

Im Dienst der Gemeinschaft

„freiwillige“ Sozialarbeiterinnen auf dem Land

*Millionen von Frauen arbeiten in Indien als „freiwillige“ Helferinnen in sozialen Einrichtungen gegen eine „Aufwandsentschädigung“. Weder werden sie als kommunale Angestellte anerkannt, noch erhalten sie einen angemessenen Lohn. Der Staat brüstet sich jedoch mit ihren Diensten und erhält dafür Hilfsgelder aus aller Welt. Die Soziologin und Autorin **Christa Wichterich**, die sich seit Jahren mit den Belangen indischer Frauen beschäftigt, hat mithilfe eines Stipendiums die Situation der „Freiwilligen“ erforscht. Hier fasst sie ihre Ergebnisse zusammen.*

Sechseinhalb Millionen Kindergärtnerinnen, Schulköchinnen, Geburtshelferinnen und Gesundheitsarbeiterinnen managen in ihren Gemeinden die Dauerkrise von Armut und Mangelernährung, unzureichender Gesundheitsversorgung und Bildung armer Bevölkerungsgruppen. Der Clou dabei ist, dass diese 6,5 Millionen Sozialarbeiterinnen „freiwillig“, sprich: für die Ehre arbeiten. Sie stammen aus den Dörfern selbst und sollen mit etwas Training und kalorienhaltiger Zusatznahrung, Spielzeug und einigen Basismedikamenten die Grundversorgung der armen Bevölkerung vor allem auf dem Land verbessern. Keine dieser Gemeindearbeiterinnen, auch soziale Aktivistinnen genannt, erhält den Mindestlohn von derzeit 18 000 INR (ca. 225 Euro), ist per Vertrag bei der Regierung beschäftigt und entsprechend sozial abgesichert. Die „Managerinnen der Armut“ (Mary John) bekommen lediglich eine Aufwandsentschädigung - „Honorar“ genannt, wie eine milde Gabe des Staates, die zu 60 Prozent vom jeweiligen Bundesstaat und zu 40 Prozent von der Zentralregierung getragen wird. Die Gesundheitsarbeiterinnen bekommen einen sogenannten „Anreiz“, nachdem sie ihre Aufgabe, z.B. Begleitung einer Krankenhausgeburt, einschließlich Vor- und Nachbetreuung vollständig abgeschlossen haben. Diese Aufwandsentschädigung kann nicht verdecken, dass das Gros der Arbeit unbezahlt bleibt.

Statt angemessenem Lohn wird den meist niedrigkastigen Frauen ein Empowerment versprochen.

Seit 1975 führte die indische Regierung eine Reihe von Programmen für die arme ländliche Bevölkerung ein, um Ernährung, Gesundheit und Bildung zu verbessern.

- ▶ das Integrated Child Development Scheme (ICDS) mit derzeit 2,8 Millionen Kindergärtnerinnen und Helferinnen,
- ▶ das Mid-Day-Meal Scheme (MDM) mit 2,6 Millionen Köchinnen für die Schulen,
- ▶ die National Rural Health Mission (NRHM) mit derzeit einer Million Gesundheitsarbeiterinnen, zuständig für die Krankenhausgeburten und Immunisierungsprogramme, ASHAs genannt (Accredited Social Health Activist), plus seit kurzem auch USHAs (Urban Social Health Activist) in den Städten,
- ▶ zusätzlich 2-300.000 Geburtshelferinnen ANM (Auxiliary Nurse Midwives).



Frauen einer ländlichen Selbsthilfegruppe
Foto: Rainer Hörig

Auf der internationalen Ebene waren dies von Anfang an Vorzeigeprojekte, mit denen sich der indische Staat als fürsorglicher Staat profilierte, der den sozialen Grundrechten seiner Bürger*innen verpflichtet ist und politischen Willen zur Armuts- und Hungerbekämpfung, zu Community Development und Frauen-Empowerment hat. Seit Jahrzehnten wurden die Programme deshalb von internationalen Hilfsorganisationen und westlichen Entwicklungsagenturen unterstützt.

