Universität Bremen

socium
Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik

# Input: Zukunft der Pflege in Deutschland und Europa

Dr.in Ruth Abramowski
Köln 28.04.2023

# Inhaltlicher Überblick

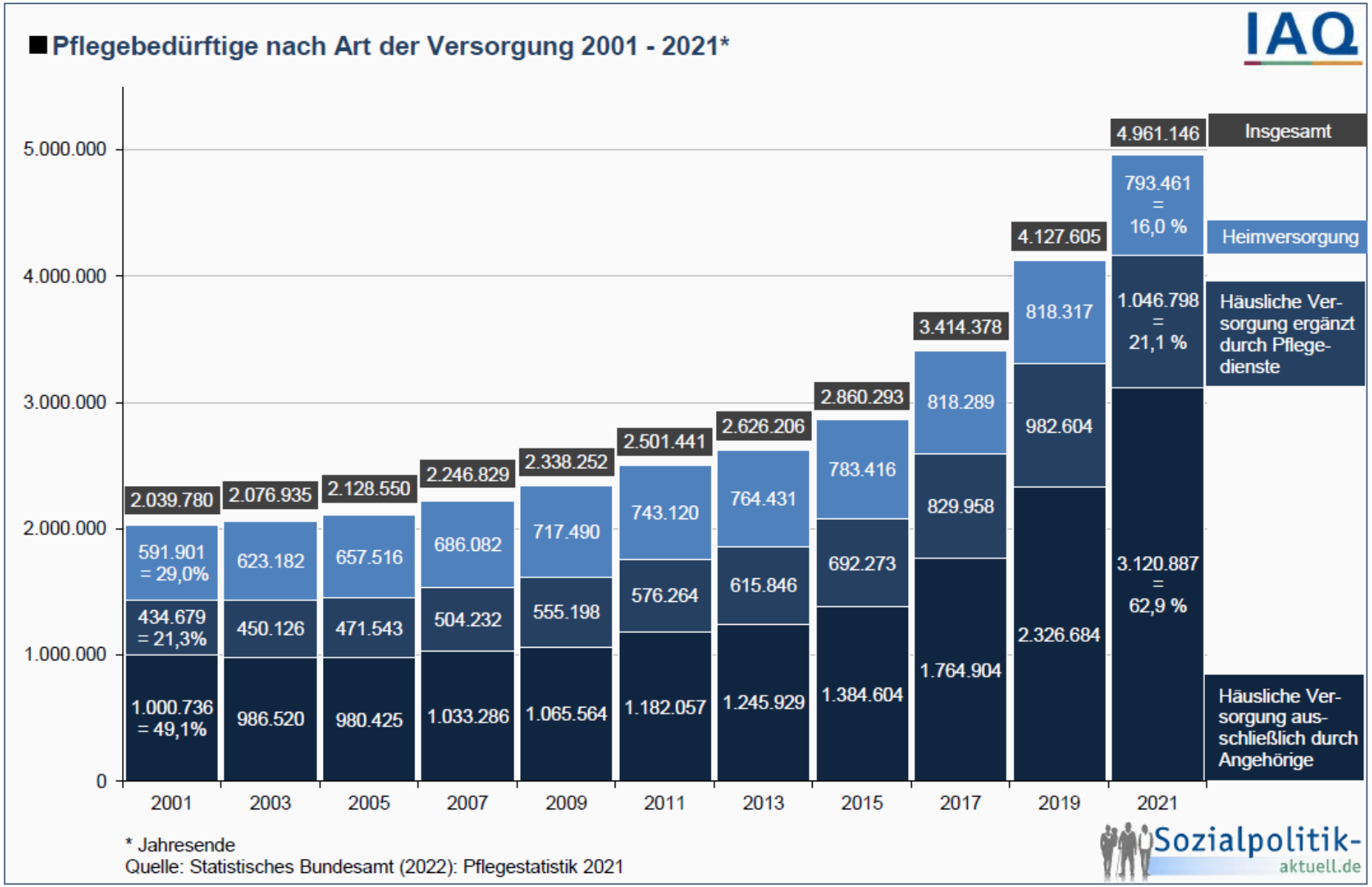
1. Allgemeine Einführung zur Pflegesituation
2. Länderunterschiede DACH: 24-Stunden-Pflege im Fokus
3. Fazit

