



Mariana Campanella Casas

DAS CARE-SYSTEM IN URUGUAY: SCHRITTE IN RICHTUNG EINES FEMINISTISCHEN WANDELS?

Studie zum Entstehungs- und
Umsetzungsprozess



MARIANA CAMPANELLA CASAS: Feministin und Psychologin. Sie hat ihren Abschluss in Gender Studies und Gleichstellungspolitik an der Lateinamerikanischen Fakultät für Sozialwissenschaften (FLACSO) gemacht. In den letzten neun Jahren hat sie sich mit politischen Maßnahmen in den Bereichen Arbeit, professionelle Ausbildung und Care-Politik beschäftigt. Im Rahmen dieser Beschäftigung war sie an der Planung, Ausführung und dem fachspezifischen Monitoring der Maßnahmen beteiligt. Außerdem hat sie diverse Projekte zur Begleitung und Beratung von verschiedenen Zielgruppen, z. B. von Jugendlichen, jungen Erwachsenen, älteren Menschen, Personen der ländlichen Bevölkerung, Arbeitslosen, etc., durchgeführt. Sie ist der Ansicht, dass eine Gender-Perspektive oder ein feministischer Blick unabdingbar sind, wenn es darum geht, politische Maßnahmen zu entwerfen, umzusetzen und zu evaluieren. Ebenso wie in den direkten Kontakt mit denjenigen Menschen zu treten, die die Maßnahmen betreffen und ihnen aktiv zuzuhören.

IMPRESSUM

ONLINE-Studie 1/2022

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Alex Wischnewski

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2749-3156 · Redaktionsschluss: Februar 2022

Illustration Titelseite: Cooperativa de Diseño | Argentina (<https://cooperativadedisenio.com/>)

Übersetzung aus dem Spanischen und Lektorat: Ulrike Geier und Sarah Weis

Redaktion: Alex Wischnewski

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Erstellt mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Für diese Publikation ist alleine die Herausgeberin verantwortlich.

Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder.

Die Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

INHALT

Einleitung	4
1 Einführung in das nationale intergrale Care-System	4
1.1 Allgemeine Überlegungen zur Republik Uruguay	4
1.2 Mitte-Links-Regierungen in Uruguay: grundlegende Charakteristika	5
1.3 Einführung in das SNIC	6
1.4 Struktur des SNIC	7
1.5 Strategische Komponenten und angebotene Dienstleistungen	7
1.6 Lokal angepasste Angebote	8
2 Entwicklungsprozess des SNIC	9
2.1 Vorgeschichte	9
2.2 Netzwerk Gender und Familie:	9
2.3 Internationaler Rahmen	11
2.4 Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik und feministische Folgemaßnahmen	11
2.5 Positionierung institutioneller, gewerkschaftlicher und politischer Akteure	11
2.6 Eingang in die Regierungs-Agenda	12
2.7 Landesweite Debatte zur Care-Arbeit	13
2.8 Gesellschaftliche Rechenschaftspflicht. Gründung des Red Pro Cuidados	14
2.9 Verabschiedung des Gesetzes zur Gründung des SNIC. Abstimmung über das Budget	15
3 Analyse des SNIC aus einer feministischen Perspektive	16
3.1 Grundlegende Konzepte	16
3.2 Leitlinien des SNIC	17
3.3 Analyse der drei Ziele: Anerkennung, Reduzierung, Umverteilung	17
3.4 Berücksichtigung der gendersensiblen Perspektive	21
3.5 Institutionelle Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter	23
3.6 Allgemeine Überlegungen zur Funktionsweise des SNIC. Das Recht auf Care	24
4 Fazit: Auf dem Weg zu einer feministischen Ökonomie	25
Literatur	28
Anhang	31
Übersicht der verwendeten Abkürzungen	33

EINLEITUNG

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem Entstehungsprozess und der Umsetzung des Nationalen Integralen Care-Systems¹ Uruguays (im Folgenden SNIC) und analysiert es aus einer feministischen Perspektive.

Das erste Kapitel dient zur Einführung in das Thema. Hierzu werden kurz die soziopolitische Struktur Uruguays und die 15-jährige Periode der Mitte-Links-Regierungen im Land dargestellt, wobei der politische Kontext, der die Entwicklung des SNIC ermöglichte, und die Gründe für dessen Entstehung berücksichtigt werden. Außerdem werden die konzeptionellen Grundlagen des Programms, die darin entworfenen Ziele, der institutionelle Aufbau und die angebotenen Dienstleistungen ausführlich dargelegt.

Im zweiten Teil wird der Entwicklungsprozess des SNIC ausgehend von zwei Fragen beleuchtet: Welche Akteure waren daran beteiligt und wie? Und welche Stellung hatte die feministische Bewegung bei der Ausarbeitung und Umsetzung? Hierbei wird schematisch die Vorgeschichte der Bewegung dargelegt und die ersten Annäherungen an die Care-Thematik beschrieben. Des Weiteren werden die Beziehungen, Positionen, Spannungen und Übereinkommen zwischen den Akteuren dargestellt, die das Thema auf die politische Agenda gebracht haben. Insbesondere wird auf die Rolle, die die Zivilgesellschaft, die feministische Bewegung, die Wissenschaft und Politikerinnen bei der Entstehung des SNIC gespielt haben, eingegangen. Die von der Regierung nach der politischen Etablierung des Themas eingeführten institutionsübergreifenden Arbeitsmechanismen und Dialog-Formate mit den Bürgerinnen und Bürgern zur Gestaltung des SNIC werden zusammen mit den

politischen Entscheidungen zu dessen Finanzierung charakterisiert.

Im dritten Kapitel soll die Umsetzung des Systems aus einer feministischen Perspektive und anhand derjenigen Elemente, die sich als innovativ und/oder als Herausforderungen erwiesen haben, analysiert werden. Die Hauptfrage dieses Kapitels bezieht sich darauf, wie und in welchem Umfang das SNIC dazu beigetragen hat, Geschlechterungleichheiten zu beseitigen. Inwieweit wird im System eine gendersensible Perspektive umgesetzt? Hierfür wird sich auf den konzeptionellen Rahmen der feministischen Ökonomie und der Care-Ökonomie bezogen. Die verschiedenen Angebote werden anhand der drei Ziele Anerkennung, Reduzierung und Umverteilung der Aufgaben von Care-Arbeit analysiert. Es wird außerdem auf die institutionellen Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter und deren Handlungsspielraum eingegangen. Das Kapitel endet mit einer allgemeinen Einschätzung der institutions- und sektorenübergreifenden Funktionsweise des SNIC und der Wahrnehmung des Rechts auf Care durch die Bürgerinnen und Bürger.

Das letzte Kapitel besteht aus einer Sammlung von Empfehlungen, basierend auf den Lektionen, die wir aus den Erfahrungen mit dem SNIC in den ersten fünf Jahren seit seiner Einführung und der Analyse seines Entstehungsprozesses gelernt haben. Anhand dieser Empfehlungen soll versucht werden, erste Schritte bei der Schaffung politischer Maßnahmen zur Care-Arbeit zu skizzieren und die Notwendigkeit darzulegen, diese mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen, um eine feministische Ökonomie erreichen zu können.

1 EINFÜHRUNG IN DAS NATIONALE INTEGRALE CARE-SYSTEM

1.1 ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR REPUBLIK URUGUAY

Es ist nötig, zu Beginn in groben Zügen die historischen Prozesse zu beschreiben, die die sozio-politische Struktur Uruguays beeinflusst haben.

Im Vergleich mit anderen Ländern der Region sticht die Gesellschaft Uruguays durch ein geringes Maß an

Ungleichheit und Armut (Weltbank 2019) sowie eine hohe Alterungsrate hervor (Aranco et al. 2018). Das Land ist eine demokratische, laizistische Republik mit gemäßigten politischen Tendenzen und wurde historisch über lange Zeit abwechselnd von zwei Parteien regiert, der konservativen Partido Blanco (dt.: Weiße Partei) und der liberalen Partido Colorado (dt.: Rote Partei). Ab 2005 etablierte sich eine Mitte-Links-Regierung.

¹ Mit den synonym verwendeten Begriffen Care-Arbeit, Sorge-Arbeit und Care werden im Folgenden alle unbezahlten und bezahlten (re)produktiven Tätigkeiten des Sorgens, der Pflege und der Fürsorge im privaten häuslichen oder institutionellen Umfeld bezeichnet, die überwiegend von Frauen geleistet werden. Unbezahlte Sorge-Arbeit kann z. B. Hausarbeit oder Kindererziehung sein, bezahlte Care-Dienstleistungen sind u.a. Kinderbetreuung, Alten- und Krankenpflege oder Bildung, Anm. d. Übers.

Uruguay wurde weltweit auch als die «Schweiz Amerikas» bekannt, was an der hohen Lebensqualität im Land lag, sowie an der vom Batllismo² vorangetriebenen fortschrittlichen und reformistischen Gesetzgebung. Diese beinhaltete eine Trennung von Staat und Kirche, die Verstaatlichung der Infrastruktur und der Industrie, Arbeitsschutzgesetze für die Arbeiterklasse, hohe Einschulungsraten und den Aufbau der Mittelklasse. Uruguay war außerdem 1927 das erste Land Lateinamerikas, das das Frauenwahlrecht anerkannte.

Dieser Sozialstaat bestand, relativ stabil und mit einer demokratischen Kultur, bis Anfang der 1960er Jahre. Die weltweiten wirtschaftlichen Veränderungen führten jedoch zu einer lokalen Wirtschaftskrise, in der die soziale Unzufriedenheit stieg und sich eine wachsende politische Radikalisierung bemerkbar machte. Im Februar 1971 gründete sich mit der Frente Amplio (dt.: Breite Front) die erste Koalition linker Parteien im Land.

Die fortschreitende Destabilisierung gipfelte im Staatsstreich durch das Militär im Juni 1973. Die darauffolgende Periode der Diktatur dauerte zwölf Jahre und war gekennzeichnet durch Staatsterrorismus, das Verbot politischer Gruppierungen und eine massenhafte Flucht ins Ausland. Wirtschaftlich wurde ein neoliberaler Kurs eingeschlagen, der mit einem starken Verlust der Kaufkraft und der sozialen Absicherung einherging.

1980 wurde eine Verfassungsreform vorgeschlagen, die die De-facto-Regierung legitimieren sollte, jedoch von der Bevölkerung abgelehnt wurde. Im Zuge der Wirtschaftskrise und der Schwächung der repressiven Kräfte begann der Prozess der Rückkehr zur Demokratie, der in den Wahlen 1984 sein erfolgreiches Ende fand.

Im Zeitraum zwischen 1985 und 2005 wechselten sich die traditionellen Parteien an der Regierung ab. Die 1990er Jahre brachten Stabilität und Wirtschaftswachstum. Die politische Landschaft änderte sich mit dem Erstarken der Frente Amplio, die sich als moderat sozialdemokratische Option angesichts der neoliberalen Politik etablierte und damit das historische Zweiparteiensystem aufbrach.

Ab Mitte der 1990er Jahre begann sich der stetige Rückgang der Armutsquote umzukehren. Am Ende des Jahrzehnts führte dann die durch die Argentinien- und Brasilien-Krise verursachte Instabilität 2002 auch zu einer Finanzkrise in Uruguay, der schärfsten, die das Land je erlebt hatte. Die wirtschaftliche Rezession schlug hart zu und führte zu einem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit und Armutsrate.

1.2 MITTE-LINKS-REGIERUNGEN IN URUGUAY: GRUNDLEGENDE CHARAKTERISTIKA

Die Parteienkoalition Frente Amplio verzeichnete nach der Rückkehr zur Demokratie ein stetiges Wachstum und konnte mit der absoluten Mehrheit der Wählerstimmen 2004, zum ersten Mal seit ihrem Bestehen, die Regierung stellen, was sie in drei aufeinanderfolgenden Wahlperioden beibehielt: Von 2005 bis 2010 unter der Präsidentschaft von Tabaré Vázquez, von 2010 bis 2015 unter José Mujica und von 2015 bis 2020 wieder unter Vázquez. Im Folgenden werden die grundlegenden Merkmale der drei Amtszeiten dargestellt.

Die erste Regierung unter Vázquez zeichnete sich durch seine reformerische Dynamik aus und widmete sich der Bewältigung der sozio-ökonomischen Krise im Land durch einen starken Ausbau der sozialpolitischen Maßnahmen. Zu diesem Zweck wurde das Ministerium für soziale Entwicklung (MIDES) gegründet. Zu den Errungenschaften dieser Periode zählen eine Steuerreform, die Reform des Gesundheitssystems, Arbeitsregelungen zum Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die Erhöhung der Renten und Pensionen sowie gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit im Haushalt und auf dem Land. Ebenso wurde mit der Gründung des Nationalen Fraueninstituts (INMUJERES) eine offizielle Institution für Gleichstellungspolitik geschaffen, die für gesetzliche Regelungen und landesweite Aktionspläne sorgt.

Die Regierung von José Mujica war geprägt von Fortschritten in der sogenannten Rechte-Agenda, wie der Verabschiedung des Gesetzes zum umfassenden Schutz von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2010, dem Gesetz zu freiwilligen Schwangerschaftsabbrüchen im Jahr 2012 und dem Gesetz zur gleichgeschlechtlichen Ehe sowie zur öffentlichen Regulierung und Kontrolle von Cannabis im Jahr 2013.

Die letzte der drei Regierungsperioden setzte die Fortschritte bei der sozialen Absicherung fort. So wurde 2017 das Integrale Gesetz gegen geschlechtsspezifische Gewalt verabschiedet, 2018 das Integrale Gesetz für trans Personen und 2019 das Gesetz gegen Diskriminierung und zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Auch das Gesetz zum SNIC, das Flaggschiff der linken Koalition, wurde in dieser Zeit verabschiedet und dessen Umsetzung begonnen.

² Eine politische Strömung, die benannt nach und begründet ist in den Ideen von José Batlle y Ordoñez, Mitglied der Partido Colorado und zweimaliger Präsident des Landes, von 1903 bis 1907 und 1911 bis 1915.

1.3 EINFÜHRUNG IN DAS SNIC

Die uruguayische Regierung begann ab 2010, die wissenschaftliche Forschung und die Forderungen der Zivilgesellschaft zum Thema Care-Arbeit zu nutzen, um sie in den Prozess der Erarbeitung des SNIC einfließen zu lassen. In dieser Etappe waren die wichtigsten Bestrebungen sowohl zu etablieren, dass Care eine grundlegende gesellschaftliche Aufgabe darstellt als auch das Recht darauf zu verankern, Sorge-Arbeit unter qualitativen Bedingungen auszuüben und zu empfangen. Dabei wurde das Ziel verfolgt, Care neben Bildung, Gesundheit und Sozialversicherung schrittweise als vierte Säule der sozialen Absicherung einzuführen (Grupo de Trabajo Interinstitucional; Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS] 2010). Am 27. November 2015 wurde das Gesetz Nr. 19.353 zur Gründung des SNIC erlassen, welches die bereits genannten Bestrebungen näher erklärt. Als Grundprinzipien werden «die Einbeziehung der Gender- und Generationenperspektive, Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen, Männern und Altersgruppen, Förderung der kulturellen Überwindung der geschlechtlichen Arbeitsteilung und die Verteilung der Pflegeaufgaben auf alle gesellschaftlichen Akteure» genannt sowie «Solidarität bei der Finanzierung, damit die Nachhaltigkeit bei der Mittelzuweisung für ein umfassendes Betreuungsangebot sichergestellt ist».

Ziel ist es, die sogenannte Care-Krise (Pérez Orozco 2006) zu bewältigen. Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern hat Uruguay vorzeitig die ersten beiden Phasen des demografischen Übergangs durchlaufen, sodass es frühzeitig eine gealterte Bevölkerungsstruktur aufweist (Pellegrino 2013), weshalb längerfristig mehr und bessere Pflege benötigt wird. Hinzu kam, bedingt durch die wirtschaftlichen Zwänge der Krise, die verstärkte Beteiligung der Frauen an der Erwerbsarbeit in den letzten Jahrzehnten, der Anstieg des Bildungsniveaus unter Frauen und ein kultureller Wandel, der unter anderem zu einem stetigen Anwachsen der Scheidungsrate und dem Bedürfnis nach mehr Autonomie führte. Bei den öffentlichen Care-Dienstleistungen wurde jedoch von der historischen Annahme ausgegangen, dass Frauen hauptsächlich im Haushalt tätig seien, und es wurden keine Anpassungen vorgenommen, um den veränderten Umständen Rechnung zu tragen. Dies führte zu einem Anstieg sowohl von privaten als auch von informellen und prekären Dienstleistungen (durch arme und/oder migrantische Frauen), was je nach finanzieller Möglichkeit wiederum Ungleichheiten in Bezug auf Zugang und Qualität mit sich brachte.

Ziel des SNIC ist es, die Berufstätigkeit von Frauen zu begünstigen, um die wirtschaftliche und gesell-

schaftliche Entwicklung des Landes voranzutreiben. Außerdem soll es die Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern fördern, so dass Männer und Frauen sich die Betreuungsarbeit gleichberechtigt teilen und Zugang zu den gleichen Möglichkeiten haben, ihr persönliches, familiäres und berufliches Leben zu gestalten. Ebenso soll das Care-System das Recht auf eine qualitativ hochwertige Betreuung für alle hilfsbedürftigen Personen garantieren, sowie die Pflicht, dass diese solidarisch zwischen Familien, gemeinnützigen Organisationen, Staat und Markt zu verwalten und zu finanzieren ist. Des Weiteren soll durch das SNIC Care-Arbeit aufgewertet, formalisiert und professionalisiert werden.

Als System umfasst es die Ausarbeitung und Umsetzung neuer politischer Maßnahmen zur Care-Arbeit, die Ausweitung des Angebots und die institutionsübergreifende Koordinierung und Regulierung der existierenden Leistungen sowie die Schulung von Menschen, die Sorge-Tätigkeiten ausführen. Es wird angestrebt, Care-Angebote schrittweise weg von einer Fokussierung und hin zu einem allgemeineren Angebot zu entwickeln, um die Pflege hilfsbedürftiger Gruppen zu garantieren und deren Autonomie voranzutreiben. Eine lokale, dezentrale Herangehensweise wird als grundlegend angesehen, um die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinden und Regionen in Absprache mit den jeweiligen Verwaltungen der Departamentos und Kommunen berücksichtigen zu können.

Care-Arbeit umfasst laut dem Gesetz Nr. 19.353 «die Tätigkeiten, welche hilfsbedürftige Personen empfangen müssen, um ihr Recht zu gewährleisten, die grundlegenden Bedürfnisse und Aktivitäten des täglichen Lebens zu erfüllen, weil ihnen die Autonomie fehlt, diese selbst auszuführen». Als Hilfsbedürftigkeit wird «der Zustand» definiert, «in dem sich Menschen befinden, die auf die Betreuung durch eine oder mehrere Personen oder auf wichtige Hilfe beim Verrichten grundlegender Tätigkeiten oder zur Befriedigung der täglichen Bedürfnisse angewiesen sind». Einige der relevanten Aktivitäten meinen hier zum Beispiel, sich zu ernähren, Körperhygiene zu betreiben, die Fortbewegung, das Anziehen, usw.

Außerdem werden in dem Gesetz als Zielgruppe des SNIC sowohl diejenigen festgelegt, die Sorge-Arbeit leisten als auch die Bevölkerungsgruppen, die sie empfangen, also alle Kinder zwischen null und zwölf Jahren, Menschen mit Behinderungen und Menschen über 65 Jahren, die Hilfe bei der Verrichtung der grundlegenden Tätigkeiten des täglichen Lebens benötigen. Die Bestimmung des Grads der Hilfsbedürftigkeit wird anhand einer, für diesen Zweck entworfenen, Skala bemessen, die zwischen einem leichten, mittleren und schweren Grad unterscheidet und den Zugang zu den verfügbaren Dienstleistungen definiert.