Die unfreiwillig Freiwilligen

Frauen sind die idealen Arbeiterinnen für die Ehre, die sich mit einem Fürsorge-Ethos um Andere kümmern. Das beruht auf ihrer vorgeblich „natürlichen“ Bestimmung, seva, Dienste zu leisten und selbstaufopfernd und altruistisch Sorgearbeit zu verrichten. Die Sozialarbeit gilt lediglich als verlängerte Familienarbeit. Dass die Frauen täglich mehrere Stunden unbezahlt arbeiten sollen, unterstellt einen männlichen Familienernährer. Dieser findet sich allerdings wegen der Krise der Landwirtschaft nirgendwo.

Trotzdem ist die geringe Aufwandsentschädigung für die meisten armen Frauen und ihre Familien, für Witwen und Alleinstehende eine begehrte Einnahmequelle. Der Job als Sozialarbeiterin ist attraktiv, denn sie werden im Dorf als Vertreterin eines Regierungsprogramms wahrgenommen und gewertschätzt. Gleichzeitig beflügelt sie die Hoffnung, dass

die freiwillige Arbeit ein Einstieg zum sozialen Aufstieg mit einem richtigen bezahlten Job als öffentliche Angestellte sein könnte. Anfänglich sollten die Kindergärtnerinnen vier Stunden täglich arbeiten, heute sind es sechs bis sieben Stunden. Im Laufe der Zeit kamen immer mehr Arbeiten dazu, die nichts mit den Kernaufgaben im Kindergarten zu tun haben, z.B.

Befragungen und statistische Erhebungen in den Dörfern. ASHAs, die Schwangere zu jeder Tages- und Nachtzeit ins Krankenhaus begleiten und während der Geburt bei ihnen bleiben sollen, müssen zunehmend multiple Gesundheitsdienste leisten, Verhütungsmittel, Hygieneartikel und Medikamente für Tuberkulosekranke verteilen und andere ansteckende Krankheiten überwachen. Diese Zusatzpflichten, die dem Prinzip der Freiwilligkeit entgegengesetzt sind, haben sich für die Frauen jedoch nicht in einer Besserbezahlung oder Höherbewertung ausgezahlt. Vielmehr geraten sie in einen zeitlichen Konflikt mit den Haushaltspflichten, die für alle Frauen absolute Priorität haben.

Die Sozialarbeiterinnen agieren an einer Schnittstelle zwischen Staat und den Communities mit einem hohen Reibungs- und Konfliktrisiko. Denn wenn Lernmaterial und Medikamente nicht in den Dörfern ankommen, d.h. die Kindergärtnerinnen und Gesundheitsarbeiterinnen sie nicht bereitstellen, fühlen sich die Mütterkomitees, die die Ausführung der Programme in den Dörfern überwachen sollen, betrogen und beschuldigen die Sozialarbeiterinnen des Missbrauchs. Auf der lokalen Ebene, wo sie auch immer um Anerkennung ringen, verlieren sie Respekt und Glaubwürdigkeit, wenn sie nicht liefern (können).

Aus vielen Regionen wird berichtet, dass wenn Material nicht in den Dörfern ankommt, die Sozialarbeiterinnen sich trotzdem verantwortlich fühlen und notfalls Lebensmittel oder Spielzeug zunächst aus der eigenen Tasche bezahlen. Falls der Kindergarten nicht nutzbar ist, nehmen sie die Kinder mit zu sich nach Hause, wenn es nicht ausreichend Wasser zum Kochen gibt, bringen die Mittagessen-Köchinnen Wasser von zu Hause mit. Wenn der Krankenwagen nicht kommt, wenn eine ASHA eine Frau zur Geburt ins Krankenhaus bringen will, streckt sie das Geld für eine Auto-Riksha vor. Die Erstattung erfolgt in der Regel erst Monate später.

