionen, Arbeitsfelder und Berufe. Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit, 31. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Becker, Wolfgang / Meifort, Barbara (1998): Altenpflege – Abschied vom Lebensberuf. Berichte zur beruflichen Bildung, Band 227. Bielefeld.
- Becker, Wolfgang / Meifort, Barbara (Hrsg.) (2002): Gesundheitsberufe: Alles Pflege oder was? Bielefeld.
- Beyer, Heinrich / Nutzinger, Hans G. / Fischer, Holger (1991): Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen. Eine empirische Untersuchung. Bochum: SWI.
- BMFSFJ (2021): Regionale Unterschiede der der Gleichstellung sichtbar machen. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/regionale-unterschiede-bei-der-gleichstellung-sichtbar-machen-127254 (Abruf am 19.5.2023).
- BMG/BMFSFJ (2021): Roadmap zur Verbesserung der Personalsituation in der Pflege und zur schrittweisen Einführung eines Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen. www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzertierte_Aktion_Pflege/Roadmap_zur_Einfuehrung_eines_Personalbemessungsverfahrens.pdf (Abruf am 25.5.2023).
- bpb (2010): Erwerbstätigenquoten. www.bpb.de/system/files/pdf/O4NQPA.pdf (Abruf am 25.5.2023).
- bpb (2013): 8. März: Weltfrauentag. www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/156226/8-maerz-weltfrauentag/ (Abruf am 25.5.2023).
- bpb (2018): Gleichberechtigung wird Gesetz. www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/271712/gleichberechtigung-wird-gesetz/ (Abruf am 19.5.2023).

- bbp (2020): Soziale Situation in Deutschland. Voll- und Teilzeitbeschäftigte. www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61705/voll-und-teilzeitbeschaeftigte/ (Abruf am 19.5.2023).
- Brandt, Julia (2021): Der Dritte Weg in der Retrospektive. Entstehung und Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts in verfasster katholischer Kirche und Caritas. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Busch, Günter (2000): Arbeitsbeziehungen in der Kirche: Zweiter oder dritter Weg? Caritative Beschäftigung in unsozialen Verhältnissen? In: Industrielle Beziehungen 7(3), S. 301–307.
- Busemeyer, Marius R. (2009): Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970. In: Industrielle Beziehungen 16, H. 3, S. 273–294.
- BV Baden-Württemberg (Mürle) an HV (Wulf-Mathies) am 29.2.1980. Betreff: Aktivierung unserer Arbeit in Einrichtungen der Altenhilfe, Verbesserung der Abteilungsarbeit im sozialen Bereich. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- BV NRW I (Kühle) an MAGS am 14.5.1985. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- BV NRW II Abt. Sozialarbeit (Schröter) an HV BA Sozialarbeit (Broockmann) am 2.3.1973. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- BV NRW II, Referat Sozialarbeit (Schröter) an HV BA Sozialarbeit (Broockmann) am 9.5.1975. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- BV NRW II, Gesundheitswesen (Schröter) an KV Essen (Limbeck) am 20.3.1980. Betreff: Arbeitssituation in Altenheimen. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- BV NRW II, Referat Sozialarbeit (Schröter) an HV BA Sozialarbeit (Broockmann) am 9.5.1975. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- Cappell, Eckhard (1996): Von der Hilfspflege zur Profession. Entstehung und Entwicklung des Altenpflegeberufs. Köln: KDA.
- DBfK Nordwest (2022): Kompensation von Belastungen und Anerkennung von Leistungen im Pflegeberuf. www.dbfk.de/media/docs/download/DBfK-Positionen/DBfK-Position_Pflegeberufegratifikationsschein_2022-02.pdf (Abruf am 19.5.2023).
- Der Spiegel (1967): Gewerkschaften/Kirchen. Gott im Vertrag. In: Der Spiegel 30/1967. www.spiegel.de/politik/gott-im-vertrag-a-b88fbc9d-0002-0001-0000-000046409214 (Abruf am 19.5.2023).