1.4 STRUKTUR DES SNIC

Das Gesetz Nr. 19.353 legt fest, dass sich das SNIC aus der Nationalen Versammlung zu Care-Fragen, aus dem Staatssekretariat für Care-Fragen und dem Pflegebeirat zusammensetzt.

Die Nationale Versammlung zu Care-Fragen wird vom Ministerium für soziale Entwicklung (MIDES) geleitet und setzt sich aus Vertretern der folgenden öffentlichen Einrichtungen zusammen, die direkt oder indirekt Leistungen im Bereich Care-Arbeit anbieten, regulieren oder finanzieren: Vertretungen des Ministeriums für Bildung und Kultur (MEC), des Gesundheitsministeriums (MSP), des Ministeriums für Arbeit und Soziales (MTSS), des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF), des Planungs- und Haushaltsreferats (OPP), des Vorstands der nationalen Bildungsverwaltung (ANEP), der Bank für soziale Vorsorge (BPS), des Kinder- und Jugendinstituts (INAU) und des Kongresses der Gouverneure. Das Nationale Fraueninstitut INMUJERES ist ebenfalls vertreten, um zu überprüfen, dass eine Gender-Perspektive im System berücksichtigt wird. In dieser Position hat es ein Meinungs- aber kein Stimmrecht. Die Nationale Versammlung zu Care-Fragen ist dafür verantwortlich, der Exekutive die politischen Leitlinien, Prioritäten und Strategien für das SNIC vorzuschlagen und sie in Haushaltsfragen zu beraten.

Das Staatssekretariat für Care-Fragen ist zuständig für die Koordination und Absprache zwischen den Institutionen des SNIC sowie für die Erstellung eines Nationalen Plans zur Care-Arbeit und dem damit verbundenen Budget, welche beide dem Vorstand vorgelegt werden. Es gehört zum MIDES und ist direkt für die Überwachung und Umsetzung einiger der im Plan entworfenen Programme und Maßnahmen zuständig. Es betreibt außerdem das «Portal de Cuidados», eine telefon- und webbasierte Interaktionsplattform, die von spezialisierten Fachkräften betrieben wird und als vereinheitlichter «Zugang» der Bürger zum SNIC fungiert.

Der Pflegebeirat ist eine ehrenamtliche Institution, die sich zusammensetzt aus Repräsentanten des Gewerkschaftsübergreifenden Plenum der Arbeitnehmer – Nationaler Arbeitnehmerkonvent (PIT-CNT) und zivilgesellschaftlicher Organisationen (Red Pro Cuidados, Nationale Organisation von Rentnern und Pensionären, Nationaler Verband der Nicht-regierungsorganisationen, Nationale Ehrenamtliche Kommission für Behinderung), Vertretern aus dem wissenschaftlichen Umfeld, die sich mit dem Thema Care-Arbeit befassen (Universität der Republik [UDELAR], Katholische Universität, Interdisziplinäres Zentrum für Entwicklungsstudien [CIEDUR]) und privaten Anbietern von Pflegedienstleistungen (Uruguayische Kammer für Unternehmen im Betreuungsbereich, Genossenschaftsverband Uruguays,

Zentren für Kinder- und Familienbetreuung [CAIF]). Der Pflegebeirat berät das Staatssekretariat zu Best Practice-Methoden bei der Erreichung der Ziele des SNIC und überwacht die Einhaltung nationaler und internationaler Normen bei dessen Entwicklung und Umsetzung.

1.5 STRATEGISCHE KOMPONENTEN UND ANGEBOTENE DIENSTLEISTUNGEN

Im Nationalen Plan zur Care-Arbeit 2016 bis 2020 (Junta Nacional de Cuidados 2015) wurden folgende strategische Komponenten des SNIC festgelegt: Regulierung, Ausbildung, Informations- und Wissensverwaltung, Kommunikation und Dienstleistungen.

Regulierung bezieht sich auf das Überprüfen und Verbessern des existierenden, gesetzlichen Rahmens, um neue Bestimmungen zu erstellen, die die Qualität der angebotenen Leistungen sowie das Recht auf Care sichern.

Die Komponente der Ausbildung umfasst das Entwerfen einer spezialisierten und fortschrittlichen Schulungsstrategie für Pflegerinnen und Pfleger der verschiedenen Zielgruppen, um so die unterschiedlichen Aufgaben der Care-Arbeit wertzuschätzen und zu professionalisieren.

Mit der Informations- und Wissensverwaltung wird auf eine zentrale Stelle verwiesen, welche die Umsetzung des SNIC dokumentiert, analysiert und überwacht und die Informationen rund um das Thema erfasst und erarbeitet. Hierfür ist die Kooperation mit der UDELAR und den Organen der internationalen Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung.

Durch die Kommunikationsarbeit sollen das SNIC und seine Angebote öffentlich sichtbar gemacht werden. Es soll außerdem erreicht werden, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Recht darauf, Care auszuüben oder in Anspruch zu nehmen, anerkennen und annehmen. Des Weiteren wird auf einen kulturellen Wandel hingearbeitet, der die gleichmäßige Verteilung der Aufgaben von Care-Arbeit unter Familien, gemeinnützigen Organisationen, Staat und Markt fördert.

Hinsichtlich der Kinderbetreuung wird im Nationalen Plan zur Care-Arbeit 2016 bis 2020 (Junta Nacional de Cuidados 2015) die frühkindliche Altersgruppe (also Kinder zwischen null und drei Jahren) als primäre Zielgruppe der ersten Phase der Umsetzung des SNIC definiert.

Die Arbeit in diesem Bereich umfasst den Ausbau des bereits bestehenden öffentlichen Betreuungsangebotes ab dem dritten Lebensjahr in Schulen und öffentlichen Kindergärten (ANEP). Außerdem soll das Angebot der Zentren für Kinder- und Familienbetreuung (CAIF) und der Frühkindlichen Betreuungseinrichtungen (CAPI) – beide Teil des Kinder- und

Jugendinstituts (INAU) – ausgebaut werden. Das Programm der Stipendien zur Sozialpädagogischen Inklusion (BIS) an privaten Bildungszentren für Kinder aus sozio-ökonomisch vulnerablen Haushalten soll ebenfalls erweitert werden. Darüber hinaus wird ein neues Angebot geschaffen durch die Gemeinde-Betreuungshäuser (CCC), die die Altersspanne zwischen 45 Tagen und zwölf Monaten abdecken. Die Kinderbetreuung kann hierbei in den Wohnungen von ausgebildeten Pflegerinnen und Pflegern stattfinden oder in Gemeinschaftsräumen. Schrittweise werden Tagesstätten eingerichtet für Kinder, deren Eltern sich noch in der Schulausbildung befinden oder – in Absprache mit den Gewerkschaften – für Arbeiterinnen und Arbeiter unterschiedlicher Unternehmen. Die Tagesstätten werden vom INAU oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen verwaltet, die dafür mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten. Die Pflegerinnen und Pfleger müssen in jedem Fall eine Schulung absolvieren, die sie für die Ausübung der Tätigkeit qualifiziert.

Es wird angestrebt das bereits bestehende Programm der Persönlichen Assistenzen (AP) für stark hilfsbedürftige Menschen auszuweiten, wobei zwischen zwei Altersgruppen unterschieden wird: Personen von null bis 29 Jahren und Personen über 80 Jahren. Perspektivisch soll die Altersspanne in späteren Arbeitsphasen schrittweise erweitert werden. Als Arbeitsvoraussetzung für die Tätigkeit als AP müssen Interessierte den öffentlichen und kostenlosen Grundkurs in der Betreuung absolvieren. Im Lehrplan werden soziale und gesundheitliche Aspekte betont und eine gendersensible Perspektive sowie Menschenrechtsfragen integriert. Der oder die AP betreut die betreffende Person in ihrer Wohnung für 80 Stunden im Monat. Die Aufgaben bestehen darin, die zu betreuende Person bei der Verrichtung grundlegender Tätigkeiten des täglichen Lebens, wie Essen, Anziehen, Körperpflege, Fortbewegung, Erholung, Lernen, etc. zu unterstützen, um ihre Autonomie zu fördern. Je nach Einkommen kann die Bezahlung des oder der AP entweder zu 100 Prozent vom Staat übernommen oder zwischen Familie und Staat aufgeteilt werden.

Für ältere Menschen, die in der eigenen Wohnung leben und nur einen leichten oder mittelschweren Grad der Hilfsbedürftigkeit aufweisen, werden Tagesstätten für über 65-Jährige angeboten sowie die Möglichkeit eines Notfallknopfes für Zuhause (Teleasistencia) für über 70-Jährige. Die Tagesstätten sind von zivilgesellschaftlichen Organisationen geleitete Betreuungseinrichtungen, in denen es neben kulturellen Aktivitäten auch Angebote zur Erholung und zur körperlichen und geistigen Stimulation gibt, die dabei helfen sollen, die persönliche Autonomie zu fördern sowie eine Verschlechterung des körperlichen Zustands und die damit verbundene Heimeinweisung zu verhindern oder zu verzögern. Es soll außer-

dem die Betreuungsbelastung für Familienmitglieder verringert werden. Die Inanspruchnahme des Programms ist kostenfrei. Der Notfallknopf besteht aus einem tragbaren elektronischen Gerät, mit dem sich die Person, die ihn trägt, bei einem Notfall im Haushalt (z. B. bei einem Sturz) per Knopfdruck in einem 24 Stunden geschalteten Service-Zentrum melden kann. Dieser Dienst wird vom Staat gefördert und von privaten Unternehmen angeboten.

1.6 LOKAL ANGEPASSTE ANGEBOTE

Im Sinne der Politik zur Dezentralisierung wurden verschiedene Projekte vorangetrieben. Die Kampagne «Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan» (dt.: Gemeinden kümmern sich. Dörfer kümmern sich) führte zusammen mit den Gemeinden und in Absprache mit lokalen und kommunalen Regierungen und dem Planungs- und Haushaltsreferat (OPP) Untersuchungen zu Sorgebedarfen durch, die in kleineren Gemeinden (mit weniger als 5.000 Einwohnern) nicht abgedeckt werden. Durch die Einbeziehung der dritten Regierungsebene (den Gemeinden) sollen lokale Kräfte gestärkt werden. Ausgehend von den Untersuchungen wurden zum Beispiel Angebote zur Betreuung von älteren Menschen, von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und von Kindern im Alter von null bis drei Jahren geschaffen. Außerdem entstanden Teams von Pflegerinnen und Pflegern aus den Gemeinden (Sistema de Cuidados, 8. Oktober 2019).

Es wurden Lokale Sorge-Initiativen gegründet, mit spezifischen Angeboten, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Grundlage der festgestellten lokalen Bedürfnisse entworfen und mit einem vorher zugewiesenen Zeitplan und Budget umgesetzt wurden. Dazu gehören unter anderem Kindertagesstätten, Strategien zur Förderung der Selbstfürsorge von Sorge-Arbeit leistenden Familienangehörigen und Orte zum Erlernen eines bewussten Umgangs mit digitalen Medien für Jugendliche mit Behinderungen (Sistema de Cuidados, 23. November 2018).

Die Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern, die von lokalen Institutionen aus dem Bereich der Sozialpolitik angestoßen wurden, zielten darauf ab, das Bewusstsein der Gesellschaft für die gemeinsame Verantwortung von Frauen und Männern bei der Care-Arbeit zu fördern. Sie bestehen aus soziokulturellen Angeboten und setzen Kommunikationsstrategien um, zum Beispiel in Form von Interventionen im öffentlichen Raum (Wandbilder und Aktionen auf Straßenfesten), Aktivitäten in frühkindlichen Bildungseinrichtungen, Grund- oder Sekundärschulen (Freizeitangebote, didaktische Materialien, Kommunikationskampagnen) und durch die Erarbeitung von künstlerischen Ansätzen (Theater, Musik, Fotografie, etc.) (Sistema de Cuidados, 12. Februar 2020).

2 ENTWICKLUNGSPROZESS DES SNIC

2.1 VORGESCHICHTE

Nach der demokratischen Öffnung des Landes bildeten sich verschiedene Frauenkollektive – einige davon mit einem feministischen Selbstverständnis – und gewannen an Stärke. Sie gruppierten sich nach unterschiedlichen Interessen und Zugehörigkeiten, z. B. als Hausfrauen, Genossenschaftsmitglieder, Politikerinnen, Gewerkschafterinnen, etc. und begannen einen Prozess des Austauschs und Aushandelns von Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Die Kollektive fingen an auf Ungleichheiten hinzuweisen, denen die uruguayischen Frauen in verschiedenen Bereichen ausgesetzt waren, angefangen bei der Familie und den damit verbundenen häuslichen Aufgaben, was auch Care-Arbeit miteinschloss. Nach und nach, jedoch nicht ohne dabei auf Widerstand zu stoßen, positionierte sich eine feministische Agenda auf der politischen Bühne und in den Institutionen. Einige der zentralen Themen, die im Laufe der Entwicklung in Angriff genommen wurden, waren der Kampf gegen häusliche Gewalt und für sexuelle und reproduktive Rechte sowie für Arbeitsrechte und politische und gewerkschaftliche Vertretung (Celiberti 2018).

Im Jahr 1988 legte die Frauenkommission der Frente Amplio drei von ihnen erarbeitete Gesetzesentwürfe vor, in denen Aspekte aufgegriffen wurden, die im Abschlussdokument der Arbeitsgruppe zur Situation der Frau³ aufgeworfen wurden. Dies kann als erster Vorstoß zum Thema Care-Arbeit gewertet werden. Zu den vorgeschlagenen Projekten zählte die Schaffung von Kindertagesstätten am Arbeitsplatz, Maßnahmen zur Förderung einer gleichberechtigten Aufteilung der Verantwortung unter Vätern und Müttern sowie ein Gesundheitsprojekt für Frauen, das auch das Thema Care-Arbeit miteinbezieht (Johnson et al. 2009, zitiert nach Cafaro 2014).

Im Hinblick auf die Zivilgesellschaft wurde 1990 von der gemeinnützigen Organisation Casa de la Mujer de la Unión (dt.: Unionsfrauenhaus) und dem Interdisziplinären Zentrum für Entwicklungsstudien CIEDUR eine Studie über Betreuungsangebote für Kinder im Alter von null bis fünf Jahren in zwei Stadtteilen der Hauptstadt Montevideo durchgeführt. Sie kam zu dem Schluss, dass das Angebot nicht die Nachfrage abdeckt, die sich aus der gestiegenen Beschäftigung von Frauen in Lohnarbeit ergibt und formuliert die Notwendigkeit von staatlichen Lösungen, um ein

qualitatives Angebot sicherzustellen. In der Studie wird ebenfalls aufgezeigt, wie die geschlechtsbezogene Arbeitsteilung in der häuslichen Sphäre weiter fortbesteht, und die Notwendigkeit eines kulturellen Wandels und der Aufteilung von Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen betont (Aguirre y Mira 1991, zitiert nach Cafaro 2014).

2.2 NETZWERK GENDER UND FAMILIE: AUSTAUSCH

In der bibliografischen Recherche über den Prozess der öffentlichen Etablierung des Themas Care-Arbeit, sticht als Hauptakteur das Netzwerk Gender und Familie (Red Género y Familia, RGF) hervor. Diese zivilgesellschaftliche Gruppierung, die 1993 gegründet wurde, vereint berufstätige Frauen, die sich selbst als Feministinnen bezeichnen. Begründet im Respekt vor der Diversität und im Kampf für die Gerechtigkeit der Geschlechter und Generationen, hat sich das Netzwerk die Anerkennung der verschiedenen Familienmodelle zum Hauptziel gesetzt. Hierfür nutzt es Mechanismen der sozialen und politischen Vermittlung, um Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzgebung und Politik zu nehmen.

Durch die Untersuchung der Funktionsweise familiärer Organisation, des zentralen Zusammenhangs zwischen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und der Unterdrückung von Frauen und einer anschließenden Überprüfung der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik, setzte sich das RGF zum Ziel, herauszufinden, wie dies «die Frauen zu viel unsichtbarer Arbeit, mit wenig oder kaum Anerkennung und ohne Entlohnung zwingt und sie gleichzeitig einem hohen Maß an Erwartung und permanenter Schuldzuweisung aussetzt (...). Wir waren davon überzeugt und beschlossen, uns mit dem Thema Care-Arbeit zu beschäftigen» (Leiterin des RGF, Clara Fassler, persönliche Unterredung, 29. Januar 2021).

Das RGF spielte eine Schlüsselrolle bei der Vorlage von Publikationen und der Schaffung von Räumen für die Sensibilisierung und den Austausch zwischen verschiedenen sozialen, politischen, staatlichen, akademischen, nationalen und ausländischen Akteuren. Es wurden Diskussionen vorangetrieben über die Rolle der Care-Arbeit und die Verantwortung des Staates, durch spezifische politische Maßnahmen auf die Probleme Einfluss zu nehmen.

³ Die Arbeitsgruppe zur Situation der Frau (Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer) entstand im Rahmen des demokratischen Übergangsprozesses und bestand aus Delegierten von politischen, gewerkschaftlichen, studentischen, feministischen und Frauengruppen. In dem genannten Abschlussdokument wurden zum ersten Mal die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten, die Unsichtbarmachung der doppelten Arbeitsbelastung für Frauen und das Fehlen staatlicher Gegenmaßnahmen dazu angesprochen (Johnson et al. 2009, zitiert nach Cafaro 2014).

Aguirre und Ferrari (2014) heben den Austausch zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft – hier vor allem die Gender-Studies an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität der Republik (FCS-UDELAR) – und dem Nationalen Statistikinstitut (INE) in diesem Prozess hervor. Die Wissens- und Forschungsproduktion hinsichtlich des Themas Care-Arbeit (ab 1997 durch Studien von R. Aguirre und ab 2000 von K. Batthyány und Team) wurde technisch und finanziell von den Kooperationsorganen der Vereinten Nationen (UN) unterstützt, hauptsächlich von der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL), vom Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (UNIFEM; heute Teil von UN Women) und vom UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA).

Diese Beziehungen werden als höchst positiv angesehen, um das Thema gegenüber gesellschaftlichen und politischen Akteuren empirisch zu untermauern. Begünstigt wird diese Synergie auch dadurch, dass mehrere der Beteiligten sowohl im RGF als auch im Wissenschaftsbereich tätig sind (Fassler, persönliche Unterredung, 29. Januar 2021). Die Rolle des Interdisziplinären Zentrums für Entwicklungsstudien (CIEDUR) bei der Datenerhebung zu Aspekten der Care-Ökonomie wird ebenfalls hervorgehoben.

Die genannten Forschungen trugen dazu bei, sowohl Care als unbezahlte Arbeit als auch die daraus resultierenden Geschlechterungleichheiten und deren Folgen anzuerkennen. Außerdem wurde deutlich gemacht, dass Sorge-Arbeit einen zentralen Beitrag zur gesellschaftlichen Reproduktion, zum sozialen Wohlstand und zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet. Wegweisend sind hier die ersten Erhebungen zu Zeitverwendung und unbezahlter Arbeit («Encuestas sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado», INE; FCS 2008).

2008 hat das RGF, mit der Unterstützung des UNFPA, über das Jahr verteilt drei Runde Tische organisiert, an denen Repräsentanten der Exekutive, Legislative, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft teilgenommen haben sowie die spanische Abgeordnete Lucila Corral, Mitautorin des sogenannten Pflegegesetzes (Ley de Dependencia). Dabei fand ein Austausch über die Erfahrungen aus Spanien statt und Forschungen auf dem Gebiet wurden vorgestellt.