Aus dieser Sicht sind die Sozialarbeiterinnen

engagierte Care-Arbeiterinnen, die unbezahlte Arbeit, Energien, Zeit sowie eigene materielle und finanzielle Ressourcen investieren. Ohne diese Sorge-Ethik und das Engagement der Frauen hätte das Leuchtturmprogramm ICDS nicht seit den 1970er Jahren bis heute überlebt. Dabei wollen die Frauen auch Respekt und Glaubwürdigkeit in den lokalen Gemeinschaften gewinnen.

Die komplexen Machtverhältnisse in den Dörfern, Privilegien und Abhängigkeiten, vor allem durch Kastensystem sind jedoch schwierige Arbeitsbedingungen für die Sozialarbeiterinnen, die meist aus unteren Kasten kommen. Befindet sich ein Kindergarten in einem hochkastigen Teil des Dorfes, ist der Zugang für niedrigkastige Kinder schwierig. Wenn Kindergärtnerinnen und Gesundheitsarbeiterinnen Lernmaterial und Medikamente nicht bereitstellen, fühlen sich die Zielgruppen betrogen und beschuldigen die Sozialarbeiterinnen des Missbrauchs. Die Empowerment-Strategie der Programme, arme Frauen aus den Dörfern für die Jobs zu bevorzugen, wird durch den andauernden Kastismus auf dem Land konterkariert: Kinder aus hohen Kasten weigern sich immer wieder, von Dalit-Frauen gekochte Mahlzeiten wegen vermeintlicher Verunreinigung in der Schule zu essen.

Von Erfolgen und Abwertung

Statistiken bilanzieren, dass Kindergärtnerinnen 58 Millionen Kinder und 10.2 Million Schwangere und Stillende erreichen, und dass dank der Arbeit von ASHAs auf dem Land die Immunisierungsraten hochgegangen, Mangelernährung reduziert und die Zahl von Klinikgeburten angestiegen sind. Das von den Schulköchinnen gekochte, frische Mittagessen macht den Schulbesuch für Bildungsferne und sozial Schwache attraktiv, was exemplarisch in Tamil Nadu nachgewiesen ist.

Gegenläufig zu den Erfolgsgeschichten der Programme sind Umsetzungsmängel, Missmanagement und Korruption innerhalb der bestehenden Macht- und Abhängigkeits-

verhältnisse weitverbreitet. Die Mittel für die Sozialprogramme fließen durch eine Bürokratie, die Sozialmaßnahmen – wie der Korruptionsforscher Akil Gupta sagt – nicht als Bürger*innenrechte sieht. Bis zu 30 Prozent der Gelder werden abgezweigt oder versickern in der Selbstbedienungsökonomie von Politikern, Ministerien und der lokalen Verwaltung. So kommt es, dass Kindergärten nur auf dem Papier existieren, Gebäude unbrauchbar sind oder keine Toilette für Hygieneerziehung haben.

Die Sozialarbeiterinnen werden in die Veruntreuungsvorwürfe eingeschlossen. Im Zentrum stehen dabei die nahrhaften Kekse für die Kleinen im Kindergarten. Der Vorwurf lautet, die Kindergärtnerinnen würden die Kekse verkaufen, um ein paar Cent einzunehmen. Auch werden sie beschuldigt, die Zahlen der Kindergartenutzung oder Krankenhausgeburten hochzusetzen, um mehr Mittel zu bekommen. Oder aber sie würden einfach nicht zur Arbeit auftauchen.

Frauen müssen üblicherweise Schmiergeld zahlen, um den Job zu bekommen. Den aufgenommenen Kredit können sie dann nur mühsam zurückzahlen, weil sie nicht vernünftig bezahlt werden. So entstehen Formen von Kleinkorruption aus dem strukturellen Dilemma „freiwilliger“ Arbeit und miserabler Entlohnung. Die Erzählungen von Korruption und Fehlzeiten stigmatisieren aber die Frauen, werten ihr Engagement ab und legitimieren ihre Unterbezahlung. Hinzu kommen weitere Diskreditierungsversuche: ASHAs sollten Kondome namens ASHA verteilen, was mit sexueller Freizügigkeit konnotiert war. Nach entsprechenden Reaktionen in der Bevölkerung weigerten sich die ASHAs, sie zu verteilen.