- Der Spiegel (1988): Da verliert der Mensch seinen Schatten. Spiegel-Report über die westdeutschen Alten- und Pflegeheime: Endstation Elend. In: Der Spiegel 41/1988, S. 104–123.
- Derichs-Kunstmann, Karin (1993): Frauen in der Männergewerkschaft – Zur Geschichte der Gewerkschaften in der Nachkriegszeit unter dem Gesichtspunkt des Geschlechterverhältnisses. In: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): „Da haben wir uns alle schrecklich geirrt ...“ Die Geschichte der gewerkschaftlichen Frauenarbeit im Deutschen Gewerkschaftsbund von 1945 bis 1960. Pfaffenweiler: Centaurus, S. 63–129.
- Destatis (2023): Gender Pay Gap 2022: Frauen verdienen pro Stunde 18 % weniger als Männer. Pressemitteilung Nr. 36 vom 30. Januar 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_036_621.html (Abruf am 25.5.2023).
- Destatis (2022): 66 % der erwerbstätigen Mütter arbeiten Teilzeit, aber nur 7 % der Väter. Pressemitteilung Nr. N 012 vom 7. März 2022. www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_N012_12.html (Abruf am 19.5.2023).
- Deutscher Bundestag (1970): 6. Wahlperiode: Gesundheitsbericht, S. 145. <https://dserver.bundestag.de/btd/06/016/0601667.pdf> (Abruf am 25.5.2023).
- Deutscher Bundestag (2018): Experten einig: In der Kranken- und Altenpflege sind mehr Fachkräfte nötig. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw16-pa-gesundheitsausschuss/549134 (Abruf am 25.5.2023).
- Dielmann, Gerd (2000): Altenpflegegesetz im Bundestag beschlossen. In: Mabuse 127, S. 24–26.
- Dietrich, Hans (1994): Zur Situation und Entwicklung der Pflegeberufe in der Bundesrepublik Deutschland. IAB-Projekt 4–419V „Arbeitsmarkt für Pflegeberufe“. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Erklärung des Deutschen Vereins zur Neuregelung der Rahmenbedingungen für den Beruf Altenpfleger/in (1989). In: Mitteilungen zur Altenhilfe 3, S. 41–42.
- Evans, Michaela (2016): Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12940.pdf> (Abruf am 19.5.2023).
- Falk, Juliane (1999): Gesetzentwurf über die Berufe in der Altenpflege vorgelegt. In: Pflegepädagogik 3, S. 43.
- Föcking, Friederike (2007): Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961. In: Studien zur Zeitgeschichte, Band 3. München: Oldenbourg .

- Garms-Homolová, Vjenka (1978): Altenpflegeausbildung – eine kritische Bestandsaufnahme. In: Soziale Arbeit 27(8/9), S. 341–349.
- GB 1988–91 – Geschäftsbericht 1988–1991. Hauptverwaltung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- Geschäftsbericht der ÖTV 1984. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- Geschäftsbericht der ÖTV 1988. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- GKV-Spitzenverband (2022): Unser Plan für Reformen. Geschäftsbericht 2021. www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/service_1/publikationen/geschaeftsberichte/GKV_GB2021_barrierefrei.pdf (Abruf am 25.5.2023).
- Goeken, Anna (1969): Der Pflegebedürftige und seine Helfer. In: Reschke, Hans (Hrsg.): Hilfen für Pflegebedürftige. Bericht über die Hauptausschußtagung am 21. und 22. Oktober 1968 in Karlsruhe. Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, S. 53–73.
- Grabe, Nina (2016): Die stationäre Versorgung alter Menschen in Niedersachsen 1945–1975. 1. Auflage. Stuttgart: Franz Steiner.
- Grabe, Nina (2018): Altenpflegerin – ein neuer Beruf für die „moderne“ Frau. Die Entstehung einer eigenständigen Altenpflegeausbildung und deren Entwicklung, 1950–1990. In: Hähner-Rombach, Sylvelyn / Pfütsch, Pierre (Hrsg.): Entwicklungen in der Krankenpflege und in anderen Gesundheitsberufen nach 1945. Ein Lehr- und Studienbuch. Frankfurt am Main: Mabuse, S. 249–286.
- Grohs, Stephan (2010): Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Stadtforschung aktuell, Bd. 114. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Große-Bölting, Bernhard (1989): Der Beginn der Altenpflegeausbildung – vor 30 Jahren. Die Ausbildungsstätte in Marl. In: Information / Deutscher Berufsverband Staatlich Anerkannter Altenpflegerinnen und Altenpfleger 15(4), S. 55–58.
- Grunow, Daniela (2010): Arbeit von Frauen in Zeiten der Globalisierung. www.bpb.de/themen/gender-diversitaet/frauen-in-deutschland/49397/arbeit-von-frauen-in-zeiten-der-globalisierung/ (Abruf am 19.5.2023).
- Gumpert, Heike / Möller, Elke / Siegler, Barbara (2016): Aufwertung macht Geschichte. Die Kampagne der Gewerkschaft ÖTV zur Aufwertung von Frauenarbeit (1990–2001). Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/12564.pdf> (Abruf am 19.5.2023).