Es wurde eine geschlechtsspezifische Analyse der verschiedenen Angebote und Dienstleistungen im Care-Bereich durchgeführt, die deren fragmentierte Funktionsweisen und Mängel aufzeigte. Einer der Konsenspunkte war die Einsicht, dass es zu der Zeit ein Defizit bei der Betreuung hilfsbedürftiger Personen gab und dass dies nicht weiterhin allein den

Familien und damit den Frauen aufgebürdet werden könne. Care – sowohl sie auszuüben als auch sie zu empfangen – sollte als ein vom Staat zu garantierendes Recht verstanden werden und die Aufgaben im Care-Bereich sollten zwischen dem Staat, den Familien, gemeinnützigen Organisationen und dem Markt geteilt werden. Politische Maßnahmen zur Care-Arbeit sollten darüber hinaus eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeit bei der Sorge zwischen Frauen und Männern vorantreiben (Fassler 2009).

Es begann sich abzuzeichnen, dass es notwendig würde, solche Maßnahmen in einem Care-System zusammenzufassen, das als vierte Säule der sozialen Absicherung dient und es wurden Kriterien für dessen Ausgestaltung erarbeitet. Als zentrales Anliegen wurde festgelegt, dass die Aufgaben, die Frauen bei der Care-Arbeit leisten, in das System miteinbezogen und als Arbeit mit Rechten und Pflichten anerkannt werden müssen. Es wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Schaffung eines Care-Systems die koordinierte und effiziente Nutzung bestehender Strukturen ermögliche, was zu Einsparungen führe. Gleichzeitig sei es notwendig, aussagekräftige Erhebungen zu den angebotenen Dienstleistungen zu machen und die Kosten zu berechnen, die eine Ausweitung des Angebots mit sich bringt. Anders als in Spanien wurde vorgeschlagen, die frühkindliche Altersstufe als weitere Zielgruppe – neben Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen – einzuführen. Zur Finanzierung sollte ein gemischtes System aus Zuzahlungen, Steuern und Sozialversicherungsabgaben erprobt werden. Es wurde außerdem vereinbart, dass der Aufrechterhaltung von Möglichkeiten zum Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den politischen Organen eine zentrale Bedeutung zukommt (Fassler 2009).

Zwischen August und September 2008 führte das Frauengremium der beiden Parlamentskammern⁴ Befragungen der Bürgerinnen durch, in denen jene aufgefordert waren, im Hinblick auf die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 und die Erarbeitung von Programmorschlägen, konkrete Forderungen an die Politik zu stellen. Hierbei kamen unter anderem Forderungen zum Thema Sorge-Arbeit auf (Johnson et al. 2009, zitiert nach Cafaro 2014). Im November 2008 richtete das RGF einen Antrag an das Frauengremium, in dem die Aufnahme des Themas Care-Arbeit in die Gesetzgebungsagenda gefordert wurde. Unterzeichnet war der Antrag von Organisationen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und staatlichen Stellen.

2009 berief das RGF den neuen Runden Tisch «Aportes para la construcción de un Sistema Nacio-

⁴ Das Gremium (Bancada Bicameral Femenina) entstand im Jahr 2000 und versammelt Parlamentarierinnen aller Parteien aus den beiden Kammern Senat und Abgeordnetenhaus unter dem Ziel, gemeinsam und hierarchielos eine legislative Agenda mit einer gendersensiblen Perspektive voranzutreiben.

nal Integrado de Cuidado. Análisis de experiencias latinoamericanas» (dt.: Beiträge zum Aufbau eines Nationalen Integralen Care-Systems. Analyse lateinamerikanischer Erfahrungen) ein, dessen Beiträge (Fassler 2010) auch als Grundlage für die Entstehung des SNIC dienten.

2.3 INTERNATIONALER RAHMEN

Zur Erstellung einer Chronologie ist es wichtig, die internationalen Abkommen zu benennen, die als Wegbereiter und Handlungsrahmen gedient haben. In der Pekinger Erklärung und Aktionsplattform (1995) wurde festgestellt, dass die Last der Haus- und Care-Arbeit unverhältnismäßig stark den Frauen zufällt, was staatliche Maßnahmen erfordert, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am öffentlichen und privaten Leben zu ermöglichen. In Uruguay wurde 1996 die nicht-staatliche Nationale Folgekommission der Beschlüsse der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking «CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía» (dt.: Nationale Folgekommission – Frauen für Demokratie, Gleichberechtigung und Bürgerschaft) gegründet, in der sich feministische Gruppierungen und Frauengruppen zusammenschlossen, um die Umsetzung der Aktionsplattform auf Regierungsebene zu überwachen.

Auf regionaler Ebene sticht außerdem der Consenso de Quito (dt.: Konsens von Quito) hervor, der 2007 auf der Zehnten Regionalkonferenz über die Frau in Lateinamerika und der Karibik beschlossen wurde. In dem Dokument verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten dazu «staatliche Maßnahmen zu formulieren und anzuwenden, die durch die Überwindung geschlechtsspezifischer Stereotype und die Anerkennung der Bedeutung von Care- und Hausarbeit für die wirtschaftliche Reproduktion und den Wohlstand der Gesellschaft, eine gleichmäßige Verteilung der Verantwortung zwischen Frauen und Männern im familiären Bereich fördern, um so die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zu überwinden» und «besonders im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Sinne die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Staaten die soziale Reproduktion, die Sorge-Arbeit und das Wohlergehen der Bevölkerung als wirtschaftliches Ziel und eine nicht abzutretende, öffentliche Verantwortung annehmen».

2.4 INSTITUTIONALISIERUNG VON GLEICHSTELLUNGSPOLITIK UND FEMINISTISCHE FOLGEMASSNAHMEN

Während der ersten Regierungsperiode der linken Koalition wurde 2005 das INMUJERES als hauptsächlicher Mechanismus für die Gleichstellung der

Geschlechter gegründet. Es ist das richtungsgebende Organ für Genderpolitik und dafür verantwortlich, dass das Thema bei allen politischen Maßnahmen berücksichtigt wird. Es ist innerhalb des MIDES verortet und führt den Vorsitz im neugegründeten Nationalen Koordinationsrat für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter.

Im Jahr 2007 wurde durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Frauen und Männern (Gesetz Nr. 18.104) ein nationaler Rahmen für die öffentliche Gleichstellungspolitik geschaffen und der Nationale Plan für Chancengleichheit und Gleichberechtigung 2007 bis 2011 erstellt (INMUJERES 2007). Der Plan weist auf die Notwendigkeit hin, staatliche Care-Angebote auszuweiten, Maßnahmen für eine gerechte Aufteilung der familiären Pflichten zu etablieren und Einfluss auf die Politik zur sozialen Absicherung zu nehmen, damit diese die unterschiedlichen familiären und arbeitstechnischen Werdegänge berücksichtigt. Für die feministischen Gruppen und Frauengruppen der Nationalen Folgekommission der Beschlüsse der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 stellte es einen Fortschritt dar, dass Maßnahmen zur Sorge-Arbeit als öffentliche Angelegenheit im Nationalen Plan festgelegt wurden. Sie verweisen dabei auf die Bedeutung, die dem INMUJERES bei der Verankerung gendersensibler Sichtweisen in der Ausgestaltung eines Care-Systems zukommt. Trotz allem weisen sie auf die schwache Position hin, die der Mechanismus in der institutionellen Hierarchie hat, da es keinen ministeriellen Rang besitzt, was die Möglichkeiten zur Durchsetzung seiner Ziele einschränkt (CNS 2009, zitiert nach Cafaro 2014).

2.5 POSITIONIERUNG INSTITUTIONELLER, GEWERKSCHAFTLICHER UND POLITISCHER AKTEURE

Die in der Abteilung für Gleichberechtigung und Genderfragen der Gewerkschaftszentrale der PIT-CNT organisierten Frauen haben ihren Teil dazu beigetragen, das Thema Care-Arbeit aus ihrem Betätigungsfeld heraus zu bearbeiten, indem sie es in Tarifverhandlungen einbrachten und spezifische Maßnahmen forderten.

2007 wurde das Thema Care-Arbeit in Form von Vorschlägen zur Anerkennung unbezahlter Arbeit und sozialer Reproduktion sowie hinsichtlich Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeit beim Nationalen Dialog über soziale Absicherung (BPS 2008) besprochen. Das RGF, Rentnervereinigungen, das INMUJERES und die BPS schlugen hier die Schaffung eines Care-Systems vor.

Auf parteipolitischer Ebene hat in der Frente Amplio die Einheit Unidad Temática de los Derechos de las

Ciudadanas (dt.: Thematische Einheit der Bürgerinnenrechte)⁵ das Thema Care-Arbeit ab 2004 als strategische Linie in der Debatte um den programmatischen Aufbau des Parteienbündnisses aufgegriffen und sich damit als Teil der Verpflichtung zur Schaffung eines Care-Systems im Entwurf des Regierungsprogramms 2010 bis 2015 verankert (Aguirre y Ferrari 2014).

Die traditionellen Parteien Partido Blanco und Partido Colorado sowie die jüngere, sozial-demokratische Partido Independiente (dt.: Unabhängige Partei) haben sich an dem von der Zivilgesellschaft angestoßenen Debattenprozess beteiligt und das Thema Care-Arbeit in ihre Regierungsprogramme 2010 bis 2015 aufgenommen. Dabei wurde jedoch noch nicht der Aufbau einer umfassenden Care-Politik überlegt, die Vorschläge waren zusammenhangslos und konzentrierten sich entweder auf die eine oder die andere Zielgruppe, ohne jedoch auf die Bevölkerung einzugehen, die Care-Arbeit leistet.

2.6 EINGANG IN DIE REGIERUNGS-AGENDA

Im Mai 2010, zu Beginn der zweiten Regierungsperiode der Frente Amplio, gründete die Exekutive eine Institutionsübergreifende Arbeitsgruppe⁶, die mit der Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung des SNIC beauftragt war. Sie arbeitete auf Grundlage der zuvor vom RGF erarbeiteten Dokumente.

Aus diesem Austausch ging das Dokument «Leitlinien, konzeptionelle Beiträge und Arbeitsplan für die Gestaltung eines Nationalen Integralen Care-Systems» (Grupo de Trabajo Interinstitucional; CNPS 2010) hervor. In dem Dokument wird definiert, dass Sorge-Arbeit eine zentrale Aufgabe für die Entwicklung und Aufrechterhaltung des sozialen Gefüges darstellt, da sie Autonomie fördert und hilfsbedürftige Personen bei der Erledigung grundlegender Tätigkeiten des täglichen Lebens unterstützt. Es führt auch eine Reihe von Aspekten aus, auf die bei der Gestaltung des Systems zu achten ist. So sollte festgelegt werden, dass der Staat Mitverantwortung für die Pflege von hilfsbedürftigen Menschen trägt. Ebenfalls muss die demografische Entwicklung des Landes, die sich durch Überalterung auszeichnet sowie durch eine niedrige Geburtenrate in der Mittel- und Oberschicht und eine hohe Geburtenrate in sozio-ökonomisch vulnerablen Sektoren miteinbezo-

gen werden. Es sollte der weitere Anstieg der Frauenerwerbsquote berücksichtigt werden sowie die Bedeutung, die der erste Lebensabschnitt für die späteren Entwicklungsmöglichkeiten eines Menschen hat. Und es sollte auf die Qualitätsprobleme eingegangen werden, die die unterschiedlichen, auf dem Markt angebotenen Sorge-Dienstleistungen aufweisen, die je nach Einkommen nicht für alle in gleichem Maße zugänglich sind. Das System sollte innerhalb eines universellen politischen Rahmens ausgerichtet werden, in dem eine juristische und gendersensible Perspektive sowie Generationsfragen berücksichtigt werden. Die Maßnahmen sollten sich zunächst auf die am meisten gefährdeten Gruppen konzentrieren, aber auf eine spätere Verallgemeinerung abzielen. Des Weiteren sollten Angebote geschaffen werden, die den Familien Verantwortung bei der Sorge-Arbeit abnehmen und dabei die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bekämpfen. Hierbei sollte außerdem territorial dezentral agiert werden.

Es wurden drei Hauptzielgruppen definiert: Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren (mit besonderem Schwerpunkt auf der frühen Kindheit in der ersten Arbeitsphase), Menschen mit Behinderungen und ältere, pflegebedürftige Menschen. In Abstimmung mit dem UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), UN Women, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) wurden verschiedene zielgruppenspezifische Studien in Auftrag gegeben, die sogenannten Grundlagendokumente. Patricia Cossani⁷ hebt die hierfür betriebene, ressortübergreifende Zusammenarbeit hinsichtlich ihrer Steigerung von fachlichem Wissen und Finanzierungsmöglichkeiten hervor (Persönliche Unterredung, 8. Februar 2021).

Die Arbeitsgruppe begann mit der Ausgestaltung des SNIC anhand einer Analyse zur politischen, technischen und finanziellen Durchführbarkeit. Was an diesem Prozess hervorgehoben werden sollte ist, dass für die Umsetzung des zu erarbeitenden Systems immer die gesellschaftliche Zustimmung als essenziell erachtet wurde und die Bürger aufgefordert waren, sich in der landesweiten Debatte am Thema zu beteiligen und einzubringen.

Im Vorfeld der Diskussionsrunden erstellte der Nationale Koordinationsrat für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter (2011) einige Empfehlungen

5 Ein landesweiter, programmatischer Zusammenschluss von Frauen aller in der Frente Amplio vertretenen politischen Kräfte, der sich mit den Themen Gender und Geschlechterfragen beschäftigt.

6 Diese Gruppe wurde im Rahmen des Nationalen Koordinationsrats für Sozialpolitik (CNPS) mit Vertretern des Gesundheitsministeriums (MSP), des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF), des Ministeriums für soziale Entwicklung (MIDES), des Ministeriums für Arbeit und Soziales (MTSS), des Ministeriums für Bildung und Kultur (MEC), des Planungs- und Haushaltsreferats (OPP), der Bank für soziale Vorsorge (BPS), des Kinder- und Jugendinstituts (INAU), des Nationalen Statistikinstituts (INE) und der staatlichen Gesundheitsdienstverwaltung (ASSE) gebildet. Die Regierungen der Departamentos wurden einberufen und die zum MIDES gehörende Nationale Direktion für Sozialpolitik führte den Gestaltungsprozess an, wobei sie das Programm Infancia, Adolescencia y Familia (dt.: Kindheit, Jugend und Familie) und das INMUJERES miteinbezog.

7 Mitglied der Institutionsübergreifenden Arbeitsgruppe als Repräsentantin der Nationalen Direktion für Sozialpolitik des MIDES und Stellvertreterin des Staatssekretärs für Care-Arbeit in der Regierungsperiode 2015 bis 2020.

für die Einbeziehung einer gendersensiblen Perspektive in den Prozess zur Ausgestaltung des Systems.

2.7 LANDESWEITE DEBATTE ZUR CARE-ARBEIT

Im Rahmen der landesweiten Debatte (Grupo de Trabajo Interinstitucional; CNPS 2012a) wurden zwischen September und November 2011 insgesamt 31 Debatten durchgeführt: 22 lokale, die zumeist in den Hauptstädten der Departamentos stattfanden, und neun sogenannte zentrale Debatten in Montevideo. Ziel war es, die Bevölkerung für die Thematik zu sensibilisieren, den Informationszugang zu demokratisieren und dadurch Dezentralisierung und Partizipation zu ermöglichen sowie die unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten in die Vorschläge für das zu erstellende System miteinzubeziehen. Insgesamt nahmen 3.290 Personen und 1.802 Organisationen teil.

Die lokalen Runden wurden von den jeweiligen Regionalleitungen des MIDES in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Departamentos und Gemeinden, institutionsübergreifenden Runden Tischen der Sozialpolitik (die dezentral operieren und zum Thema arbeitende, lokal verortete, öffentliche Einrichtungen untereinander verbinden), Gewerkschaftsvertretern, Organisationen und Kollektiven der Zivilgesellschaft, die die Zielbevölkerung repräsentieren (z. B. Vereinigungen von Rentnern und Pensionären, Frauengruppen, Gruppen von Menschen mit Behinderungen und/oder deren Familienangehörigen) sowie von Unternehmern und Unternehmerinnen aus dem Arbeitsbereich, pflegenden Familienangehörigen oder bezahltem Pflegepersonal, Nachbarn und Nachbarinnen und Medienvertretern durchgeführt.

Auf Basis der Grundlagendokumente wurden differenzierte Bereiche erstellt, um die Themen hinsichtlich jeder Personengruppe gezielt zu bearbeiten. Auf regionaler Ebene wurden dann Räume für Workshops und den Austausch über die lokale Pflegesituation der einzelnen Bevölkerungsgruppen, Vorschläge für Dienstleistungen und die Möglichkeiten für deren Umsetzung geschaffen. Diese Räume wurden von Repräsentanten der Arbeitsgruppe – speziell Fachkräften aus den Institutionen und Programmen des MIDES – unter Beibehaltung einer institutionsübergreifenden Logik koordiniert. Die zentralen Debatten, die in jeweils drei Sitzungen pro Bevölkerungsgruppe durchgeführt wurden, konzentrierten sich auf speziellere Aspekte in der Ausgestaltung, wie dem institutionellen Aufbau und der Finanzierung, und wurden von Repräsentanten der UN-Organisationen moderiert (Grupo de Trabajo Interinstitucional; CNPS 2012a).

Einige der grundsätzlichen Leitlinien, die aus den Debatten hervorgingen, war die Notwendigkeit Pendlerdienste einzurichten, die an lokale Gegebenheiten angepasst sind, und sich dafür effizient mit dem Wohnungs- und Verkehrssektor austauschen zu können. Es wurde eine konzeptionelle Unterscheidung getroffen zwischen Sorge-Arbeit, Tätigkeiten im Bereich der Gesundheit (bezogen auf die Pflege von Kranken) und Bildung, wobei sich die letzten beiden von den Aufgaben der Sorge für Kinder ab dem dritten Lebensjahr unterscheiden. Eine weitere Unterscheidung wird zwischen den Tätigkeiten getroffen, die direkt an der Person geleistet werden und die damit eine gewisse Beziehung voraussetzen, und jenen Aufgaben, die einen eher instrumentellen Charakter haben und Arbeiten in Haus und Haushalt umfassen. Damit die Angebote auch die Mittelschicht der Bevölkerung erreichen, wird außerdem gefordert, die Vorschläge universell zu denken (Grupo de Trabajo Interinstitucional; CNPS 2012b).

Der Schwerpunkt der Debatte lag auf den Gruppen, die Care-Arbeit benötigen, da es nur eine geringe Beteiligung von Vertretern der Unternehmerinnen und Unternehmer und Arbeiterinnen und Arbeitern aus dem Bereich gab. Es findet hier ein Blickwechsel statt im Gegensatz zur ersten Phase, als das Thema auf die politische Agenda kam: Die Care-Arbeit an sich und die Rechte der Personen, die sie ausüben (in ihrer großen Mehrheit Frauen) rücken aus dem Fokus und geraten in den Hintergrund. Dies zeigt die Schwierigkeit, die das INMUJERES aufgrund seiner untergeordneten Stellung im Ministerium hat, eine gendersensible Perspektive in die Gestaltung des Systems einzubringen (Aguirre y Ferrari 2014). Nach der Debatte und aufgrund wiederholter Hinweise des INMUJERES und von UN Women, wurde die Bevölkerung, die Sorge-Arbeit leistet, als vierte Zielgruppe der Care-Politik definiert (Cossani, persönliche Unterredung, 8. Februar 2021), für die ebenfalls die Erstellung eines Grundlagendokuments empfohlen wurde (Aguirre 2013).

Fassler et al. (2011) betonen, dass in den Dokumenten, die als Input für die Diskussion dienten, Angaben dazu fehlten, welchen Care-Bedarf es gibt und wie Sorge-Angebote unterschiedlich von Männern und Frauen genutzt werden. Ebenso gäbe es keine nach Geschlechtern getrennte Berechnung der Kosten. Es wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Information für die gesellschaftliche Debatte und bei der zukünftigen Gestaltung des Systems wichtig sei. Hierfür ist es ebenso fundamental zu wissen, welche institutionellen Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter es in der Struktur des SNIC gibt und mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet sind (Grad der Autonomie, Mittelbereitstellung).