# 1. Allgemeine Einführung zur Pflegesituation

# Ausgangspunkt: Who cares?

**Zum Kontext des demographischen und sozialen Wandels**

- Demographischer Wandel
- Fachkräftemangel: Personalbedarf in der Langzeitpflege bis 2035:180.000 zusätzliche Pflegekräfte (Rothgang/Müller 2021)
- Steigender Pflegebedarf und hohe Nachfrage zu Hause gepflegt zu werden
- Bildungsexpansion und zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen
- Mehr als 80% der Beschäftigten im ambulanten Pflegedienst und in Pflegeheimen sind Frauen (Statistisches Bundesamt 2021)



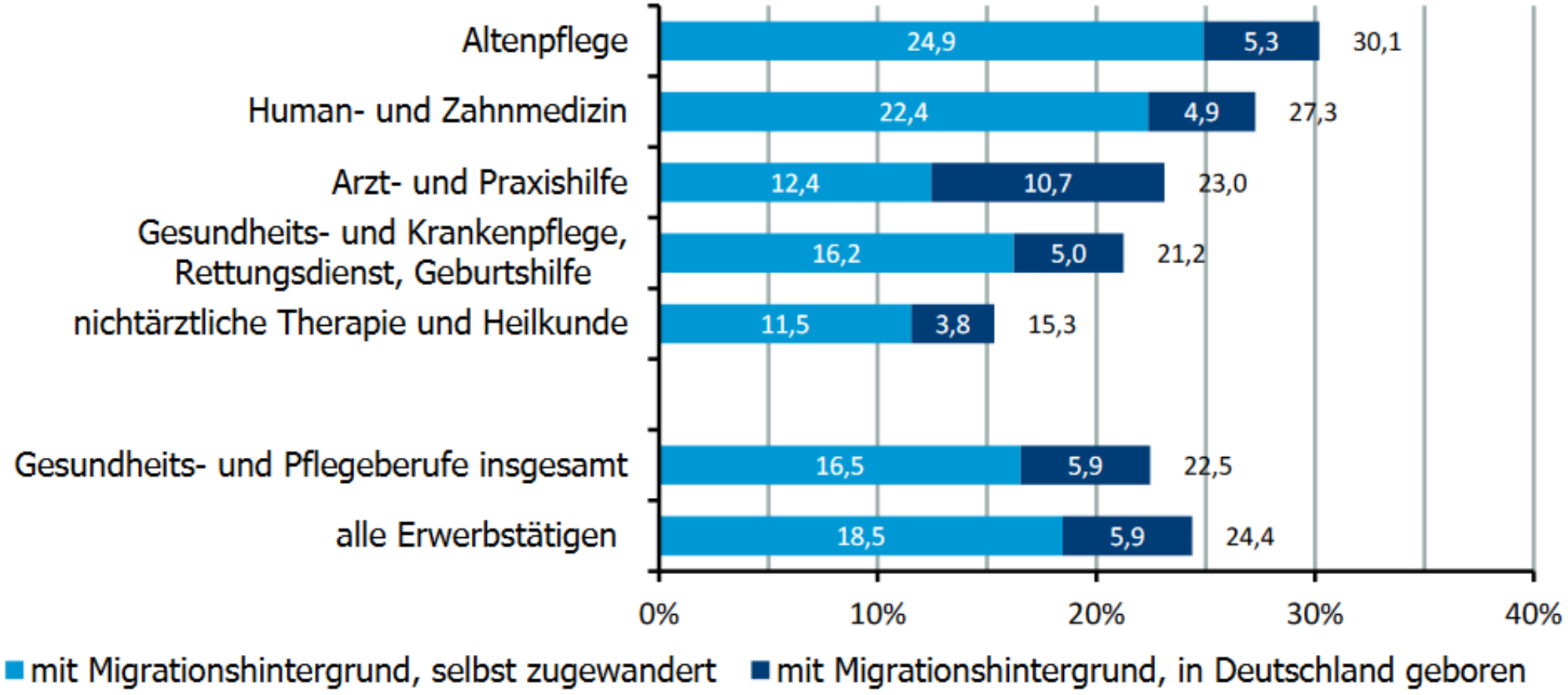

Quelle: IAQ 2022.