- Hampel, E. (1972): Altenpflegerinnen äußern sich. In: Mitteilungen zur Altenhilfe 3, S. 27–28.
- Henkelmann, Andreas / Jähnichen, Traugott / Kaminsky, Uwe / Kunter, Katharina (2012): Abschied von der konfessionellen Identität? Diakonie und Caritas in der Modernisierung des deutschen Sozialstaats seit den sechziger Jahren. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hilbert, Josef / Südmersen, Helmi / Weber, Hajo (1990): Berufsbildungspolitik. Geschichte – Organisation – Neuordnung. Opladen: Leske + Budrich.
- Hinschützer, Ursula (1983): Personal in der Altenhilfe. Ergebnisse einer Bestandsaufnahme. Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit 50. Berlin: Dt. Zentrum für Altersfragen.
- Hoffer, Heike / Schölkopf, Martin (2014): 20 Jahre Gesetzliche Pflegeversicherung: Mythen und Fakten. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83/4. Berlin: Duncker & Humblot, S. 21–41.
- HV Hauptabteilung Gesundheitswesen, Kirchen und soziale Einrichtungen (1985): Ergebnisprotokoll von der Sitzung mit den Geschäftsführern der Bezirksabteilungen für den Bereich Gesundheitswesen, Kirchen und soziale Einrichtungen am 24. und 25. Januar 1985 in Stuttgart vom 12.2.1985. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- Jakobi, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt am Main.
- Kalwitzki, Thomas / Rothgang, Heinz (2022): Personalbemessung – Auf dem Weg zu einem kompetenzorientierten Personaleinsatz? In: WSI-Mitteilungen 05/2022, S. 411–414.
- Kassel, Brigitte (2001): ... letztlich ging es doch voran! Zur Frauenpolitik der Gewerkschaft ÖTV 1949–1989. Stuttgart: ver.di.
- Kathmann, Maria (1998): Von der Rand- zur Zielgruppe? Frauen in Gewerkschaften. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. 1. Auflage. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung 34. Baden-Baden: Nomos, S. 285–294.
- Kiesau, Gisela (1976): Die Lebenslage älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse der Mängel und Vorschläge zur Verbesserung. 2. Auflage. WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung 31. Köln: Bund.