2.8 GESELLSCHAFTLICHE RECHENSCHAFTSPFLICHT. GRÜNDUNG DES RED PRO CUIDADOS

Auf Bitten des RGF und um ein besseres Monitoring zu gewährleisten, erstellte die Arbeitsgruppe 2013 den Bericht «Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados» (dt.: Hin zu einem solidari-schen Care-Modell. Vorschläge für die Erstellung des Nationalen Integralen Care-Systems) (Grupo de Trabajo Interinstitucional; CNPS 2012b), in der die bis dahin von den beteiligten Institutionen gemachten Fortschritte und geplanten Maßnahmen vorgestellt wurden. Darin zu finden waren unter anderem Erhebungen zum Pflegebedarf, zum Dienstleistungsangebot und der vorhandenen Infrastruktur, Informationen zu den Pilotprogrammen für den Notfallknopf und dem Programm der Persönlichen Assistenzen. Es wurden Angaben zur Anpassung der spanischen Skala für die Einstufung der Pflegebedürftigkeit gemacht und Informationen zu den beginnenden Schulungskursen für Auszubildende und Männer und Frauen, die Sorge-Arbeit ausüben, und zur Einrichtung des Programms der Stipendien zur Sozialpädagogischen Inklusion (BIS) an Zentren für frühkindliche Bildung gegeben. Des Weiteren enthält der Bericht Angaben zur Ausweitung des Programms der Zentren für Kinder- und Familienbetreuung CAIF, zur Verlängerung des Mutter- und Vaterschaftsurlaubs⁸, Vorschläge für Klauseln zur Geschlechtergerechtigkeit in Tarifverhandlungen im privaten und öffentlichen Sektor und die Sensibilisierungskampagne «Corresponsables» (dt.: Mitverantwortliche), bestehend aus Spielen und Theaterstücken im öffentlichen Raum.

An diesen Punkt wurde klar, dass aufgrund von Budgetfragen das System nicht wie geplant würde umgesetzt werden können, sondern entlang einiger Programmschwerpunkte schrittweise bis zum Jahr 2015 eingeführt werden müsste. Ab diesem Zeitpunkt würde es über ein eigenes Budget verfügen. Die politischen Entscheidungsträger unterstützten die Stärkung der als prioritär eingestuft Programme zur Armutsbekämpfung, die ihren Fokus auf schwangere Frauen und die frühe Kindheit (Programm «Uruguay Crece Contigo», dt.: Uruguay wächst mit dir), auf Jugendliche und junge Menschen («Jóvenes en Red», dt.: Vernetzte Jugend) und auf Stadtbezirke mit extremer Armut (Programm «Cercanías», dt.: Nachbarschaft) legten. Das hatte direkte Auswirkungen auf die Finanzierung des Systems in dieser anfäng-

lichen Entwicklungsstufe. Ein wesentlicher Teil der nicht umgesetzten Projekte war die Einrichtung eines nationalen Programms zur häuslichen Pflege, das sich an alle drei Bevölkerungsgruppen richtete (Cosani, persönliche Unterredung, 8. Februar 2021).

Während der Entwicklungsphase des SNIC wurde kritisiert, dass eine den Prozess leitende Institution fehle und dass die verschiedenen Einrichtungen isoliert voneinander agieren. Bemängelt wurde auch, dass die Regierungen der Departamentos nicht an der Institutionsübergreifenden Arbeitsgruppe beteiligt waren, was die angedachte Dezentralisierung der Programme schwächte. Kritisch gesehen wurde auch, dass die Finanzierung des SNIC nicht stärker priorisiert wurde und dass die Fokussierung auf finanziell benachteiligten Bevölkerungsgruppen lag, was dem Universalitätsanspruch zuwiderlief. Außerdem wurde die fehlende Einbindung einer gendersensiblen Perspektive in den Fördermaßnahmen kritisiert (Aguirre y Ferrari 2014).

Diese Verzögerung und der Vorschlag, die Umsetzung des Systems auf den nächsten Fünfjahreszeitraum zu verschieben, sorgte für Verärgerung bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Um die Einführung der Care-Politik voranzutreiben und die Überwachungsmechanismen zu stärken, wurde 2013 das Red Pro Cuidados (dt.: Netzwerk Pro Care-Arbeit) gegründet. Dies stellte einen Meilenstein dar, der von der Entwicklung des Bewusstseins für das Thema Care und der Annahme des Themas in der Gesellschaft zeugte, weil hier zum ersten Mal Kollektive der Zielgruppen, feministische Gruppen und Frauengruppen, Gewerkschaftsvertreter, Menschen, die Care-Arbeit leisten, Kooperativen und Forschungszentren zusammenkamen. Auch das RGF ist darin vertreten.

Ziele des Red Pro Cuidados sind unter anderem die Erleichterung des Austauschs zwischen Organisationen und Personen und die Beratung derjenigen, die Care-Arbeit leisten. Es soll außerdem darauf achten, dass der Staat seiner Rolle gerecht wird, das Recht zu garantieren Care unter qualitativen und gleichberechtigten Bedingungen auszuüben und zu empfangen. Hierfür agiert das Netzwerk auf politischer Ebene, um die institutionelle Umsetzung des Systems, die Schaffung der Gesetzesgrundlage und die Bereitstellung des nötigen Budgets voranzutreiben. Es soll außerdem die Berücksichtigung von Gender-, Generations- und rechtlichen Fragen gewährleisten und reguläre Kanäle für den Austausch zwischen Regierung und Zivilgesellschaft etablieren (Red Pro Cuidados, keine Datumsangabe).

⁸ Das Gesetz Nr. 19.161 für Arbeiter und Arbeiterinnen im privaten Sektor aus dem Jahr 2013 verlängert den Mutterschutz von zwölf auf 14 Wochen, den Vaterschaftsurlaub auf zehn Tage und führt eine Unterstützung in Höhe der Hälfte des Arbeitslohns für die Kinderpflege in den ersten sechs Lebensmonaten ein, die sowohl von der Mutter als auch vom Vater, vollständig oder untereinander aufgeteilt, in Anspruch genommen werden kann.

Das politische Wirken des Red Pro Cuidados in der Vorwahlperiode führte dazu, dass sowohl die Partido Colorado also auch die Partido Independiente Vorschläge zur systematisch organisierten Care-Arbeit in ihre jeweiligen Wahlprogramme für die Periode 2015 bis 2020 aufnahmen. Im Programm der Partido Nacional (dt.: Nationale Partei, vormals Partido Blanco) wurde keine Erwähnung des Themas gefunden.

In dem Bericht «Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay» (dt.: Sorge als System. Vorschlag für ein solidarisches und mitverantwortliches Modell zur Care-Arbeit in Uruguay, Dirección Nacional de Políticas Sociales 2014) wird der während des Fünfjahreszeitraums durchgeführte Prozess zusammengefasst. Es werden relevante Diagnosen und Studien vorgestellt und ein Vorschlag für die Gestaltung des SNIC formuliert, der die konzeptionelle Ebene darstellt und Empfehlungen zur Regulierung, dem institutionellen Aufbau, zur Ausbildung, den Dienstleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten formuliert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich im bisher dargelegten Entwicklungsprozess des SNIC eine unterschiedlich starke Beteiligung der verschiedenen Akteure ausmachen lässt. Vorherrschend und stark beteiligt waren während der gesamten Zeit die Zivilgesellschaft (zuerst durch das RGF und später auf der breiteren Basis des größeren Kollektivs Red Pro Cuidados), die Wissenschaft (durch die UDELAR) und UN-Organisationen durch ihre technische und finanzielle Unterstützung. Um das Thema auf die parteipolitische Agenda zu bringen, war das Engagement der Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas der Frente Amplio nötig. Nachdem das geschafft war, war die Rolle der Institutionsübergreifenden Arbeitsgruppe zentral. In diesem Zeitraum spielt der Gewerkschaftssektor (PIT-CNT) eine eher untergeordnete Rolle, auch die Beteiligung der Regierungen der Departamentos und des privaten Dienstleistungssektors sowie der Angestellten im Care-Bereich ist eher niedrig.

2.9 VERABSCHIEDUNG DES GESETZES ZUR GRÜNDUNG DES SNIC. ABSTIMMUNG ÜBER DAS BUDGET

Wie in der Einleitung erwähnt, war die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Gründung des SNIC im Jahr 2015 sowie dessen Verabschiedung durch eine einstimmige Mehrheit im Senat und eine nahezu einstimmige Mehrheit im Repräsentantenhaus ein Meilenstein in dessen Entstehungsprozess (La Diaria, 19. November 2015).

Zur Finanzierung wurde ein gemischtes System angestrebt, das aus zwei Komponenten besteht: allgemeine Erträge aus Steuereinnahmen und ein Zuzahlungssystem bei Leistungen der häuslichen Pflege, das sich nach dem Einkommen der Kernfamilie richtet. Es wurde außerdem ein Darlehen zur Stärkung des SNIC bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) ausgehandelt (Sistema de Cuidados, 16. September 2016), das zu großen Teilen für die Ausweitung der Infrastruktur der frühkindlichen Betreuung sowie für den institutionellen Aufbau des Staatssekretariats für Care-Fragen (Einstellung von qualifiziertem Personal) und die Einrichtung von Hilfs- und Beratungsstellen genutzt wurde.

Die Beratungen in den Parlamentskammern über das für das SNIC vorgesehene Budget in der Periode 2016 bis 2020 waren nicht frei von Spannungen. Der ursprünglich von der Exekutive vorgeschlagene Betrag wurde verhandelt und auf Geheiß von regierungstreuen Parlamentariern gesenkt, um Gelder in die Bildungspolitik umzuleiten⁹. Hieran zeigt sich die unterschiedliche Priorisierung für die Umsetzung der Maßnahmen innerhalb der Regierungskoalition.

Zwischen Oktober 2015 und Mai 2016 haben der Staatssekretär für Care-Arbeit, Julio Bango, und andere Behörden weitere Reisen durch das Land unternommen, um das SNIC zu präsentieren, die Bevölkerung zu sensibilisieren, Rechenschaft darüber abzulegen, was bis zu dem Zeitpunkt umgesetzt wurde und welche weiteren Maßnahmen in der Zukunft geplant sind, und um damit fortzufahren, die lokalen Bedürfnisse zu ermitteln (Sistema de Cuidados, 25. Mai 2016).

⁹ Auf diese anfängliche Mittelkürzung im Vorfeld der Einführung des Systems hat das Red Pro Cuidados die Öffentlichkeit in einem offenen Brief aufmerksam gemacht.

3 ANALYSE DES SNIC AUS EINER FEMINISTISCHEN PERSPEKTIVE

3.1 GRUNDLEGENDE KONZEPTE

In den 1970er Jahren beginnt die zweite feministische Welle – insbesondere die marxistisch-feministische Strömung – damit, sich in Studien mit der Beziehung zwischen Hausarbeit und Geschlecht zu beschäftigen. Es wird das Konzept der geschlechtlichen Arbeitsteilung entwickelt, das sich auf die als «natürlich» verstandenen Beziehungen zwischen den Geschlechtern bezieht, die Frauen im häuslichen Bereich verorten mit einer reproduktiven, emotionalen, affektiven und fürsorgenden Rolle und die Männer, als rationale Wesen mit einer produktiven Rolle, dem öffentlichen Raum zuschreiben. Auf diese Weise wird enthüllt, dass die Geschlechter-Ordnung und das kapitalistische System der Produktion eng miteinander verknüpft sind, da die Verrichtung von Hausarbeit einen unbezahlten Beitrag zur Akkumulation von Kapital leistet¹⁰. Nachträglich wird das Patriarchat als System der Unterdrückung der Frau durch den Mann konzeptualisiert (De Miguel 2005, Hartman 1979; zitiert nach Batthyány 2020). Die Wechselwirkungen zwischen dem Patriarchat und dem kapitalistischen System wurden unter verschiedenen feministischen Gesichtspunkten ausführlich untersucht und werden in der aktuellen feministischen Parole «Patriarchat und Kapital: Kriminelles Bündnis» deutlich.

In den 70er und 80er Jahren wird Care-Arbeit unter dem Begriff der Hausarbeit subsumiert. Durch Forschungen zu unbezahlter Arbeit und zu dem Beitrag, den diese für das gesellschaftliche Wohlergehen leistet, gewinnt die Erfassung von Care-Arbeit in den folgenden zwei Jahrzehnten lateinamerikaweit an Gewicht. Dies führt dazu, dass Care-Arbeit von der Hausarbeit unterschieden wird (Batthyány 2020).

In den 90er Jahren etabliert sich die feministische Ökonomie als eine Herangehensweise, welche die Wirtschaftssysteme aus einem politischen Verständnis heraus untersucht und das Augenmerk auf Umverteilung und sozioökonomische Gerechtigkeit richtet. Es wird beabsichtigt, die geschlechtsspezifische Ungleichheit zu bekämpfen, indem zum einem darauf aufmerksam gemacht wird, wie tief verwurzelt diese in wirtschaftlichen Dynamiken ist, und zum anderen, indem politische Strategien entworfen werden, die, anstatt der Märkte, die Reproduktionsarbeit und den Erhalt des Lebens ins Zentrum der Ökonomie rücken (Rodríguez Enríquez 2015).

Die Care-Ökonomie ist ein Konzept der feministischen Ökonomie, das immer wieder weiterentwickelt wird und das in groben Zügen alle überlebenswichtigen Aufgaben (eingeschlossen Hausarbeit, Selbst-Fürsorge und Care-Arbeit für Dritte) umfasst. Die soziale Organisation¹¹ der genannten Aufgaben bezieht sich darauf, wie diese zwischen Familie, gemeinnützigen Organisationen, Staat und Markt aufgeteilt werden. Einen zentralen Stellenwert kommt dabei den Familien, insbesondere den Frauen, zu. Die Care-Ökonomie beziffert den wirtschaftlichen Wert der unsichtbar gemachten Pflege- und Hausarbeit und zeigt dadurch auf, welche zentrale Rolle Care-Arbeit für die Vermehrung und den Erhalt der Arbeitskraft und damit für die kapitalistische Produktionsordnung spielt. Auf diese Weise wird die Ungerechtigkeit, die Frauen erleiden, sowie die daraus resultierende Notwendigkeit, Sorge-Arbeit unter allen gesellschaftlichen Akteuren umzuverteilen, aufgezeigt (Rodríguez Enríquez 2015).

Es ist offensichtlich, dass die geschlechtliche Arbeitsteilung Auswirkungen auf den Zugang zu Chancen, Gütern, Dienstleistungen und die Lebensqualität hat und somit die Rechte von Frauen verletzt. Trotz der verstärkten Beteiligung an Erwerbsarbeit tragen Frauen nach wie vor die Hauptlast in der Hausarbeit und in der Pflege von Angehörigen. Haus- und Sorgearbeit werden immer noch als «Frauensache» (angeborene Eigenschaften, die mit dem biologischen Geschlecht und Zuneigung verbunden werden) verstanden und als gesellschaftlicher Beitrag weder anerkannt noch wertgeschätzt. Männer beteiligen sich in wesentlich geringerem Umfang an diesen Aufgaben. Die feministische Theoretikerin Silvia Federici formuliert dies wie folgt: «Männer sagen, das ist Liebe. Wir Frauen sagen, das ist unbezahlte Arbeit» (1975: 35).

Der hohe Einsatz, den Care-Arbeit verlangt, führt zu Überlastung, was Frauen den Zugang zu Bildung, zum formellen Arbeitsmarkt und zu qualifizierten Jobs sowie zu Karrieremöglichkeiten erschwert. Diejenigen, die unbezahlte und prekarierte Care-Arbeit leisten, sind in der überwältigenden Mehrheit Frauen. Folglich werden Geschlechterungleichheiten reproduziert, wobei Frauen vulnerabler Gruppen in besonderem Maße betroffen sind. Um Ungleichheiten, die in Zusammenhang mit der Kategorie «Geschlecht» stehen, analysieren und verändern zu können, muss einbezogen werden, wie weitere grundlegende

10 1972 wurde in Padua, Italien, die internationale Kampagne «Lohn für Hausarbeit» gestartet. Die Forderung nach Löhnen für Hausarbeit wurde schon vorher in feministischen Kämpfen laut (Federici & Austin 2019).

11 Dies wird auch als «Care-Diamant» (Razavi 2007, zitiert nach Rodríguez Enríquez 2015) beschrieben.

Dimensionen, wie zum Beispiel Klasse, rassistische Zuschreibungen, ethnische Zugehörigkeit, sexuelle Orientierung, Alter, geografische Lage und Behinderungen mit dem Geschlecht zusammenwirken. Dabei muss untersucht werden, von welchen spezifischen Formen der Unterdrückung unterschiedliche Personen und Communities betroffen sind und wer über welche Privilegien verfügt (Crenshaw Williams 1989, zitiert nach Viveros Vigoya 2016).

In diesem Kontext sind einige nationale Statistiken aufschlussreich: Die Erhebung zu Zeitverwendung und unbezahlter Arbeit¹² (INE; FCS 2013) zeigt, dass Frauen, obwohl sie Erwerbsarbeit nachgehen, doppelt so viel Zeit unbezahlter Arbeit widmen wie Männer. Je geringer das Haushaltseinkommen ist desto mehr Zeit stecken Frauen in die Pflege von hilfsbedürftigen Personen und desto größer ist die Ungleichverteilung von Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern. Damit geht einher, dass auch die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt geringer ausfällt. Die «Encuesta Nacional de Hogares 2019» (dt.: Nationale Haushaltserhebung 2019) ergibt, dass fast zehn von zehn Personen (96 Prozent), die im Care-Sektor arbeiten, Frauen sind. Innerhalb dieser Gruppe verfügen 43,7 Prozent über keine Sozialversicherung (INE 2019, zitiert nach Sistema de Cuidados 2020b). Was die Care-Ökonomie betrifft, macht die unbezahlte Care-Arbeit nach verschiedenen Studien, ähnlich wie in anderen Ländern der Region, zwischen 26,6 Prozent und 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (Salvador 2009).

3.2 LEITLINIEN DES SNIC

Die Care-Politik in Uruguay, die sich durch die Schaffung und Umsetzung des SNIC herauskristallisiert hat, versucht einige dieser Probleme anzugehen. Das Ziel war die Vereinheitlichung bereits existierender Dienste, die Erschließung neuer Leistungen und Zielgruppen, die Er- und Überarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen sowie die Aufwertung, Entlohnung und Regelung von Care-Tätigkeiten. In der Planung und Implementierung dieses Maßnahmen-Pakets treffen eine Vielzahl an Akteuren, Interessen und diverse Bedeutungsrahmen aufeinander, was auch zu Spannungen in der Umsetzung führt.

Wie erwähnt, legt das SNIC gesetzlich fest, dass der Anspruch darauf, Pflege- und Betreuungsleistungen zu erhalten, ein Recht darstellt, das vom Staat

garantiert und von diesem gemeinsam mit den Familien, dem gemeinnützigen Sektor und dem Markt umgesetzt und finanziert werden muss. Aus einer feministischen Perspektive heraus betrachtet ist das Gesetz an sich ein Meilenstein: Die Sicherstellung des Zugangs zu Pflege- und Betreuungs-Dienstleistungen für hilfsbedürftige Personen bekämpft grundsätzlich Ungleichheiten beim Zugang zu denselben. Ebenso wird dadurch dem Mangel an Zeit von pflegenden Angehörigen, um bezahlter Arbeit oder einer Ausbildung nachgehen und Freizeit genießen zu können, begegnet. Durch das SNIC werden Care-Tätigkeiten als Arbeit anerkannt und politische Maßnahmen auch auf die Personen ausgerichtet, die Care-Arbeit leisten. Hervorzuheben ist, dass eines der Ziele des SNIC darin besteht «eine Veränderung der derzeitigen geschlechtlichen Arbeitsteilung zu fördern». Dieses Postulat zielt auf eine schrittweise Veränderung der wesentlichen Grundpfeiler der geschlechtsspezifischen Ungleichheit und der Gesellschaft als Ganzes ab. In welchem Zusammenhang steht dieses übergeordnete Ziel mit den übrigen Zielen des Systems? Wie wird die Gender-Perspektive in die Maßnahmen, die durchgeführt werden, einbezogen?