Die Regierung nahm die weitverbreitete Korruption zum Anlass für ein neues Monitoringsystem der Programme, von den Ministerien bis zu den Kindergärten. Der Schwerpunkt der Überwachung liegt jedoch auf den Sozialarbeiterinnen. Sie müssen all ihre Aktivitäten dokumentieren und täglich bis zu sieben Listen ausfüllen. An einigen



Dorfschule

Foto: Rainer Hörig

Orten müssen die Kindergärtnerinnen jeden Morgen ein Selfie an die Supervisorin schicken. Das alles soll sie disziplinieren, ihr „Ehrenamt“ gewissenhaft auszuführen, Transparenz und Professionalität in die Sozialarbeit hinein zu bringen. Die Frauen fühlen sich durch solche Kontrollmaßnahmen gedemütigt und eingeschüchtert, zumal sie nicht selten mit Drohungen einhergehen, dass sie den Job verlieren. Das alles widerspricht nicht nur diametral dem Konzept der Freiwilligkeit, sondern erzeugt auch einen permanenten Zeit- und Psychostress für die Frauen.

Um diese Diskriminierungen zu kontern, werten die Sozialarbeiterinnen sich selbst auf und stellen sich als Arbeiterinnen mit Regierungsauftrag dar. Kindergärtnerinnen bezeichnen sich als „Lehrerinnen“. Sie wollen nicht Freiwillige oder soziale Aktivistinnen genannt werden und sind stolz auf das, was sie erreicht haben. Dass sie tatsächlich eine bedeutende Rolle als Influencer in den Communities spielen, zeigt sich in Wahlkampfzeiten. Sie werden von allen Parteien und Kandidat*innen mit Versprechungen umworben, damit sie sich im Dorf für die eine oder andere stark machen.

Wohlfahrtsstaat auf Sparkurs

Seit der ökonomischen Wende Anfang der 1990er Jahre hat der indische Staat seine soziale Verantwortung zunehmend reduziert. Un-

ter der Modi-Regierung spiegeln Kürzungen des öffentlichen Haushalts dies sehr deutlich: In ihrem Wahlmanifest von 2014 hatte die BJP eine Erhöhung der Zahlungen an die Sozialarbeiterinnen versprochen. Davon war nicht mehr die Rede, als die Modi Regierung das Budget für die Kindergärten und das Gesundheitsprogramm auf dem Land erheblich zusammenstrich. Die jahrzehntelange Mobilisierung von unbezahlter „freiwilliger“ Arbeit in großem Maßstab für öffentliche Programme ist eine offensichtliche Strategie des Staates, die Kosten zu reduzieren. Die Sozialarbeiterinnen ohne reguläre Bezahlung und soziale Sicherheiten federn die Sparstrategie des Staates ab. Genau das meinen die Frauen, wenn sie sagen: „Wir helfen dem Staat sehr viel.“ Die neuen Disziplinierungs- und Kontrollmethoden verschieben Verantwortung und Rechenschaftsdruck auf die einzelnen Sozialarbeiterinnen.

Gleichzeitig wurde die Privatisierung auch in Programmen zur kindlichen Entwicklung und dem Frauen-Empowerment eingeführt. Die Gesundheitsversorgung von Schwangeren oder die Ernährung und Bildung bedürftiger, mangelernährter Kinder werden teilweise an große Firmen oder an neu gegründete profitorientierte NGOs übertragen, angeblich um die Qualität und Effizienz zu optimieren. Konzerne nutzen umgekehrt die Sozialprogramme, um ihre soziale Unternehmensverantwortung aufzubessern.

Als erstes wurde die Mittagessenproduktion an Unternehmen oder NGOs ausgelagert. Das bedeutet, dass industriell hergestellte Nahrungsmittel von außen, manchmal von weit her geliefert werden. Dann wurde der Betrieb ganzer Kindergärten an solche Pseudo-NGOs, Unternehmensstiftungen oder Konzerne übergeben. Dabei wird die Sozial- und Sorgearbeit der Frauen weiter entwertet und die geringe Entlohnung gerechtfertigt. Manchmal wird sie in Gelegenheits- oder Vertragsarbeit verwandelt oder die Gemeindearbeiterinnen werden sogar ganz überflüssig gemacht. Statt dass die Regierung Beschäftigung im öffentlichen Dienst oder im formalen Gesundheitswesen schafft, entstehen auf diese Weise mehr informelle prekäre Jobs und eine preiswerte, sehr verletzliche Klasse von Sozialarbeiterinnen.