- Kreutzer, Susanne (2005): Vom „Liebesdienst“ zum modernen Frauenberuf: die Reform der Krankenpflege nach 1945. Geschichte und Geschlechter, Band 45. Frankfurt am Main: Campus.
- Kurz-Scherf, Ingrid (1994): Brauchen die Gewerkschaften ein neues Leitbild von Erwerbsarbeit? Oder: Brauchen die Frauen eine neue Gewerkschaft? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 45(7), S. 436–448.
- KV Lippstadt (Schuchtrup) an BV NRW II (Schröter am 6.1.1975. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW I.
- KV Siegen (Rüte? Unleserlich) an BV NRW II, Tarifsekretariat am 23.3.1978, weitergeleitet an NRW II, Sozialarbeit und HV BA Sozialarbeit. Betreff: Eingruppierung von Altenpflegerinnen und Altenpfleger. Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr NRW II.
- Lind, Sven (1995): Das Altenpflegeheim. Entwicklungsgeschichte, Problemfelder und Lösungsansätze in der stationären Langzeitpflege in der Bundesrepublik Deutschland. In: Sozialer Fortschritt 44(2), S. 31–38.
- Neldner, Thomas / Hofmann, Esther / Peters, Verena / Richter, Tobias / Hofmann, Sandra / Hans, Jan Philipp / Stohr, Daniel / Koch, Andreas / Späth, Jochen (2017): Entwicklung der Angebotsstruktur, der Beschäftigung sowie des Fachkräftebedarfs im nicht-ärztlichen Bereich der Gesundheitswirtschaft. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Neue Zahlen über die Einrichtungen der Caritas (1981). In: Mitteilungen zur Altenhilfe 4, S. 45–46.
- Niedrig, Heinz (Hrsg.) (1985): Arbeiterwohlfahrt. Verband für soziale Arbeit – Geschichte, Selbstverständnis, Arbeitsfelder, Daten. Wiesbaden: Wirtschaftsverlag.
- ÖTV (1983a): Tarifverhandlungen mit dem DRK. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 2/1983.
- ÖTV (1983b): Gute Grundlage für die Arbeit. Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV hat die Richtlinien für die Abteilungen neu gefasst. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 4/1983.
- ÖTV (1984): Die Würde ist antastbar. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 2/1984.
- ÖTV (1985): Kirchliche Arbeitnehmer in Grundrechten eingeschränkt. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 4/1985.
- ÖTV (1987): Auch Pflegekräfte werden krank. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 5/1987.

- ÖTV (1989/1990): Pflege in Not, wir handeln. Maßnahmenkatalog der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen vom 4. Dezember 1989 zur Bewältigung der Pflegeproblematik. Vorschläge zur Umsetzung. Eine Arbeitshilfe der Gewerkschaft ÖTV.
- ÖTV (1992): Wieder „Extras“ für Pflege. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 12/1992.
- ÖTV (1994): Die normale Arbeitszeit wird zur Ausnahme. ÖTV Sozial- und Gesundheitsreport 5/1994.
- Protokolle der Sitzungen des Fachausschusses Altenhilfe sowie des Unterausschusses Personal in der Altenhilfe im Archiv des Deutschen Vereins (unerschlossen).
- Referat Arbeitsschutz an Vorstandssekretariat 7 (Schmidt) am 16.1.1984. Betreff: Probleme des Arbeitsschutzes in Einrichtungen der Altenpflege. Hier: Zusammentreffen mit dem Arbeitskreis „Altenpflege“ am 7. November 1983 in Nürnberg. (Archivmaterial Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr).
- Riedel, Annette (2005): Die Altenpflegeausbildung – vom Lehrgang zum bundeseinheitlichen Ausbildungsberuf. In: Eurich, Johannes (Hrsg.): Diakonische Orientierungen in Praxis und Bildungsprozessen. DWI-Info Nr. 37, S. 219–245.
- Riedel, Annette (2007): Professionelle Pflege alter Menschen. Moderne (Alten-)Pflegeausbildung als Reaktion auf gesellschaftlichen Bedarf und die Reformen der Pflegeberufe. Marburg: Tectum.
- Rothgang, Heinz / Fünfstück, Mathias / Kalwitzki, Thomas (2020): Personalbemessung in der Langzeitpflege. In: Jacobs, Klaus / Kuhlmeier, Adelheid / Greß, Stefan / Klauber, Jürgen / Schwinger, Antje (Hrsg.): Pflege-Report 2019. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 147–157. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-58935-9_11 (Abruf am 19.5.2023).
- Sachße, Christoph (1986): Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schildmann, Christina / Voss, Dorothea (2018): Aufwertung von sozialen Dienstleistungen. Warum sie notwendig ist und welche Stolpersteine noch auf dem Weg liegen. Report Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 4. www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_report_004_2018.pdf (Abruf am 25.5.2023).
- Schölkopf, Martin (1995): Kapazitäten in der stationären Altenhilfe. Quantitative Entwicklung und Konsequenzen für das Versorgungsniveau. In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 30, S. 41–56.