3.3 ANALYSE DER DREI ZIELE: ANERKENNUNG, REDUZIERUNG, UMWERTEILUNG

Als Werkzeug für die Analyse der politischen Maßnahmen des SNIC wird in erster Linie das Konzept der «tres R» (dt.: drei R)¹³ verwendet, das auf den Zielen beruht, welche die Politik verfolgt: Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit, Reduzierung der Zeit, die Frauen für diese aufwenden, und Umverteilung von Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen (Elson 2017, zitiert nach Salvador 2019). Die Klassifizierung der Leistungen und Maßnahmen des SNIC, die Salvador (2019) vornimmt, wird in diesem Rahmen übernommen, wobei diejenigen hervorgehoben werden, die aus einem feministischen Ansatz heraus als innovativ zu verstehen sind. Außerdem wird verstärkt auf die Schwierigkeiten und Herausforderungen, die sich aus der praktischen Umsetzung des SNIC ergeben, eingegangen.

Wie in jeder Klassifizierung sind die Kategorien nicht starr, sondern die Maßnahmen und Leistungen können verschiedenen Komponenten oder Zielen zugeordnet werden. Um die Analyse zu erleichtern und

12 Die Definition von unbezahlter Arbeit beinhaltet: «Hausarbeit, Care-Arbeit, unentgeltlich geleistete Arbeit für andere Haushalte und ehrenamtliche Tätigkeiten» (INE 2013: S.2). Hausarbeit umfasst Tätigkeiten, die Güter und Dienstleistungen für den Gebrauch durch Angehörige des Haushalts herstellen. Zu Care-Arbeit gehören Tätigkeiten, die zuhause und ohne finanzielle Gegenleistung erbracht werden, d. h. die Betreuung von Kindern im Alter von null bis zwölf Jahren und von Menschen mit Behinderung oder die Pflege von Personen über 65 Jahren.

13 Das Konzept ist nach den Anfangsbuchstaben der Ziele Reconocimiento (dt.: Anerkennung), Reducción (dt.: Reduzierung) und Redistribución (dt.: Umverteilung) benannt, Anm. d. Übers.

zu strukturieren, wird die Zugehörigkeit zu einer der Kategorien priorisiert¹⁴. Zum Beispiel gehört das Angebot der Persönlichen Assistenzen¹⁵ sowohl in die Kategorie «Anerkennung» als auch in die Kategorie «Reduzierung» und die Informationskampagnen fallen unter die Komponenten «Umverteilung», «Anerkennung» und begünstigen die Komponente «Reduzierung».

Die Komponente **Anerkennung** bezieht sich darauf, sichtbar zu machen und anzuerkennen, dass Haus- und Care-Arbeit zum Überleben notwendig ist und größtenteils von Frauen geleistet wird. Sowohl die Zeitbudgeterhebungen, welche die geschlechtsspezifische Verteilung der Zeitverwendung in Zahlen aufschlüsseln, als auch die oben erwähnten wirtschaftlichen Berechnungen des Beitrags von Care-Arbeit zum Bruttoinlandsprodukt stellen Meilensteine für die politische und wirtschaftliche Sichtbarmachung dar, die es ermöglichen einen Aktionsplan zu erstellen¹⁶.

Der Schaffung des SNIC ist die Regelung von Hausarbeit in Uruguay vorausgegangen. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 18.065 im Jahr 2006 wird diese prekarierte Arbeit anerkannt und die Ausübung derselben geht mit Arbeitsrechten einher. Jedoch überschneidet sich die in dem Gesetz formulierte Definition von Hausarbeit, die Aufgaben im Haushalt und der Care-Arbeit im weiteren Sinne umfasst, und die spätere Definition von Care-Arbeit im Rahmen des SNIC, in der Hausarbeit von Care-Arbeit unterschieden wird. Diese Überlappung stellt eine Herausforderung für die Erfassung und Auswertung der beiden Bereiche in ihrer jeweiligen Spezifik dar. Außerdem ist es für die Zukunft ebenso wichtig, Care-Arbeit, die Kindernädchen leisten, zu formalisieren und zu regeln.

Im Juli 2020 zählte das Programm der Persönlichen Assistenzen 4.470 Personen, von denen 95 Prozent Frauen waren (Sistema de Cuidados 2020b). Der Beitrag, den dieses Programm für die gesellschaftliche Anerkennung von Care-Arbeit geleistet hat, ist essenziell. Dies wurde unter anderem durch die obligatorische Ausbildung und die damit einhergehende Professionalisierung sowie durch die Formalisierung als bezahlte und versicherungspflichtige Arbeit erreicht. In diesem Kontext ist auch die Gründung der Vereinten Gewerkschaft der Persönlichen Assistenzen ein Meilenstein in dem Prozess (PIT-CNT, 4. Januar 2021). Zudem wurde durch das SNIC die Bildung von Arbeitskooperativen gefördert.

Es stellt eine Herausforderung dar, die Arbeit der Persönlichen Assistenzen in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales durch spezifische Bestimmungen zu regeln, die zu einem größeren Schutz der Persönlichen Assistenzen und der Familien und Klienten sowie zur Qualität der erbrachten Dienstleistung beitragen. Der Pflege-Beirat hat diesbezüglich Empfehlungen gegeben (Comité Consultivo de Cuidados 2018). Gleichmaßen ist es notwendig die Persönlichen Assistenzen weiterzuqualifizieren, indem sie Fortbildungen erhalten, die spezialisiert sind auf die zu betreuenden Personen, zum Beispiel ältere Personen mit Demenz oder Personen mit unterschiedlichen Förderbedürfnissen und Behinderungen.

Im Rahmen der Auswertung des Programms der Persönlichen Assistenzen muss auch benannt werden, dass die Pflege von stark hilfsbedürftigen Menschen eine Aufgabe ist, die ein hohes Maß an emotionaler Arbeit erfordert und die allein im Zuhause der Klienten geleistet wird, was eine hohe Belastung mit sich bringt. Die Schlüsselfrage, vor deren Hintergrund alle Angebote des SNIC beleuchtet werden sollten, lautet: Wer kümmert sich um diejenigen, die sich um andere kümmern? In dieser Hinsicht wurden durch das Staatssekretariat für Care-Fragen eine Reihe an Workshops zu Self-Care durchgeführt, die sich an die Persönlichen Assistenzen richteten. Natürlich besteht die Notwendigkeit, solche Begegnungsräume zu erweitern und zu stärken.

Pilotprojekte, die hervorzuheben sind, sind die regionalen Projekte der Persönlichen Assistenzen aus den Gemeinden (APC) in Vergara (Sistema de Cuidados 2020a) und in der Stadt Florida. Diese entstanden aufgrund von lokalen Anliegen und Bedürfnissen und zielten auf ein flexibleres und differenzierteres Angebot als das Programm der Persönlichen Assistenzen ab: Die Pflege von mäßig und stark hilfsbedürftigen Personen in einer größeren Altersspanne, mit einer reduzierten Stundenzahl und je nach Bedarf anderen Aufgaben, was es der/dem APC ermöglicht, die Unterstützung von mehreren Personen und Familien miteinander zu kombinieren, wodurch die Abdeckung erhöht wird. Zu den Aufgaben zählen Hausarbeiten, wie Putzen und Einkaufen, und Unterstützung in der Gesundheitsversorgung, wie das Vereinbaren von Arztterminen und das Abholen von Medikamenten. In Vergara haben die APC darauf hingewiesen, dass ihre Arbeit entscheidend dafür ist, die Einsamkeit von betreuten Personen abzumildern. Hierbei

14 Auf die Lokalen Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern (ICG) wird hier, anders als bei Salvador (2019), der diese unter «Anerkennung» verortet, innerhalb der Komponente «Umverteilung» eingegangen.

15 Persönliche Assistenzen, die sich um stark hilfsbedürftige Personen in deren Zuhause kümmern und sie bei der Realisierung alltäglicher Aktivitäten unterstützen.

16 Das Gesetz Nr. 18.395 zu Rentenleistungen aus dem Jahr 2008 macht die Berechnung von einem zusätzlichen Jahr der Erwerbstätigkeit für Frauen pro lebend geborenem oder adoptiertem Kind rechtskräftig. Maximal können fünf Jahre angerechnet werden. Das Gesetz erkennt an, dass die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Verwandten eine Arbeit darstellt, über die Rechnung geführt werden kann (Salvador 2019).

wird deutlich, dass es sich nicht nur um die Unterstützung von Personen bei häuslichen oder praktischen Angelegenheiten handelt, sondern dass die Beziehung zum Klienten einen wichtigen Bestandteil der Care-Arbeit ausmacht.

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit trägt die Kampagne «Una realidad que cambia realidades» (dt.: Eine Realität, die Realitäten verändert; siehe Anhang) dazu bei, Care-Arbeit und deren Wichtigkeit sichtbar zu machen. Dies wird bewerkstelligt, indem verschiedene Angebote des SNIC aus der Perspektive von Nutzerinnen und Nutzern, von Angehörigen und von Care-Arbeiterinnen und Arbeitern vorgestellt werden. Es wird beabsichtigt, Männer in ihrer Rolle als Väter und Persönliche Assistenzen hervorzuheben, um traditionelle Geschlechterrollen auf kultureller Ebene zu verändern. Aus demselben Grund wird auch angestrebt, die Teilnahme von Männern in den Ausbildungskursen und bei der Einstellung als Care-Personal in den Tagesstätten¹⁷ zu bevorzugen.

Die Komponente **Reduzierung** zielt darauf ab, die Zeit, die für unbezahlte Sorge-Arbeit aufgewendet wird, zu reduzieren, indem die Abdeckung durch bestehende Care-Leistungen erweitert und neue Angebote geschaffen werden, um so geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu beseitigen. Zu den vom SNIC angebotenen Leistungen gehören sowohl kostenlose, wie zum Beispiel die Tagesstätten und die frühkindlichen Betreuungsangebote, als auch solche, die abhängig vom Einkommen entweder Zuzahlungen erfordern oder ebenfalls kostenlos in Anspruch genommen werden können (Programm der Persönlichen Assistenzen und Notfallknopf). Im Programm der Persönlichen Assistenzen sind die Altersgruppen, die Unterstützung erhalten, eingeschränkt (derzeit richtet sich das Programm an null- bis 29-Jährige und an über 80-Jährige). In Zukunft sollen die Altersgruppen jedoch ausgeweitet werden.

Seit der Vorbereitungsphase des SNIC wurde das Ziel verfolgt, Care-Arbeit aus der Familie auszulagern. Aus diesem Grund wurde z. B. Frauen, die innerhalb der Familie Pflegearbeit leisten, kein Geld überwiesen¹⁸. Im Widerspruch zu dieser Zielsetzung steht der Umgang mit der Kinderbetreuung während des ersten Lebensjahres, auch wenn die Elternzeit weit davon entfernt ist, das erste Lebensjahr abzudecken. Laut dem Gesetz Nr. 19.161 aus dem Jahr 2013 haben Angestellte im privaten Sektor einen Anspruch auf 14 Wochen Mutterschaftsurlaub und auf zehn Kalendertage Vaterschaftsurlaub. Während der Umsetzung des SNIC wurde dem Ausbau staat-

licher Angebote, die sich an Kinder zwischen ein und drei Jahren richten, Priorität eingeräumt. Eine Herausforderung für die Politik besteht darin, die tägliche Betreuung von Babys während des ersten Lebensjahres zu ermöglichen und dabei innovative Ansätze wie die der Gemeinde-Betreuungshäuser (CCC) aufzugreifen. Die Gemeinde-Betreuungshäuser bieten Betreuung für Babys zwischen 45 Tagen und einem Jahr bei zertifizierten Erzieherinnen zuhause oder in Gemeinde-Einrichtungen an und wurden von Familien positiv aufgenommen (Sistema de Cuidados 2019b).

Die erste Phase des SNIC konzentrierte sich auf die Ausweitung des Betreuungsangebots für dreijährige Kinder in staatlichen Schulen und Kindergärten. Es wurde angestrebt, Betreuung für alle Kinder im Alter von drei Jahren zu ermöglichen. Außerdem wurde das Betreuungsangebot für ein- bis zweijährige Kinder durch die Gründung neuer Zentren für Kinder- und Familienbetreuung (CAIF) und frühkindliche Betreuungseinrichtungen (CAPI) erhöht (Sistema de Cuidados 2019b). In den staatlichen Kitas, die sich an ein- bis zweijährige Kinder richten, werden in der Regel Kinder, welche den vulnerabelsten Schichten angehören, bevorzugt aufgenommen, um die Entwicklung der Kinder zu fördern und den Müttern die Möglichkeit zu geben, Lohnarbeit nachzugehen. Angehörige der Mittelschicht müssen hingegen gewöhnlich auf den privaten Markt zurückgreifen. Der Mangel an Plätzen in staatlichen Einrichtungen¹⁹ ist im großstädtischen Raum stärker ausgeprägt. Hinzu kommt, dass sowohl die frühkindlichen Betreuungsangebote als auch die Pflegeangebote für ältere Personen und für Menschen mit Behinderung im Allgemeinen nicht mehr als vier Stunden pro Tag umfassen, was nicht ausreicht, um die Dauer einer Arbeitsschicht abzudecken. Dies führt zu einer verstärkten Inanspruchnahme privater Dienstleistungen oder zu der kombinierten Nutzung von staatlichen und privaten Angeboten. Ebenso ist es, wie bereits erwähnt, essenziell, daran zu arbeiten mehr Betreuungsangebote für Babys im ersten Lebensjahr zu schaffen.

Care-Arbeit aus der Familie auszulagern, vor allem im Bereich der Kindererziehung, erfordert bezahlbare Betreuungsangebote. Gleichzeitig ist es notwendig, die Rollenbilder, die Frauen mit Mutterschaft und Fürsorge schlechthin assoziieren, durch Bildungsmaßnahmen und Informationskampagnen auf kultureller Ebene zu verändern. Dies beinhaltet den familiären Raum zu politisieren und in die private Sphäre «einzu-

17 Tagesstätten für leicht oder mäßig hilfsbedürftige über 65-Jährige, die kulturelle Beschäftigungsmöglichkeiten und Aktivitäten zur Freizeitgestaltung anbieten und körperliche und kognitive Fähigkeiten fördern.

18 Die Persönlichen Assistenzen dürfen, per Verordnung, weder bis zum vierten Grad blutsverwandt noch bis zum zweiten Grad verschwägert mit der zu unterstützenden Person sein (BPS 2020).

19 Das Programm «Stipendien zur Sozialpädagogischen Inklusion» (BIS) versucht, den Mangel an Plätzen zu lindern: Es bietet null- bis dreijährigen Kindern aus Familien, die durch Sozialprogramme unterstützt werden, Stipendien zum Besuch von privaten frühkindlichen Bildungseinrichtungen.

dringen». Hierbei muss ein Umgang mit konservativen Teilen der Gesellschaft gefunden werden, die die Auffassung vertreten, dass der familiäre Raum wie eine Festung verteidigt werden muss. Es ist bezeichnend, was in dieser Hinsicht von einem Gesetzgeber während des Abstimmungsprozesses für das Gesetz zur Schaffung des SNIC geäußert wurde: «Familien haben nicht die Möglichkeit, eine qualitativ hochwertige Betreuung zu gewährleisten, sondern sie werden sich in den intimsten Angelegenheiten nach den staatlichen Instanzen richten müssen» (La Diaria, 19. November 2015).

Zu den frühkindlichen Betreuungsangeboten, die hervorzuheben sind, gehören zum einen die Tagesstätten für Kinder, deren Eltern sich noch in der Schulausbildung befinden, und zum anderen die Bildungs- und Betreuungs-Einrichtungen der Gewerkschaften und Unternehmen.

Erstere gehen das Problem an, dass viele Frauen, die Mütter werden, die Schule abbrechen (obwohl auch einige Väter, die noch zur Schule gehen, die Betreuungsangebote in Anspruch nehmen). Die Angebote stehen nach 17 Uhr zur Verfügung, einer Tageszeit, zu der die anderen existierenden Kindertagesstätten im Allgemeinen geschlossen sind. In der Regel nutzen Mütter die Einrichtungen, um nach ihrem Arbeitstag die Schule besuchen zu können. Zwei Punkte sind hierbei von Bedeutung: Erstens, dass die Kinderbetreuungs-Einrichtungen in der Nähe der Schulen der Mütter liegen, aber dennoch außerhalb des Schulgeländes, sodass die Nutzung der Betreuungsangebote erleichtert wird und gleichzeitig eine Trennung zwischen der Rolle als Mutter und der Rolle als Schülerin ermöglicht wird. Zweitens ist die Genehmigung, die erlaubt, dass Kinderbetreuungs-Einrichtungen zum ersten Mal auch abends und nachts (bis ca. 21:30 Uhr) öffnen dürfen, essenziell. Dieser Punkt wurde seitens der beteiligten Institutionen kontrovers diskutiert hinsichtlich der Frage, ob es ratsam sei, dass sich Kinder zu dieser Uhrzeit außerhalb ihres Zuhauses aufhielten. Es wurde bevorzugt, dass die Kinder während des Aufenthalts in den Einrichtungen schlafen.

Kennzeichnend für die Bildungs- und Betreuungs-Einrichtungen der Gewerkschaften und Unternehmen ist, dass sich private Firmen – auf Forderung der Gewerkschaften hin – daran beteiligen, dem Bedarf an Kinderbetreuung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerecht zu werden. Im Gespräch mit den Arbeitgebern hat sich gezeigt, dass die Förderung solcher Initiativen Vorteile mit sich bringt, da die Fehlzeiten sinken und das Engagement der Arbeit-

nehmerinnen und Arbeitnehmer steigt. Die Bildungs- und Betreuungs-Einrichtungen der Gewerkschaften und Unternehmen beruhen auf der Kooperation zwischen privaten Unternehmen und staatlichen Behörden, d. h. die Verantwortung wird aufgeteilt, indem der private Sektor die benötigte Infrastruktur zur Verfügung stellt, die Gewerkschaft das Betreuungsangebot koordiniert und der Staat den Betrieb finanziert.

Ein weiteres Beispiel für die Reduzierung der Arbeitslast aufgrund von unbezahlter Care-Arbeit stellen die Tagesstätten dar, in denen ältere Personen unterstützt werden, wodurch Töchter, Schwestern und andere Familienmitglieder entlastet werden. Gleichzeitig können auch viele Nutzerinnen ihre eigene Belastung durch Care-Arbeit, vor allem in der Betreuung von Enkelkindern, reduzieren, und haben so, manchmal zum ersten Mal, einen Raum zur Verfügung, in dem sie selbst gefördert werden und sich erholen können.

Die Komponente **Umverteilung** umfasst politische Maßnahmen, die auf die Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern, d. h. auf die gerechte Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen im Haushalt, abzielt. «Umverteilung» ist die wichtigste Strategie zur Veränderung der geschlechtlichen Arbeitsteilung, aber auch die am schwierigsten umzusetzende, da sie das Ziel verfolgt, die sozial erlernte und (re-)produzierte Verteilung von Aufgaben zu verändern, die zu geschlechtsspezifischen Ungleichheiten und Privilegien führt. Da es sich bei der «Umverteilung» um einen Wandel kultureller Strukturen handelt, gibt es auf dieser Ebene nur langsame und stufenweise Fortschritte.