# Ausgangspunkt: Who cares?

**Arbeitsbedingungen**

- Einkommensunterschiede zwischen Kranken- und Langzeitpflege sind groß (Rothgang et al. 2020: 160; Carstensen et al. 2021: 2; Gottschall/Rothgang 2022: 354) und insbesondere für Assistenzkräfte in der Langzeitpflege unterdurchschnittlich (Schroeder et al. 2022)
- Ausbaufähige Interessenvertretung
- Pflegesektor im Ökonomisierungszwang: Prekäre Beschäftigungsformen, steigende Arbeitsbelastungen, zunehmende Standardisierung von Pflegetätigkeiten und Schwierigkeiten, Pflegekräfte zu rekrutieren, weshalb zunehmend gering bezahlte Pflegekräfte mit Migrationshintergrund beschäftigt werden (Williams/Brennan 2012)

# Erwerbstätige mit Migrationshintergrund in ausgewählten Gesundheits- und Pflegeberufen 2019




Quelle: Sachverständigenrat für Integration und Migration 2022.

# „Global Care Chains“/ globale Versorgungsketten

- „[…] a series of personal links between people across the globe based on the paid or unpaid work of caring“ (Hochschild 2000: 131)
- Pflegenotstand des globalen Nordens
- Care-Reserven u. a. aus globalem Süden
- Auf europäischer Ebene: verstärkte Ost-West-Migration
- Auf globaler Ebene: verstärkte Süd-Nord-Migration
  - ➢ Parallel entlang von Armutsgrenzen

# „Global Care Chains“/ globale Versorgungsketten

- Aktuell: Mobilitätsmuster zwischen osteuropäischen Staaten, wie z. B. zwischen der Ukraine und Polen (Eurofound 2020: 12, 26) sowie weiterführend zwischen Polen und Deutschland (u. a. Lutz/Palenga-Möllenbeck 2011; Lutz 2018)
- Transnationale Perspektive: Migrationsströme -> zirkuläre Pendel-Bewegung
- Häufig „informelle“ Pflegearrangements

# 2. Länderunterschiede DACH: 24-Stunden-Pflege im Fokus

| | Deutschland | Österreich | Schweiz |
|---|---|---|---|
| **Beschäftigungsformen** | Entsendung, Selbstständigkeit, Anstellung durch deutsche Agenturen oder Privathaushalte, Arbeitnehmer:innen-überlassung | Selbstständigkeit (Anstellung bei Wohlfahrtsträgern oder Privathaushalten möglich, aber kaum praktiziert) | Anstellung durch Agentur (Personalverleih) oder Haushalt (Personalvermittlung) |
| **Sozialrechtliche Absicherung** | bei Entsendungen Sozialversicherung im Herkunftsland, bei deutschen Anstellungs-verhältnissen in Deutschland; Selbstständige müssen kranken- und pflegeversichert sein, nicht aber renten-, arbeitslosen und unfallversichert | Selbstständige sind kranken-, pensions- und unfallversichert; Arbeitslosen-versicherung als freiwillige Zusatzversicherung (bei Anstellung vollständiger Sozialversicherungs-schutz) | de jure Gleichstellung mit anderen Angestellten |

Quelle: Benazha et al. 2021: 24.