- Schroeder, Wolfgang (2017): Konfessionelle Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Fortführung des deutschen Sonderwegs durch vorsorgende Sozialpolitik? Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, Wolfgang (2018): Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation. Wiesbaden: Springer VS.
- Seifert, Kerstin (2011): Erkenntnisse der Altenpflege. Ein Beitrag zur gemeinsamen Entwicklung der Pflegeberufe. Marburg: Tectum.
- Socium/IPP/IAW/KKSB (2020): Abschlussbericht im Projekt Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM). Bremen. www.gs-gsa-pflege.de/wp-content/uploads/2020/09/Abschlussbericht_PeBeM.pdf (Abruf am 19.5.2023).
- Mitteilungen zur Altenhilfe (1988): Strukturwandel in der stationären Altenhilfe. In: Mitteilungen zur Altenhilfe 1, S. 34–35.
- Voges, Wolfgang (2002): Pflege alter Menschen als Beruf. Soziologie eines Tätigkeitsfeldes. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Voges, Wolfgang / Koneberg, Ludwig (1984): Berufsbild Altenpfleger/Altenpflegerin. Eine Untersuchung der Stellungnahmen von Berufs- und Wohlfahrtsverbänden sowie Gewerkschaften. Augsburg: Maro.
- Voss, Dorothea (2016): „Auf beruflichen Arbeitsmärkten ist die Autonomie der Beschäftigten am Größten“ – Beruflichkeit und Arbeitsbeziehungen in der Sozial- und Gesundheitsbranche. In: Bäcker, Gerhard / Lehndorff, Steffen / Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Wiesbaden: Springer VS.
- Wallrafen-Dreisow, Helmut (1992): Professionalisierung der Altenpflege. In: Asam, Walter H. (Hrsg.): Neue Alten-Politik. Sicherung der Pflege durch Sozialplanung. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 262–270.
- Wiede, Wiebke (2022): Die ÖTV und die Altenpflege seit den 1970er-Jahren. Stagnation in einer Wachstumsbranche. Study 476. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-08495 (Abruf am 19.5.2023).

Autorinnen

Michaela Evans ist Sozialwissenschaftlerin und Direktorin des Forschungsschwerpunktes „Arbeit und Wandel“ am Institut Arbeit und Technik, Westfälische Hochschule Gelsenkirchen. Sie forscht im Feld der sozialen Dienstleistungsarbeit zu den Themen Arbeitsmarkt und Fachkräftesicherung, Digitalisierung und berufliche Bildung sowie zu Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik.

Julia Kobus ist Bildungswissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsschwerpunktes „Arbeit und Wandel“ am Institut Arbeit und Technik, Westfälische Hochschule Gelsenkirchen. Zu ihren Forschungsthemen gehören soziale Ungleichheiten in Bildungsverläufen, Kompetenzerwerb in Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Digitalisierung im Bildungssystem.

Christine Ludwig ist Politikwissenschaftlerin und war wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsschwerpunktes „Arbeit und Wandel“ am Institut Arbeit und Technik, Westfälische Hochschule Gelsenkirchen. In verschiedenen Projekten beschäftigte sie sich mit Interessenvertretung und Arbeitspolitik im Bereich Altenpflege. Seit 2021 arbeitet sie als Referentin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

ISSN 2509-2359