In den fünf Jahren seit Inkrafttreten des SNIC bestanden die Aktionen auf der Ebene der Umverteilung in erster Linie aus breit angelegten Informations- und Aufklärungskampagnen²⁰ (siehe Anhang), der Reform der Elternzeit für Mütter und Väter, der Durchsetzung von Klauseln für Care-Arbeit in verschiedenen Arbeitszweigen (z. B. zu Sonderurlaub bei Krankheit von Familienmitgliedern) und den Lokalen Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern (ICG).

Obwohl sowohl Väter als auch Mütter, die im privaten Sektor arbeiten, sich nach dem Gesetz Nr. 19.161²¹ aus dem Jahr 2013 dafür entscheiden können 50 Prozent ihres Gehalts für die Betreuung eines Babys zu erhalten, sind es fast ausschließlich Mütter, die davon Gebrauch machen (98 Prozent, Sistema de Cuidados 2020b). Dies zeigt die geschlechtliche Arbeitsteilung in ihrer ganzen Tragweite. Die Kampagne «Papás por más horas» (dt.: Mehr Stunden Vatersein) zielte dar-

20 Einige der Titel veranschaulichen dies: «Care-Arbeit zu teilen, bringt uns der Gleichberechtigung näher» und «Denn wir müssen damit aufhören, Dinge für natürlich zu halten, die nicht natürlich sind. Menschen werden nicht dazu geboren, Sorge-Arbeit zu leisten, sie werden dazu gebracht.»

21 Das Gesetz legt fest, dass Angestellte im privaten Sektor für die Betreuung eines Babys während der ersten sechs Monate die Hälfte ihres Gehaltes ausgezahlt bekommen können. Dies kann sowohl von der Mutter als auch vom Vater in vollem Umfang oder abwechselnd genutzt werden.

auf ab, die Nutzung des Zuschusses durch Männer anzuregen. Dadurch sollte zum Entstehen neuer Formen von Männlichkeit beigetragen sowie die positiven Effekte von geteilter Erziehungsarbeit gefördert werden (siehe Anhang). Die Kampagnen hinterfragen die Vorstellung, dass Frauen besser geeignet für Care-Arbeit seien und dass sie diese rein aus Zuneigung leisten würden, wodurch erleichtert wird, Sorge-Arbeit im häuslichen Bereich aufzuteilen. Ebenso werden durch die Informationskampagnen Schuldgefühle, die Frauen tief verinnerlicht haben, gelindert. In diesem Kontext ist es auf politischer Ebene außerdem notwendig, die Elternzeit für Mütter und Väter gleichzustellen, da derzeit der gesetzliche Fokus im privaten Sektor auf der Elternzeit für Mütter liegt (Frauen können 14 Wochen Mutterschaftsurlaub nehmen, wohingegen Väter nur zehn Tage Vaterschaftsurlaub beantragen können).

Im Rahmen der Lokalen Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern (ICG) werden soziokulturelle und informative Angebote verwirklicht, die auf unterschiedliche lokale Forderungen reagieren, worin auch ihre Stärke besteht. So wurden z. B. Theaterstücke und spielerische Aktivitäten für diesen Zweck konzipiert sowie didaktische und Info-Materialien erstellt. Diese Arbeit in Bildungseinrichtungen stellt einen Eckpfeiler für den kulturellen Wandel dar, denn sie ermöglicht, Bildung von klein auf. Aus diesem Grund sollten die Lokalen Initiativen verstärkt und ausgeweitet werden.

Das Programm «Sello Cuidando con Igualdad» (dt.: Siegel für gleichberechtigte Sorge-Arbeit), das in Betreuungs- und Bildungseinrichtungen durchgeführt wird, ist zwar nicht Teil der Lokalen Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern, aber es leistet trotzdem einen außergewöhnlichen Beitrag. Das Projekt fördert die Berücksichtigung einer gendersensiblen Perspektive, indem Fortbildungen für Lehrkräfte sowie pädagogische Praktiken, welche auf die Gleichstellung der Geschlechter abzielen, unterstützt und zertifiziert werden. Dabei wird problematisiert, dass mit Jungen und Mädchen auf unterschiedliche Weise gesprochen wird und dass verschiedene Spielzeuge und Spiele entweder für das eine oder das andere Geschlecht vorgesehen sind. Ebenso wird in Frage gestellt, welchen Platz Mädchen und Jungen im Klassenzimmer oder in den Pausenräumen einnehmen. Bei dem Projekt handelt es sich um eine politische, institutionsübergreifende Maßnahme, die in Zusammenarbeit von INMUJERES, dem SNIC, dem Programm «Uruguay crece contigo», dem Kinder- und Jugendinstitut, dem Ministerium für Bildung und Kultur und dem Integralen System zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt (SIPIAV) koordiniert wird.

3.4 BERÜCKSICHTIGUNG DER GENDERSENSIBLEN PERSPEKTIVE

Das SNIC strebt an eine gendersensible Perspektive einzunehmen. Das heißt Ungerechtigkeiten, die auf dem Geschlecht beruhen und die in Zusammenhang mit Care-Arbeit stehen, zu identifizieren und auf diese Ungerechtigkeiten durch die Planung und Umsetzung von politischen Maßnahmen einzuwirken. Wie bereits dargestellt, hat die organisierte Zivilbevölkerung in der Entstehung dieser Definition eine tragende Rolle gespielt.

Sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Umsetzungsphase des SNIC lassen sich zwei Positionen erkennen, die in einem Spannungsverhältnis zueinanderstehen. Auf der einen Seite wird die Position vertreten, dass die Berücksichtigung einer gendersensiblen Perspektive im SNIC politische Priorität haben sollte. Damit einher sollen Maßnahmen gehen, die darauf abzielen, ein System der sozialen Absicherung für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, wodurch die Ungleichheit gemindert werden soll, der alle Frauen aufgrund ihrer kulturell zugeschriebenen Rolle als Fürsorgerinnen ausgesetzt sind. Auf der anderen Seite steht die Position, dass der Schwerpunkt des SNIC auf Maßnahmen im Bereich der Sorge-Arbeit gelegt werden soll, die das Ziel verfolgen, Armut zu bekämpfen. Dies soll dadurch geschehen, dass der Blick auf sozioökonomisch vulnerable Gruppen gerichtet wird. Auf die Implikationen dieses Ansatzes für die effektive Einbindung einer gendersensiblen Perspektive in die politischen Maßnahmen wurde bereits in der Phase vor der Implementierung des SNIC von feministischer und akademischer Seite aus hingewiesen (Pérez de Sierra 2014).

Wie bereits erwähnt, verzögerte sich die formelle Einrichtung des SNIC aufgrund der Umschichtung von Geldern auf andere Programme. Nachdem das Gesetz zur Schaffung des SNIC verabschiedet worden war, wurde das am Anfang bewilligte Budget gekürzt, was eine Überarbeitung der geplanten Maßnahmen erforderlich machte. Die meisten der umgesetzten Angebote sind zu kurz, um einen Arbeitstag abzudecken. Außerdem liegt der Fokus der frühkindlichen Betreuungs-Angebote auf der Gewährleistung des Zugangs für besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen.

Zwar sieht das SNIC eine schrittweise Ausweitung der Angebote vor, sodass zukünftig die gesamte Bevölkerung Zugang zu diesen bekommt, allerdings haben in der ersten Phase der Implementierung des SNIC Positive Maßnahmen zur gezielten Förderung besonders benachteiligter Gruppen überwogen (Fraser 1997). Die ergriffenen Positiven Maßnahmen verfolgen das Ziel, Nachteile aufgrund von sozialer Ungleichheit auszugleichen, um das Wohl von Babys und Kleinkindern zu schützen und um die finanzielle Unabhängigkeit

gigkeit von Frauen, die vulnerablen Gruppen angehören, zu fördern. Finanzielle Unabhängigkeit «setzt voraus, dass die Frauen ein Einkommen erhalten, das es ihnen ermöglicht, Armut zu überwinden und frei über ihre Zeit zu verfügen, um sich weiterzubilden und Zugang zum Arbeitsmarkt erlangen zu können und sich beruflich und persönlich weiterentwickeln, aktiv am gesellschaftlichen und politischen Leben teilnehmen und sich ihren Lieben widmen zu können, ohne dass dies zu einem Hindernis für die Verwirklichung ihrer eigenen Bestrebungen wird» (CEPAL 2016: 39). Die Gender-Perspektive zieht sich durch die Positiven Maßnahmen, da arme Frauen in hohem Maße betroffen sind, aber der Einbezug einer Gender-Perspektive ist nicht zentral für die Umsetzung der Politik als Ganzes. Fassler vertritt die Auffassung, dass in dieser ersten Phase eine «kindzentrierte» Ausrichtung des SNIC vorherrschte, da der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Versorgung der am meisten gefährdeten Kinder lag. Hintergrund hierfür war ein strategischer Ansatz, der den Fokus auf die Entwicklung der zukünftigen Bürgerinnen und Bürger setzte (persönliche Unterredung, 29. Januar 2021). In Hinblick auf die Schwankungen der politisch-wirtschaftlichen Lage lohnt es sich auch zu fragen, wie hoch die Chancen stehen, dass Leistungen, die für eine bestimmte Zielgruppe konzipiert wurden, in der Zukunft tatsächlich auch auf andere Gruppen ausgeweitet werden.

Praktische Notwendigkeiten und strategische Interessen

Die politischen Maßnahmen, die im Bereich der Care-Arbeit ergriffen wurden, lassen sich anhand des konzeptionellen Rahmens der praktischen Notwendigkeiten und der strategischen genderspezifischen Interessen analysieren (Moser 1991). Unter praktischen Notwendigkeiten werden jene Handlungen verstanden, die in direktem Zusammenhang mit dem Überleben stehen, z. B. Ernährung, Wohnung, Gesundheit etc. Sie sind darauf ausgerichtet praktische Ziele kurzfristig zu erreichen und beziehen sich auf konkrete, materielle Aspekte. Die praktischen Notwendigkeiten sind untrennbar mit den Geschlechterrollen verknüpft und antworten auf geschlechtsspezifische Bedürfnisse, ohne dabei die zugrundeliegenden Strukturen «anzugreifen». Strategische Interessen hingegen zielen darauf ab, strukturelle Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und die tief verwurzelte kulturelle Norm der Unterdrückung von Grund auf zu bekämpfen, weshalb die Ziele zwangsläufig langfristig angelegt sind.

Ähnlich wie bei der Klassifizierung anhand der Ziele «Anerkennung», «Reduzierung» und «Umverteilung» überschneiden sich auch bei der Analyse mithilfe des konzeptionellen Rahmens von Moser die Kategorien. Die beiden Konzepte der «praktische Notwendigkeiten»

und der «strategischen Interessen» schließen sich nicht gegenseitig aus und gehorchen unterschiedlichen zeitlichen Logiken. Manche Handlungen können sowohl praktischen Notwendigkeiten als auch strategischen Interessen dienen, je nachdem, wie man diese interpretiert und in welchem Kontext diese stattfinden.

In Hinblick auf die Maßnahmen, die sich auf das Ziel **Anerkennung** beziehen, ist von Bedeutung, dass, wie bereits erwähnt, die überwiegende Mehrheit der vom SNIC anerkannten und zertifizierten Pflege- und Betreuungskräfte Frauen sind. Die Anerkennung fördert die finanzielle Unabhängigkeit und die Wertschätzung von Care-Arbeit, was einer praktischen Notwendigkeit zugutekommt. Kulturell betrachtet, führt dies dazu, dass Rollenbilder, die Weiblichkeit mit Sorge-Arbeit assoziieren, (re-)produziert werden, unabhängig davon, ob die Arbeit bezahlt wird. Auf der anderen Seite trägt die ökonomische und soziale Anerkennung des Werts und der Schlüsselrolle von Care-Arbeit für das Überleben der Menschheit langfristig gesehen dazu bei, Sorge-Arbeit politisch aus dem häuslichen und als rein «weiblich» verstandenen Raum herauszuholen. Dies dient einem strategischen Interesse. Ein weiterer Ansatzpunkt ist, den Anteil an männlichen, bezahlten Pflege- und Betreuungskräften im Rahmen der angebotenen Dienstleistungen zu erhöhen.

Die Maßnahmen auf der Ebene der **Reduzierung** können ebenso sowohl der Befriedigung praktischer Notwendigkeiten als auch der Verfolgung strategischer Interessen dienen. Wenn die oben genannten Einschränkungen des SNIC hinsichtlich der Abdeckung sowie der Öffnungszeiten schrittweise überwunden werden, sodass alle Frauen Zugang zu Betreuungs- und Pflegeangeboten für Kinder und Angehörige bekommen, dann kann das SNIC wirksam zu einem Wandel der Geschlechterrollen und zur Chancengerechtigkeit beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Maßnahmen zur Reduzierung von unbezahlter Care-Arbeit, die Frauen leisten, notwendigerweise mit Umverteilungsmaßnahmen einhergehen.

Die **Umverteilung** von unbezahlter Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen im Haushalt, die auf Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern abzielt, stellt einen der zentralen Ansätze im Rahmen der strategischen Interessen dar, an dessen Umsetzung weitergearbeitet werden muss. Es wurde bereits erwähnt, dass es notwendig ist, die Elternzeit in Bezug auf ihre Dauer gleichzustellen, sodass diese nicht nur den praktischen Notwendigkeiten der Mütter dient, sondern auch bewirkt, dass Mütter nicht mehr die alleinigen Verantwortlichen für die Kindererziehung und -betreuung sind. Gemäß Fraser (1997) lassen sich Umverteilungsmaßnahmen als transformativ beschreiben, da sie die Prozesse beeinflussen, welche zu der Entstehung von Ungleichheiten führen,

anstatt nur die Folgen zu behandeln. Darin besteht die Kraft von Umverteilungsmaßnahmen: Veränderungen zu schaffen.

In der Anfangsphase des SNIC lag der Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Steigerung der Anerkennung und auf Reduzierungsmaßnahmen, die sich an eine eingeschränkte Zielgruppe richteten. Damit nicht nur die dringendsten praktischen Notwendigkeiten von Frauen angegangen werden, sondern in Zukunft die Gleichstellung der Geschlechter erreicht wird, müssen die Reduzierungsmaßnahmen ausgeweitet und die Umverteilungsmaßnahmen vertieft werden. Dies erfordert umfassende politische Vereinbarungen darüber, was die Hauptziele der Care-Politik sind, inwiefern das vorgesehene Budget bereitgestellt wird sowie wo und auf welche Weise die finanziellen Mittel letztendlich eingesetzt werden.

3.5 INSTITUTIONELLE MECHANISMEN FÜR DIE GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

Wesentlich für die Berücksichtigung einer gendersensiblen Perspektive in der Care-Politik sind die institutionellen Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter, die für die kritische Analyse, Planung, Überwachung, Evaluation und die Neukonzipierung von Maßnahmen geschaffen wurden. Während der Planungsphase des SNIC warnten zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere feministische Gruppen, davor, dass das INMUJERES nicht über genügend institutionelle Macht verfüge, um diese Aufgabe zu erfüllen. Wie oben ausgeführt, besitzt das INMUJERES nicht den Status eines Ministeriums, sondern ist ein Institut innerhalb des Ministeriums für Soziale Entwicklung. Als das Gesetz zur Schaffung des SNIC verabschiedet worden war, wurde beschlossen, dass die Berücksichtigung der Gender-Perspektive durch die Einbindung des INMUJERES in die Nationale Versammlung zu Care-Fragen sichergestellt werden soll. In der Nationalen Versammlung zu Care-Fragen hat das INMUJERES ein Meinungs- aber kein Stimmrecht, wodurch es eine rein beratende Funktion einnimmt und an der Entscheidungsfindung selbst nicht beteiligt ist.

Angesichts der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 19.846²² gegen Diskriminierung und zur Gleichstellung von Männern und Frauen wurde 2018 die Abteilung für geschlechtsspezifische Angelegenheiten (UG) innerhalb des Staatssekretariats für Care-Fragen gegründet. Das Gesetz Nr. 19.846 aus dem Jahr 2019

legt fest, dass alle öffentlichen Institutionen über Mechanismen für die Gleichstellung der Geschlechter und über ein Budget für den Betrieb derselben verfügen müssen. In der UG sind Mitarbeiterinnen der verschiedenen Arbeitsbereiche und der politischen Führungsspitze des Staatssekretariats vertreten. Die Einheit verfügt über ein Budget für den Arbeitsbetrieb und eine entsprechende Position im hierarchischen Gefüge, da sie Teil des Kabinetts ist, in dem sich die verschiedenen Führungsebenen treffen und Beschlüsse fassen.

Die UG verfolgt das Ziel, dass die Gender-Perspektive sowohl auf politischer Ebene als auch in der praktischen Umsetzung des SNIC stärkere Berücksichtigung findet. Hierfür kommt zum Tragen, dass das Staatssekretariat für Care-Fragen eine Schlüsselrolle in der institutionsübergreifenden Funktionsweise des SNIC einnimmt (Sistema de Cuidados 2019b). Für die Arbeit auf der politischen Ebene wurde ein Referenzrahmen entworfen, um Konzepte und die institutionelle Position zu Gender- und Care-Fragen zu definieren. Außerdem wurden Führungspersonen und die Mitarbeitenden des Staatssekretariats für Care-Fragen hinsichtlich einer geschlechtsspezifischen Perspektive weitergebildet und die institutionellen Vertreter für die Teilnahme am Nationalen Rat für Geschlechterpolitik beraten.

Im Rahmen der Umsetzung des SNIC wurden unter anderem folgende Maßnahmen durchgeführt: Die Beratung und Begleitung des Programms «Sello Cuidando con Igualdad» und der Lokalen Initiativen zur Aufteilung der Verantwortung unter den Geschlechtern, die Konzeption der bereits erwähnten Kampagnen in Zusammenarbeit mit der Kommunikationsabteilung des Staatssekretariats für Care-Fragen und die Förderung der Verwendung von inklusiver, nicht-stereotypisierender Sprache bei der Erstellung von Materialien. Gemeinsam wurde eine Broschüre zum Thema Gender und Sorge-Arbeit mit Informationen und Empfehlungen zu Elternzeit sowie zu staatlichen und privaten Angeboten entworfen, die dem Willkommenspaket des Programms «Uruguay Crece Contigo»²³ beigelegt wird. Es ist erwähnenswert, dass dieses Paket viele Menschen erreicht, da es im letzten Quartal der Schwangerschaft in öffentlichen und privaten Gesundheitseinrichtungen kostenlos an alle Familien ausgegeben wird (MIDES, 23. Dezember 2019).

Außerdem wurden Angestellte der Tagesstätten zu Genderfragen und geschlechtsbasierter Gewalt weitergebildet und Absolventinnen des Grundkurses in der Betreuung²⁴ erhielten eine Schulung zum Thema

22 Das Gesetz hebt das Gesetz Nr. 18.104 zur Förderung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Frauen und Männern aus dem Jahr 2007 auf und ersetzt dieses.

23 Politisches Programm zum ganzheitlichen Schutz von Babys, Kleinkindern und schwangeren Frauen, das allgemeine und spezifische Maßnahmen auf nationaler Ebene umfasst (MIDES, 5. September 2019).

24 Um als Persönliche Assistenz arbeiten zu können, muss dieser Kurs belegt werden.

sexualisierte Gewalt am Arbeitsplatz. Im Bereich des Informations- und Wissensmanagements wurde die Gender-Perspektive in die Evaluierung des Programms der Persönlichen Assistenzen einbezogen und zwar in Bezug auf die Auswirkungen des Programms auf die aufgewendete Zeit für unbezahlte Arbeit (läuft noch). Zudem wurden Fachberatungen zum Thema Gender und Care-Arbeit im ländlichen Raum und in der städtischen Planung und Mobilität in Anspruch genommen. Des Weiteren wurden aktuelle Daten zur Elternzeit systematisch erhoben und Empfehlungen für deren Verbesserungen abgegeben (Sistema de Cuidados 2019a).