Diese Dienstleisterinnen werden allgemein als selbstverständlich unterstellt und gelten als stets flexibel abrufbar. Obwohl ihre Arbeit ignoriert und missachtet wird, verleiht sie der Politik ein wohlfahrtsstaatliches Image, sich um Reduktion des Mangels an Ernährung, Bildung, Gesundheit und Bürgerinnenrechten zu bemühen.

Die häufig drei, sechs oder sogar neun Monate verspätete Auszahlung der Aufwandsentschädigung signalisiert den Sorgearbeiterinnen immer wieder die geringe Wertschätzung durch den Staat, die Gleichgültigkeit der Bürokratie und die anhaltende Weigerung,

sie als öffentliche Bedienstete anzuerkennen. Das entmutigt und schüchtert ein, erzeugt ein Gefühl von extremer Abhängigkeit und Verletzlichkeit, aber ist auch der Ausgangspunkt für Proteste und Kämpfe.

Der Mythos von Ehre und Freiwilligkeit führt in die bizarre Situation, dass Würde und Arbeitsrechte der Gemeindearbeiterinnen vom Staat verletzt werden. In Notfällen sorgt er nicht für diejenigen, die für die Gesundheit und das Wohlergehen anderer sorgen sollen: er zahlt nicht, wenn eine Köchin sich Verbrennungen zuzieht, die Köchinnen haben kein Anrecht auf eine der Mahlzeiten, die sie kochen, ASHAs keinen Anspruch auf Mutterschaftszeit. Sreerekha hat diesen Staat, der die Ehrenamtlichkeit von Frauen erzwingt, in einem großartigen Buch über die Kindergärtnerinnen "ehrlos" genannt. Gewerkschaften nennen es eine "nationale Schande", dass die Sozialarbeiterinnen, die Armut in den Communities bekämpfen sollen, selbst verarmen. Der Staat sicherte ihnen auch kein Schutz vor sexueller Gewalt zu, als er 2010 das Gesetz zum Schutz von Frauen vor sexueller Belästigung einführte; sie wurden nicht mitberücksichtigt. Dabei klagen die Kindergärtnerinnen und vor allem die ASHAs, die oft nachts mit Hochschwangeren unterwegs sind, sehr häufig über sexuelle Anmache bis hin zu Vergewaltigung.

Kämpfe der Sozialarbeiterinnen

Es vergeht kein Tag, an dem nicht in indischen Tageszeitungen über Proteste und Streiks der Sozialarbeiterinnen berichtet wird. Die Kindergärtnerinnen gelten heute in Indien als die bestorganisierte Gruppe im informellen Sektor. Hunderttausende sind in den vergangenen Jahren in allen Bundesstaaten auf die Straßen gegangen. Überall erheben sie vier Standardforderungen: 1) Regularisierung als 'normale' Lohnarbeiterinnen, 2) Mindestlöhne, 3) Soziale Sicherung einschließlich einer Rente von mindestens 3000 IRN, 4) keine Privatisierung der Programme.

Im Laufe der Jahre hatten die Gemeindearbeiterinnen auf der ländlichen Ebene Gruppen,

Sanghas/Sangathans, gebildet, die eine kollektive Identität entwickeln. Sie forderten zum Beispiel eine Sari-Uniform, um als Gruppe sichtbar zu sein. Oft werden diese Gruppen von Gesundheits- oder Frauenrechts-NGOs unterstützt, manchmal von parteinahen Gewerkschaften. Ihre Proteste bauen auf ihrer Enttäuschung über Diskriminierung und Demütigung auf, vor allem aber auf der anhaltenden Verweigerung der Regierung, sie als richtige Arbeiterinnen anzuerkennen. Im Gegensatz zur Ideologie von Freiwilligkeit und Ehre beziehen sie sich auf Arbeitsrechte. Überall kämpfen sie gegen beides: Geringbezahlung und Geringbewertung.