Die UG steht vor verschiedenen Herausforderungen. Erstens soll die UG als Institution gestärkt und mit Vollzeit-Personal ausgestattet werden. Zweitens sollen formale Räume für die institutionsübergreifende Zusammenarbeit mit den «Partner»-Organisationen des SNIC geschaffen werden. Drittens soll eine gendersensible Perspektive bei der Erstellung von Info-Materialien und bei der Evaluierung von Maßnahmen einbezogen werden, z. B. indem berücksichtigt wird, welches Einkommen Frauen haben, wie viel Zeit sie für unbezahlte Arbeit und für Freizeitaktivitäten verwenden, welche Vereinbarungen innerhalb der Familie hinsichtlich Care-Arbeit existieren und wie sich Pflege- und Betreuungsangebote auswirken. Viertens sollen Kriterien entwickelt werden, die es ermöglichen die Wirkung der Umverteilungsmaßnahmen zu erfassen. Fünftens sollen die bisher durchgeführten Umverteilungsmaßnahmen vertieft und ausgeweitet werden. Was die Ausbildungen im Care-Sektor betrifft, soll die gendersensible Perspektive sechstens stärker berücksichtigt werden und die Lehrkräfte sollen dahingehend geschult werden. Gleichzeitig sollen Pflege- und Betreuungsangebote für Frauen, die eine Ausbildung im Care-Bereich machen möchten, bereitgestellt werden. Darüber hinaus soll siebtens die Angemessenheit der Dienstleistungen für den ländlichen Raum überprüft werden. Und achtens sollen die Maßnahmen für den Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt ausgebaut werden und zwar sowohl indem die Mitarbeitenden des SNIC weitergebildet werden als auch indem Frauen, die von Gewalt betroffen sind, Zugang zu Care-Angeboten und Bildungsmöglichkeiten erhalten (Sistema de Cuidados 2019a).

3.6 ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR FUNKTIONSWEISE DES SNIC. DAS RECHT AUF CARE

Wie am Anfang der Analyse erwähnt, stellt die Verabschiedung des Gesetzes zur Gründung des SNIC einen Meilenstein auf dem Weg zur Etablierung des Rechts darauf, Care-Arbeit in Anspruch nehmen und

ausüben zu können, sowie zur institutionellen Verankerung des Care-Systems dar. Mit der Einrichtung des SNIC wurde angestrebt, verschiedene unabhängig voneinander existierende Institutionen und Leistungen (mit unterschiedlichen politischen Visionen, spezifischen Aufgaben und unterschiedlichen Entstehungsgeschichten) auf der Grundlage eines neuen, vereinheitlichenden Konzeptes miteinander zu verbinden: Der Care-Arbeit.

Die Konzeptualisierung von Care-Arbeit als solche gab es in dieser Form vorher nicht und hat zur Entstehung eines neuen Handlungsfeldes beigetragen. Aus diesem Grund muss das Konzept von allen Beteiligten, einschließlich der den Prozess leitenden Institutionen, in der Praxis «erprobt» und funktionsfähig gemacht werden. Zudem sind die Grenzen zu anderen politischen Handlungsfeldern wie Bildung und Gesundheit fließend, weshalb die Umsetzung Zeit und Nachjustierungen erfordert, damit das System reifen und sich etablieren kann.

Einige Institutionen und Experten auf nationaler sowie auf regionaler Ebene vertreten die Auffassung, dass das Ministerium für Soziale Entwicklung «im Besitz» der Entscheidungsgewalt über die Care-Politik sei. Dies kommt daher, dass das Ministerium für Soziale Entwicklung eine zentrale Rolle in der Entwicklung des SNIC eingenommen hat und dass vulnerable Gruppen, die zur Zielgruppe der Maßnahmen des Ministeriums gehören, in der ersten Phase priorisiert wurden. Jene Akteure begreifen sich nicht als «Partner» in der Gestaltung und Umsetzung des SNIC, sondern nur als gelegentlich Mitarbeitende, was die institutionsübergreifende Zusammenarbeit in der Umsetzung erschwert. Das Staatssekretariat für Care-Fragen, das zum Ministerium für Soziale Entwicklung gehört und das als koordinierende Stelle des SNIC fungiert, wurde seinerseits größtenteils mit befristetem Personal besetzt, das über das Darlehen der Interamerikanischen Entwicklungsbank bezahlt wird. Dies erschwert eine stabile institutionelle Trägerschaft und die Stärkung der Aufgaben des Staatssekretariats für Care-Fragen.

Unter dem Gesichtspunkt, dass eingefahrene institutionelle Verfahrensweisen verändert werden sollen, ist die verstrichene Zeit (fünf Jahre) zu kurz, um Ergebnisse zu bewerten. Es war sehr unterschiedlich, wie hoch das Engagement und die Dialogbereitschaft war und wie gut die institutionsübergreifende Zusammenarbeit funktioniert hat. Dies zeigt sich am Beispiel der Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales und zwar in der Regelung der Arbeit der Persönlichen Assistenzen (muss noch vertieft werden) und in dem Projekt zur regionalen Ausweitung des SNIC «Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan». In letzterem gab es bürokratische Hindernisse in der Zusammenarbeit mit den Regierungen der Departamentos und Gemeinden.

Es fehlte an Vereinbarungen zwischen beiden Seiten, was die Prozesse und die Gewährung von finanziellen Mitteln verlangsamte. Hervorzuheben an diesem Projekt sind die Sensibilisierungsmaßnahmen und die Konsultationen von Nachbarinnen, Nachbarn und Nichtregierungsorganisationen zum Pflege- und Betreuungsbedarf. Außerdem ist die Rolle zu betonen, die verschiedene Akteure, zum Beispiel lokale Vereine, Ärzte aus Polikliniken, die Gemeindepolizei und Beschäftigte der Stadtverwaltungen, in der Verwirklichung der Angebote auf lokaler Ebene gespielt haben.

Die bereichsübergreifende Arbeit ist essenziell für die Care-Politik, weshalb diese zwingend ausgebaut werden muss. Vom Standpunkt des feministischen Urbanismus aus (Global Platform for the Right to the City, 10. März 2021) genügt es nicht, Pflege- und Betreuungsdienstleistungen anzubieten, sondern diese müssen auch barrierefrei und erreichbar sein. Aus diesem Grund ist die Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des öffentlichen Nahverkehrs und der öffentlichen Bauvorhaben grundlegend. Hierbei wurden in Absprache mit den Regierungen der Departamentos Fortschritte bei der Anpassung der Räumlichkeiten, zum Beispiel von Rampen und Toiletten, und bei der kostenlosen Beförderung von den älteren Nutzerinnen der Tagesstätten, die weit von diesen entfernt wohnen und/oder nicht ohne Unterstützung zu diesen gelangen können, erzielt. Außerdem werden, wenn im Stadtgebiet in der Nähe des Wohnortes keine Kindertagesstätten vorhanden sind, im Rahmen des Programms «Stipendien zur Sozial-

pädagogischen Inklusion» (BIS) Fahrkarten für den Transport von Kindern zur Verfügung gestellt. Des Weiteren hat das Staatssekretariat für Care-Fragen im Rahmen des SNIC auch Brücken zur Wissenschaft, zum Beispiel zur Fakultät für Architektur, Design und Urbanismus der Universität der Republik geschlagen, mit dem Ziel Stadtplanung aus der Perspektive von Care-Arbeit neu zu denken.

Was den Gesundheitssektor betrifft, wurden zwar keine wesentlichen Richtlinien für die Zusammenarbeit erstellt – und konzeptionell werden Gesundheits-Maßnahmen von Care-Maßnahmen unterschieden –, aber auf lokaler Ebene wurden Netzwerke geknüpft und an einigen Orten wurden Maßnahmen gemeinsam durchgeführt. So zum Beispiel um die Tagesstätten fachlich zu unterstützen und um Arzt- und Therapeuten-Besuche zu koordinieren.

Um das Bewusstsein für das Recht auf Care in der Bevölkerung zu verankern, lässt sich aufgrund der relativ kurzen Zeitspanne seit der Implementierung des SNIC und der Einschränkungen im Zugang zu den Dienstleistungen vermuten, dass es erforderlich ist, die Abdeckung durch die Care-Angebote zu erweitern und noch mehr über das Recht auf Care aufzuklären. Dabei ist es notwendig, die persönliche Aneignung des Rechts auf Care und das damit verbundene Empowerment zu stärken. Unter Empowerment wird hier der Prozess verstanden, durch den Gruppen oder Einzelpersonen sowohl gewährte Rechte für sich beanspruchen und durchsetzen als auch neue Rechte und Änderungen an bestehenden Rechten einfordern können (Zuñiga 2010).

4 FAZIT: AUF DEM WEG ZU EINER FEMINISTISCHEN ÖKONOMIE

Wie gezeigt wurde, stellt die feministische Ökonomie die Reproduktionsarbeit und den Erhalt des Lebens, den Kampf gegen geschlechtsspezifische Ungleichheiten und für sozioökonomische Gerechtigkeit als politische Ziele in den Vordergrund. Dabei wird eine gesamtwirtschaftliche Politik angestrebt, die zu einer wirklichen Umverteilung führt. Zu den Werkzeugen der feministischen Ökonomie gehört das Konzept der Care-Ökonomie, das zur Analyse genutzt werden kann, mithilfe derer wiederum Handlungsstrategien entwickelt werden können. Die Handlungsstrategien gestalten sich abhängig von der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation, in der sie umgesetzt werden sollen, unterschiedlich. Zum Abschluss der Analyse des uruguayischen Care-Systems, dessen Etablierung eine neuartige Erfahrung im Bereich der Care-Politik darstellt, lassen sich einige Empfehlungen geben, die auf den Erfahrungen und Erkennt-

nissen der letzten fünf Jahre seit der Einführung des SNIC basieren.

Zunächst ist es essenziell, die Verknüpfung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten mit wirtschaftlichen Dynamiken sichtbar zu machen. Ebenso grundlegend ist die Erfassung der Zeit, die Frauen und Männer für unbezahlte Arbeit aufwenden, und zwar durch geschlechtsspezifische Erhebungen über die Nutzung von Zeit in Zusammenhang mit der Familienstruktur, der Anzahl der zu betreuenden Personen, der Erwerbsarbeit und dem Bildungs- und Einkommensniveau. Es wird empfohlen, Satellitenkonten zu entwickeln, um die traditionelle volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu erweitern, indem der Beitrag der unbezahlten Arbeit von Frauen in Bezug auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen erfasst wird (Espino et al. 2010). Die Zusammenarbeit zwischen feministischen und wissenschaftlichen Akteuren

hat sich als Stärke erwiesen, um für das Thema der Care-Arbeit öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen, Fakten zu liefern und Vorschläge für die Gestaltung der politischen Maßnahmen abzugeben.

Des Weiteren ist es fundamental, die bestehenden Care-Dienstleistungen und -Angebote hinsichtlich ihrer Qualität, Reichweite und Bewertung durch Nutzerinnen und Nutzer zu evaluieren und herauszufinden, welchen Bedürfnissen diese nicht gerecht werden und inwiefern Frauen besonders betroffen von unzureichenden Care-Angeboten sind. Außerdem ist der Dialog und die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere mit feministischen Bewegungen, sowie das Konsultieren von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in Bezug auf deren Bedürfnisse und Erwartungen von hoher Bedeutung. Damit dies gelingt, ist es entscheidend, Bedingungen zu schaffen, die einen fruchtbaren Austausch ermöglichen. Hierfür ist die Vernetzung mit lokalen Ansprechpartnern, welche die Organisation von Runden Tischen unterstützen, wichtig. Auf diese Weise wird ermöglicht, existierende Angebote einzubinden und weiterzuentwickeln sowie neue Angebote, die an die lokalen Gegebenheiten angepasst sind, zu konzipieren, ohne dass sich Angebote überschneiden.

Die Schaffung und Umsetzung einer staatlichen Care-Politik erfordern politischen Willen und tragfähige politische Vereinbarungen. Als vorrangiges Ziel muss die Gleichstellung der Geschlechter gelten. In Hinblick auf dieses Ziel können Maßnahmen erarbeitet werden, die auf eine umfassende und bereichsübergreifende Funktionsweise der Care-Politik abzielen. Wichtig hierfür sind gesicherte Finanzierungswege und -mittel, die gesetzliche Regelung der Rolle des Staates und des institutionellen Rahmens. Es wird empfohlen, dass die Institution, welche den Prozess leitet, auch diejenige ist, welche auf staatlicher Ebene als zentraler Mechanismus für die Gleichstellung der Geschlechter fungiert, sofern diese Institution über eine entsprechende Machtposition im hierarchischen Gefüge und ausreichenden Handlungsspielraum verfügt (was beim SNIC nicht der Fall war). Außerdem sollte ein Stab an ausgebildetem Personal festangestellt werden, sodass Wissen auf der Basis von Erfahrungen wachsen und innerhalb der Institution weitergegeben werden kann²⁵.

Für die Kontrolle und die Interessenvertretung der politischen Maßnahmen ist die Einrichtung formeller Gesprächsrunden mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, den wissenschaftlichen Sektoren, die sich mit dem Thema «Care» beschäftigen, dem Gewerkschaftssektor und privaten Anbietern im Care-Bereich

wesentlich. Im Falle des SNIC hat diese Funktion der Pflege-Beirat übernommen.

Ein Meilenstein auf dem Weg zu einer feministischen Ökonomie ist, dass Personen, die Care-Arbeit leisten, als Zielgruppe des SNIC definiert wurden sowie dass Care-Arbeit anerkannt und formalisiert wurde. Sowohl die Entlohnung als auch die Ausbildung sollten im Einklang zu der Anerkennung von Care-Arbeit stehen. Wie bereits ausgeführt, sollte bei der Umsetzung der politischen Maßnahmen der Schutz und die Entlastung von Sorgearbeit leistenden Frauen und von hilfsbedürftigen Personen durch die Regelung von Care-Arbeit im Vordergrund stehen. Angesichts der Belastungen, denen Care-Arbeiterinnen ausgesetzt sind, ist es für die Evaluation der Arbeit und für die Entwicklung von angemessenen Arbeitsbedingungen essenziell, sich um diejenigen zu kümmern, die sich um andere kümmern, indem Werkzeuge vermittelt und Begegnungs- und Unterstützungsräume für Arbeiterinnen zur Verfügung gestellt werden. Die Einrichtung solcher Fürsorge-Räume ist ebenfalls für diejenigen nützlich, die die Hauptlast in der Pflege und Betreuung von Familienangehörigen tragen.

Die Pflege- und Betreuungsangebote sollten so ausgelegt und eingerichtet werden, dass alle Menschen Zugang zu diesen haben. Außerdem müssen Lösungen gefunden werden, die dem Care-Bedarf hinsichtlich der Qualität, der Reichweite, der Altersgruppen und der zeitlichen Abdeckung gerecht werden. Dafür ist es notwendig, die Care-Dienstleistungen unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten zu evaluieren und die Ergebnisse der Auswertungen zu veröffentlichen. Denn das Wissen über die Existenz der Dienstleistungen sowie die Zugänglichkeit und Nutzung der Angebote haben einen unmittelbaren Einfluss darauf, dass sich die Bürgerinnen und Bürger das Recht auf Care aneignen und dafür gesellschaftlich eintreten.

Um die Erreichbarkeit der Care-Angebote zu gewährleisten, ist es notwendig mit den zuständigen Stellen des öffentlichen Nahverkehrs und der öffentlichen Bauvorhaben zu kooperieren. Auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren essenziell und zwar in Hinblick auf folgende Aspekte: Die Länge der Arbeitszeit im Verhältnis zu den Öffnungszeiten der Betreuungsangebote; die Ausweitung der Elternzeit und die Einführung eines speziellen Betreuungs- und Pflegeurlaubs (der darauf abzielt, dass die Verantwortung für Care-Arbeit unter den Geschlechtern aufgeteilt wird und nicht nur darauf, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen erhöht wird) und die För-

25 Die fehlende institutionelle Verankerung des Staatssekretariats für Care-Fragen hat dessen Zerlegung unter der neuen Verwaltung begünstigt, was zum Verlust von Wissen und Erfahrungen geführt hat.

derung von Betreuungsangeboten in der Nähe des Arbeitsplatzes.

Die politischen Maßnahmen müssen ganzheitlich sein, um geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt bezüglich Lohnunterschieden, Tätigkeitsbereichen und der Besetzung von Führungspositionen zu bekämpfen. Hierfür sind Positive Maßnahmen zur Beschäftigung und zur Besetzung von Positionen sowie zur Förderung und zum Schutz von Kooperativen, unternehmerischen Projekten und Betrieben, die von Frauen geleitet werden, nötig. Ebenso sind Maßnahmen zur sozialen Absicherung erforderlich, die es ermöglichen die Jahre unbezahlter Arbeit in der Pflege und Betreuung von hilfsbedürftigen Familienangehörigen bei der Rentenberechnung als Arbeitszeit anzurechnen.

Wie argumentiert wurde, beinhaltet die Care-Politik, unbezahlte Arbeit, die auf den Schultern der Frauen ruht, anzuerkennen und zu reduzieren. Als langfristig umzusetzende Strategie ist es unerlässlich, die Umverteilung der unbezahlten Care- und Hausarbeit zwischen Männern und Frauen zu fördern und dadurch die geschlechtliche Arbeitsteilung und die damit verbundenen Geschlechterrollen zu bekämpfen.

Es ist offensichtlich, dass kulturelle und symbolische Strukturen existieren, welche die stereotypen Geschlechterrollen, mit denen Kinder von klein auf sozialisiert werden, aufrechterhalten. Aus diesem

Grund besteht eine Kernaufgabe darin, geschlechtsstereotype Muster im gesamten Bildungssystem anzugehen und zu verändern, zum Beispiel in den Lehrplänen. Zweifellos müssen auch die Lehrerinnen und Lehrer ausgebildet werden, damit sie eine gendersensible Perspektive in ihre Unterrichtspraxis einbeziehen. Eine weitere wirkmächtige Strategie besteht in der staatlichen Regulierung von Werbung in den Massenmedien, da diese permanent stereotype Geschlechterrollen reproduziert. Ebenso stellen institutionelle Informationskampagnen zur Bekämpfung von Geschlechterstereotypen ein sinnvolles und praktikables Instrument dar.

Eine Politik, die perspektivisch keinen Wandel der geschlechtlichen Arbeitsteilung verfolgt, wird weiterhin nur auf die praktischen Notwendigkeiten von Frauen reagieren, ohne dabei in Angriff zu nehmen, dass die Ursachen für Ungleichheit reproduziert werden. Natürlich ist das Ziel ambitioniert. Patriarchale Strukturen durchziehen alle Bereiche und auch den Staat selbst, der die Gesellschaft organisiert. Kulturelle Veränderungen lassen sich nicht per Gesetz verordnen oder in einem abgesteckten zeitlichen Rahmen herbeiführen. Nichtsdestotrotz können eine Vielzahl an Maßnahmen in diesem Bereich entwickelt werden, sofern es eine organisierte und proaktive gesellschaftliche Basis, gemeinsame Ziele und politischen Willen in dieser Hinsicht gibt.

LITERATUR

- Aguirre, R. (2013):** Personas ocupadas en el sector cuidados. Grupo de Trabajo Interinstitucional/ Consejo Nacional de Políticas Sociales/UN Women/ International Labour Organization.
- Aguirre, R./Ferrari, F. (2014):** La construcción del sistema de cuidados en Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria. Comisión Económica para América Latina/United Nations Organization.
- Aranco, N./Stampini, M./Ibarrarán, P./Medellín, N. (2018):** Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bagnato, M.J./Da Cunha, H./Falero, B. (2011):** Documento base: Discapacidad, Sistema de Cuidados, 2011. Ministerio de Desarrollo Social.
- Batthyány, K. (Hrsg.) (2020):** Miradas latinoamericanas a los cuidados. CLACSO/Siglo veintiuno editores, unter: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201209035739/Miradas-latinoamericana.pdf>.
- Banco de Previsión Social (2008):** Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social. Informes y documentos.
- Banco de Previsión Social (4. August 2020):** Programa de Asistentes Personales, unter: <https://www.bps.gub.uy/9973/programa-de-asistentes-personales.html#:~:text=El%20monto%20del%20subsidio%20total,vivan%20bajo%20el%20mismo%20techo.>
- Banco Mundial (16. Oktober 2019):** Uruguay: Panorama General, unter: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Caetano, G. (2017):** ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio, in: Nueva Sociedad. Nr. 272. November-Dezember 2017, unter: <https://nuso.org/articulo/milagro-en-uruguay/>.
- Cafaro, A. L. (2014):** Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay: análisis del período 2003 a 2013. [Abschlussarbeit an der Universidad de la República], unter: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7651>.
- Celiberti, L. (Hrsg.) (2018):** Notas para la memoria feminista. Uruguay 1983–1995. Cotidiano Mujer.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/United Nations Organization (2016):** Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. United Nations.
- Comité Consultivo de Cuidados (2018):** Propuesta para elevar a la Secretaría Nacional de Cuidados sobre regulación laboral, unter: <http://www.redprocuidados.org.uy/wp-content/uploads/2019/05/2018-PROPUESTA-REGULACION%CC%81N-LABORAL-CCC.pdf>.
- Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (2011):** Contribuciones para el diseño del Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género y derechos, unter: http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/22360/1/contribuciones_snc_2011.pdf.
- Consenso de Quito (2007):** Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. 6.–9. August 2007.
- Dirección Nacional de Políticas Sociales (2014):** Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social.
- Espino, A./Querejeta, M./Salvador, S. (2010):** La economía de los hogares. Más allá de los ingresos monetarios. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Humano/UN Women.
- Etchebehere, G. (2011):** Documento base: Infancia, Sistema de Cuidados, 2011. Ministerio de Desarrollo Social.
- Fassler, C. (Hrsg.) (2009):** Hacia un sistema nacional integrado de cuidados. Red Género y Familia/UN-Bevölkerungsfonds.
- Fassler, C. (Hrsg.) (2010):** Aportes para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde una perspectiva de género. Análisis de diversas experiencias latinoamericanas. Red Género y Familia/UN-Bevölkerungsfonds/UN Women.
- Fassler, C./Dabezies, M./García, S. (2011):** Reflexiones en torno al Debate Nacional sobre Cuidados. Red Género y Familia/UN-Bevölkerungsfonds/UN Women.
- Federici, S. (1975):** Salarios contra el trabajo doméstico, in: Federici, S. (2013): Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Traficantes de Sueños, S. 35–44.
- Federici, S./Austin, A. (Hrsg.) (2019):** Salario para el trabajo doméstico. Comité de Nueva York 1972–1977. Historia, teoría y documentos. Tinta Limón Ediciones (Originalarbeit 2017 veröffentlicht).
- Fraser, N. (1997):** Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista». Siglo del Hombre.
- Frente Amplio (2009):** Plataforma electoral. Propuestas para seguir construyendo un país de primera, unter: <https://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/propuestas-elecciones2009/Plataforma-FA.pdf>.
- Frente Amplio (2014):** Bases Programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015–2020, unter: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020.
- Global Platform for the Right to the City (10. März 2021):** ¿Qué es el urbanismo feminista?, unter:

<https://www.right2city.org/es/news/espanol-que-es-el-urbanismo-feminista/>.

Grupo de Trabajo Interinstitucional; Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010): Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados, unter: <https://docplayer.es/72818081-Documento-de-lineamientos-aportes-conceptuales-y-plan-de-trabajo-para-el-diseño-de-un-sistema-nacional-integrado-de-cuidados-documento-de-trabajo.html>.

Grupo de Trabajo Interinstitucional; Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012a): Rendición Social de Cuentas. Etapa de debate, unter: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/959/Rendic%20social%20de%20cuentas%20etapa%20de%20debates%2030%20de%20agosto%204%20de%20noviembre%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Grupo de Trabajo Interinstitucional; Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012b): Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/Hacia%20un%20modelo%20solidario%20de%20cuidados%202012.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística, Facultad de Ciencias Sociales (2008): Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares. Septiembre 2007.

Instituto Nacional de Estadística, Facultad de Ciencias Sociales (2013): Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013.

Instituto Nacional de las Mujeres (2007): Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas Públicas hacia las Mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio de Desarrollo Social.

Junta Nacional de Cuidados (2015): Plan Nacional de Cuidados 2016–2020.

La Diaria (19. November 2015): Yo te cuido, unter: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/11/yo-te-cuido/>

Ley 18065 de 2006. Trabajo doméstico. Normas para su regulación. 27. November 2006.

Ley 18104 de 2007. Declaración de interés general. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres. 15. März 2007.

Ley 18395 de 2008. Beneficios jubilatorios. Flexibilización de las condiciones de acceso. 24. Oktober 2008.

Ley 19161 de 2013. Modificación del subsidio por maternidad y fijación de subsidio por paternidad y subsidio para cuidado del recién nacido. 1. November 2013.

Ley 19353 de 2015. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). 27. November 2015.

Ley 19846 de 2019. Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento. 19. Dezember 2019.

Ministerio de Desarrollo Social (5. September 2019): ¿Qué es Uruguay Crece Contigo?, unter: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/uruguay-crece-contigo-ucc>.

Ministerio de Desarrollo Social (23. Dezember 2019): Llegó la hora. Publicación en el Set UCC, unter: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/120985/llego-la-hora---publicacion-en-el-set-ucc>.

Moser, C. (1991): La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género, in: Guzmán, V./Portocarrero, P./Vargas, V. (Hrsg.): Una nueva lectura: género en el desarrollo. Entre Mujeres, S. 55–124.

Papadópulos, J./Falkin, L. (2011): Documento conceptual: personas adultas mayores y dependencia. Dimensionamiento de necesidades en materia de cuidados y alternativas de incorporación de servicios, unter: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/13380/1/documento_de_personas_adultas_mayores_-_sistema_de_cuidados.pdf.

Paredes, M. (16. November 2017): El proceso de envejecimiento demográfico en el Uruguay y sus desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, unter: <https://www.cepal.org/es/enfoques/proceso-envejecimiento-demografico-uruguay-sus-desafios>.

Partido Colorado (2009): Programa de Gobierno Partido Colorado 2010–2015, unter: <https://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/propuestas-elecciones2009/Programa-PC.pdf>.

Partido Colorado (2014): Plan Uruguay 2015–2020, unter: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020

Partido Independiente (2009): Programa del Partido Independiente, unter: <https://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/propuestas-elecciones2009/Programa-PI.pdf>.

Partido Independiente (2014): El camino del PI. Transformar el crecimiento en desarrollo humano, unter: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020.

Partido Nacional (2009): Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno 2010–2015, unter: <https://www.smu.org.uy/sindicales/documentos/propuestas-elecciones2009/Programa-PN.pdf>.

Partido Nacional (2014): Programa de Gobierno del Partido Nacional para el período 2015–2020, unter:

https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/programas_gobierno_2015_2020.

Pekinger Erklärung und Aktionsplattform. Vierte Weltfrauenkonferenz. 4.–15. September 1995.

Pellegrino, A. (2013): Uruguay: cien años de transición demográfica, in: Migración y Desarrollo. Volumen 11. Nr. 20. Primer semestre de 2013, unter: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v11n20/v11n20a7.pdf>.

Pérez de Sierra, I. (4.–6. Juni 2014): La introducción en la agenda de gobierno del cuidado como problema público en Uruguay: tensiones conceptuales, consecuencias esperables. Jornadas de Debate feminista. Cotidiano Mujer. Red Temática de Género de la Universidad de la República/Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.

Pérez Orozco, A. (2006): Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico, in: Revista de economía crítica. Nr. 5. 2006, unter: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1972567>.

PIT-CNT (4. Januar 2021): Sindicato Único de Asistentes Personales, unter: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3905-sindicato-unico-de-asistentes-personales>.

Red Pro Cuidados (keine Datumsangabe): ¿Qué es la Red?, unter: <http://www.redprocuidados.org.uy/quienes-somos/>.

Red Pro Cuidados (17. Dezember 2020): Ante el desmantelamiento del Sistema de Cuidados, unter: <http://www.redprocuidados.org.uy/ante-el-desmantelamiento-del-sistema-de-cuidados/>.

Rodríguez Enríquez, C. (2015): Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad, in: Nueva Sociedad. Nr. 256. März–April 2015, unter: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>.

Salvador, S. (2009): La valoración económica del trabajo no remunerado, in: Aguirre, R. (Hrsg.): Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay. Instituto Nacional de Estadística/Instituto Nacional de las Mujeres/Universidad de la República/Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen, S. 155–204.

Salvador, S. (2019): El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el

empoderamiento económico de las mujeres. UN Women.

Scott, J. (1990): El género: una categoría útil para el análisis histórico, in: Historia y Género. Alfonso El Magnánimo.

Sistema de Cuidados (25. Mai 2016): Cierre de la gira nacional de Cuidados, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/cierre-gira-nacional-cuidados>

Sistema de Cuidados (16. September 2016): Sistema de Cuidados firmó préstamo con el BID, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/sistema-cuidados-firmo-prestamo-bid>

Sistema de Cuidados (23. November 2018): Iniciativas Locales de Cuidados 2018, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/politicas-y-gestion/iniciativas-locales-cuidados>.

Sistema de Cuidados (8. Oktober 2019): Municipios que cuidan, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/municipios-cuidan>.

Sistema de Cuidados (12. Februar 2020): Iniciativas de Corresponsabilidad de Género, unter: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/politicas-y-gestion/iniciativas-corresponsabilidad-genero>.

Sistema de Cuidados (2019a): Informe Unidad de Género (unveröffentlichter Bericht).

Sistema de Cuidados (2019b): La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015–2020.

Sistema de Cuidados (2020a): Asistente Personal Comunitario. La experiencia uruguaya (unveröffentlichter Bericht).

Sistema de Cuidados (2020b): ¿Y por casa cómo andamos? Trabajar en cuidados. Análisis desde la perspectiva de género. 2015–2020 (unveröffentlichter Bericht).

Viveros Vigoya, M. (2016): La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación, in: Debate Feminista. Vol 52. Oktober 2016. Universidad Nacional de México, unter: https://debatefeminista.cieg.unam.mx/df_ojs/index.php/debate_feminista/article/view/2077/1871.

Zuñiga, Y. (2010): Ciudadanía y Género. Representaciones y conceptualizaciones en el pensamiento moderno y contemporáneo, in: Revista de Derecho. Año 17. Nr. 2. 2010. Universidad Católica del Norte, S. 133–163.

ANHANG

KAMPAGNE 2017 «UNA REALIDAD QUE CAMBIA REALIDADES» (DT.: EINE REALITÄT, DIE REALITÄTEN VERÄNDERT)

Ziel: In einer Reihe von Spots erzählen Nutzerinnen und Nutzer der Angebote des SNIC, Angehörige und Care-Arbeiterinnen und -Arbeiter von ihren Erfahrungen mit dem Care-System. Ziel ist es, die Auswirkungen der Dienstleistungen auf das tägliche Leben und auf den Zugang zu Chancen sichtbar zu machen.

Verfügbar unter:

https://www.youtube.com/watch?v=67-dJYU4mul&list=PL2iYaWHuQRSW0piKU8GTjNhbyZrqedXu&index=3&ab_channel=SistemadeCuidados

KAMPAGNE 2018 «PAPÁS POR MÁS HORAS» (DT.: MEHR STUNDEN VATER SEIN)

Ziel: Durch die Erfahrungsberichte verschiedener Väter, die den im Gesetz Nr. 19.161 geregelten Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, soll das Bewusstsein für geteilte Verantwortung von Sorge-Arbeit und für deren Bedeutung für die Erziehung von Kindern geschärft werden. Außerdem soll die mit der Ausübung von Care-Tätigkeiten verbundene Konstruktion neuer Männlichkeiten angeregt werden.

Verfügbar unter:

https://www.youtube.com/watch?v=Dt09V1-oOcw&ab_channel=SistemadeCuidados

«CAMPAÑA DE BIEN PÚBLICO 2019» (DT.: KAMPAGNE FÜR DAS GEMEINWOHL)

Nachfolgend werden sieben Videos aus der Kampagne für das Gemeinwohl 2019 zum Thema «Aufteilung der Verantwortung für Care-Arbeit unter den Geschlechtern» aufgelistet. Die Kernaussagen der Videos, die gesellschaftliche Vorstellungen bezüglich Care-Arbeit vermitteln, werden in fetter Kursivschrift zitiert. Des Weiteren werden Zahlen und Daten aufgeführt, die aufzeigen, inwiefern diese gesellschaftlichen Vorstellungen mit geschlechtsspezifischer Ungleichheit einhergehen.

Name und Slogans der Kampagne:

- «No se nace, se hace» (dt.: Menschen werden nicht als etwas Bestimmtes geboren, sie werden dazu gemacht).
- «Compartir los cuidados nos acerca a la igualdad» (dt.: Care-Arbeit zu teilen, bringt uns der Gleichberechtigung näher).
- «Porque tenemos que dejar de ver natural lo que no es. No se nace para cuidar, se hace.» (dt.: Denn wir müssen damit aufhören, Dinge für natürlich zu halten, die nicht natürlich sind. Menschen werden nicht dazu geboren, Sorge-Arbeit zu leisten, sie werden dazu gebracht).

Ziel: Die Vorstellung, dass Care-Arbeit Frauensache ist, soll hinterfragt werden.

Verfügbar unter:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PL2iYaWHuQRQRBwXEP5i88xtxFFu71Ageu>

Zitate aus der Kampagne:

01. Um meinen Vater kümmert sich meine Schwester, sie kann das besser.

Eine von vier Frauen würde ihren Job aufgeben, um ältere Familienangehörige zu pflegen, wohingegen nur einer von zehn Männern dasselbe tun würde.

Batthyány, K./Genta, N./Perrotta, V. (2013): Una mirada de género a las representaciones sociales del cuidado de las personas mayores, in: Revista Latinoamericana de Población. Vol. 7, Nr. 13.

Quelle: Encuesta Nacional sobre representaciones de Cuidado. FCS-INMUJERES-ANII, S. 167.

02. Lass Papa in Ruhe, er hat den ganzen Tag gearbeitet.

Frauen, die Erwerbsarbeit nachgehen, wenden doppelt so viel Zeit wie Männer für Care- und Hausarbeit auf.

Batthyány, K. (Hrsg.) (2015): Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. MIDES, UDELAR, UN-Bevölkerungsfonds, UN Women, CEPAL.

Quelle: Eigenständige Erarbeitung auf Grundlage des Moduls zu Zeitznutzung und unbezahlter Arbeit aus der fortlaufenden Haushaltserhebung 2013. INE, INMUJERES, FCS.

03. Care-Arbeit ist Frauensache.

Für die Hälfte der lateinamerikanischen Frauen stellt die Betreuung von Kindern den Hauptgrund dafür dar, warum sie keine Arbeit suchen. Haushaltsbefragungen in Lateinamerika zeigen, dass 43,4 Prozent der Frauen im Alter von 20 bis 59 Jahren familiäre Verpflichtungen (Schwangerschaft, Betreuung von Kindern oder von hilfsbedürftigen Angehörigen, Hausarbeit oder Verbot durch Haushaltsmitglieder) als Hauptgrund dafür angeben, dass sie nicht aktiv nach einer bezahlten Arbeit suchen oder eine solche ausüben.

United Nations Organization/CEPAL: Panorama Social de América Latina 2015 (2016). CEPAL, S. 196.

04. Was weiß ich, was es zu essen gibt. Frag deine Mutter.

Frauen in einer Partnerschaft mit Kindern wenden doppelt so viel Zeit wie ihre Partner für Aufgaben auf, die ihnen niemand bezahlt.

Batthyány, K. (Hrsg.) (2015): Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. MIDES, UDELAR, UN-Bevölkerungsfonds, UN Women, CEPAL, Tabelle 11, S. 67.

05. Paula ist ein Crack, sie opfert alles für die Familie.

Eine von zehn jungen Frauen musste ihr Studium oder ihre Arbeit aufgeben, um sich um Kinder oder um Angehörige zu kümmern, während dasselbe nur bei einem von 100 jungen Männern der Fall war.

Katzkowicz, S./La Buonora, L./Pieri, D./Pandolfi, J./Semblat, F./Nuñez, S./Sauval, S./Thevenet, N. (2015): El trabajo de cuidados desde una perspectiva de género y generaciones, in: Cuadernos Temáticos de la ENAJ #3. INJU- MIDES.

Eigenständige Erarbeitung auf Grundlage der Anzahl und dem Prozentsatz von Jugendlichen und jungen Personen, die Care-Arbeit leisten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht (Tabelle 3, S. 19) und dem Prozentsatz von Jugendlichen und jungen Personen, die Care-Arbeit leisten und die für diese Arbeit aufgehört haben zu studieren oder zu arbeiten, Grafik 11, S. 28.

06. Wenn ich groß bin, möchte ich ein Flugzeug steuern.

Eine von drei jungen Personen ist der Meinung, dass Frauen etwas studieren sollten, das nicht mit der Gründung einer Familie kollidiert.

Instituto Nacional de la Juventud: Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. ENAJ 2013 (2015). INJU- MIDES, S. 10.

07. Ich möchte schnell die Hausarbeit fertig machen, damit ich beruhigt losgehen kann.

Spielen, Schimpfen und zur Schule bringen sind die Dinge, die sich Männer und Frauen bei der Erziehung von kleinen Kindern am meisten teilen. Die restlichen Aufgaben werden meist von Frauen ausgeführt.

Cabella, W./De Rosa, M./Failache, E. et al. (2015): Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay: primeros resultados de la ENDIS. INE, UR, OPP, MSP, MIDES. Grafik «Reparto de tareas dentro del hogar entre la madre y su pareja (solo para las mujeres con pareja en el hogar)», Grafik IV.3.2, S. 67.

ÜBERSICHT DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN

ANEP – Vorstand der nationalen Bildungsverwaltung

BID – Interamerikanische Entwicklungsbank

BPS – Bank für soziale Vorsorge

CAIF – Zentren für Kinder- und Familienbetreuung

CAPI – Frühkindliche Betreuungseinrichtungen

CEPAL – Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik

CIEDUR – Interdisziplinäres Zentrum für Entwicklungsstudien

CNPS – Nationaler Koordinationsrat für Sozialpolitik

CNS – Nationale Folgekommission der Beschlüsse der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995

FCS – Fakultät für Sozialwissenschaften

INAU – Kinder- und Jugendinstitut

INE – Nationales Statistikinstitut

INMUJERES – Nationales Fraueninstitut

MEC – Ministerium für Bildung und Kultur

MEF – Wirtschafts- und Finanzministerium

MIDES – Ministerium für soziale Entwicklung

MSP – Gesundheitsministerium

MTSS – Ministerium für Arbeit und Soziales

OPP – Planungs- und Haushaltsreferat

PIT-CNT – Gewerkschaftsübergreifendes Plenum der Arbeitnehmer – Nationaler Arbeitnehmerkonvent

RGF – Netzwerk Gender und Familie

SNIC – Nationales Integrales Care-System

UDELAR – Universität der Republik

UG – Abteilung für geschlechtsspezifische Angelegenheiten innerhalb des Staatssekretariats für Care-Fragen

UNFPA – UN-Bevölkerungsfonds