Sie intensivierten ihre Kämpfe, nachdem der Oberste Gerichtshof ihr Gesuch zur Anerkennung als öffentliche Bedienstete 2006 ablehnte. Ein Nachteil ihrer Organisierung ist, dass sie sehr zersplittert sind, je nach Gewerkschaftszugehörigkeit, Region, Kaste usw. Der Höhepunkt ihrer Streiks war 2018. Als sie sich damals erstmalig den landesweiten Massenprotesten von Bäuer*innen und Arbeiter*innen gegen die Regierung Modi anschlossen, verkündete Modi eine Verdoppelung der „Honorare“ der Kindergärtnerinnen und Gesundheitsarbeiterinnen. Vielerorts blieb diese Verdoppelung aus, nirgendwo reicht sie an die Mindestlöhne heran. Und vor allem gibt sie den Frauen immer noch nicht den Status von Regierungsbediensteten. Deshalb kommt es weiterhin zu Streiks und Protesten. Die Schulköchinnen sind empört, weil sie von der Erhöhung der Honorare ausgeschlossen wurden. Viele Kindergärtnerinnen sind der Verzweiflung nahe, weil kaum noch Materialien die Kindergärten erreichen, keine Kekse als Zusatznahrung für die Kleinen, kein Lernmaterial. Die Eltern drohen, die Kinder gar nicht mehr in die Horte zu schicken. Wo die Stelle einer Kindergärtnerin frei wird, wird sie nicht nachbesetzt, sondern die Helferin muss ihre Aufgaben übernehmen. Die Frauen fürchten, dass die Regierung die Kindergärten austrocknen und die Sozialarbeiterinnen entmutigen will, um dann die Horte zu schließen.

Frauengruppen aus Maharashtra erzielten einen Sieg beim Obersten Gerichtshof in Sachen Privatisierung von staatlichen Sozialprogrammen. Das Gericht entschied, dass die Vergabe des Auftrags für die Herstellung der Essensrationen an drei große Firmen, die bereits bekannt für schlechte Lebensmittelqualität sind, nicht rechtens war. Die Selbsthilfegruppen von Frauen, die die Mittagessen bisher vor Ort zubereitet hatten, wurden unrechtmäßig von der Bewerbung ausgeschlossen, weil die Ausschreibung eine teure Verarbeitungstechnologie verlangte, die die Frauengruppen sich nicht leisten können. Der Oberste Gerichtshof entschied nun, dass eine neue Ausschreibung erfolgen muss, die die Frauengruppen nicht von vornherein ausschließt.

Der Fall zeigt zweierlei: Es ging der Regierung von Maharashtra um die Privatisierung einer Regierungsmaßnahme um jeden Preis, nicht aber um die Rechte ihrer Bürger*innen und auch nicht um das viel beschworene Frauen-Empowerment durch Beschäftigung. Zum anderen aber sind Frauengruppen und die Sozialarbeiterinnen vor Ort gut organisiert. Sie nennen ihre Proteste eine „Schule des zivilen Ungehorsams“ und haben endgültig mit dem Stereotyp der fügsamen, dienenden Frau aufgeräumt. Ihre Kämpfe haben dazu beigetragen, dass man auch in Indien von einer Feminisierung von Arbeitskämpfen spricht. Ob und welche Zukunft ihre Arbeit hat, ist jedoch unter den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen ungewiss. Für die Frauen ist das dramatisch, denn diese Arbeit macht ihre Identität aus und gibt ihnen eine Würde, die sie nicht mehr hergeben wollen. ■

Eine ausführlichere Analyse hat die Autorin in dem Buch „Indien Heute – Die Armut bleibt ungesiegt“, herausgegeben von Hanns Wienold veröffentlicht. MEINE WELT stellt das Buch auf Seite 50 vor.

Im Internet: <http://www.femme-global.de/home/>