| | Deutschland | Österreich | Schweiz |
|---|---|---|---|
| **Arbeitsrechtliche Absicherung** | gemäß dem Arbeitsortsprinzip gelten auch für entsandte Arbeitskräfte bestimmte in Deutschland geltende Mindestarbeits-bedingungen; Selbstständige sind von Arbeitsschutz- und Arbeitszeitgesetzen nicht erfasst | Selbstständige nicht vom Arbeitszeit- und Arbeitsschutzgesetz erfasst | Ausnahme vom schweizerischen Arbeitsgesetz |
| **Interessenvertretung** | auf Agenturseite durch den VHBP (Bundesverband für häusliche Betreuung und Pflege e.V.), aufseiten der Betreuungskräfte keine offizielle Interessenvertretung | formal vertritt die Wirtschaftskammer Agenturen und Personenbetreuer:innen, zunehmend engagieren sich auch Vereine und Gewerkschaften | auf Agenturseite durch Interessenverbände (swissstaffing; Zuhause Leben), aufseiten der Betreuungskräfte durch Gewerkschaften (Unia; Vpod) |

Quelle: Benazha et al. 2021: 24.

# Deutschland: Relevante Reformen

- **Einführung der Pflegeversicherung 1995** -> Begünstigung informeller Pflege durch Pflegeversicherung und Pflegegeld, da primär die häusliche Pflege gefördert wird

  "Pflegebedürftige sollen selbst darüber entscheiden können, wie und von wem sie gepflegt werden. Die Pflegeversicherung unterstützt deshalb auch, wenn sich Betroffene dafür entscheiden, statt von einem ambulanten Pflegedienst von Angehörigen, Freunden oder anderen ehrenamtlich Tätigen versorgt zu werden. Hierfür zahlt die Pflegeversicherung das sogenannte Pflegegeld" (BMG 2023). Voraussetzung: mind. Pflegegrad 2
- **2021: Klage einer bulgarischen Pflegerin** führte zum Urteil des BAG und 2022 zum endgültigen Urteil des LAG Berlin-Brandenburg, dass ausländische Arbeitskräfte, die häusliche Pflege in Deutschland verrichten, nach dem Mindestlohn bezahlt werden müssen (gilt für jede geleistete Arbeitsstunde, inklusive Bereitschaftsdienst)

# Deutschland: quantitativer Überblick

**Ambulanter Pflegedienst:**

- 425550 Beschäftigte im Jahr 2019: Mehrheit (69%) war teilzeitbeschäftigt, 86% weiblich, 41% 50 Jahre und älter (Statistisches Bundesamt 2021)

**Pflegeheime:**

- 796489 Beschäftigte im Jahr 2019: Knapp zwei Drittel (63%) waren Teilzeitkräfte, 83% weiblich, 43% 50 Jahre und älter (Statistisches Bundesamt 2021)

# Deutschland: quantitativer Überblick

**Informeller Bereich**

Je nach Schätzung sind rund 500000 (Benazha/Lutz 2019) bis 700000 (Petermann et al. 2021: 99) „Live-Ins“ aus Mittel- und Osteuropa in Deutschland im Bereich der informellen Langzeitpflege tätig

# Österreich: Zur Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung

- 1993 führte Österreich als erstes europäisches Land das Pflegegeld als universelle Cash-for-Care-Leistung ein
- Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung trat am 01.07.2007 durch das verabschiedete Hausbetreuungsgesetz (HBeG) und eine Neuregelung der Gewerbeordnung (GewO 1994) in Kraft
- Angestellten- (bei Bedürftigen bzw. deren Angehörigen) oder Selbstständigenmodell (Appelt/Fleischner 2014: 411)
- Praxis: Nahezu ausschließlich (rd. 99%) Selbstständigenmodell (Leiblfinger/Prieler 2018: 13), wodurch Pflegende Risiken tragen

# Österreich: Zur Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung

- Legalisierung hat kaum eine Veränderung der Arbeitsverhältnisse für Care-Arbeiter:innen bewirkt (Kretschmann 2010: 200)
- Im Fokus stand mehr die Legalität der Auftraggeber:innen als der Schutz der Care-Arbeiter:innen (Appelt/Fleischer 2014: 411)
- Obwohl Live-Ins in Österreich weitgehend sozialversicherungsrechtlich abgesichert sind, gelten für sie keine Höchstarbeitszeiten, Mindestlöhne und auch kein bezahlter Urlaub (Aulenbacher et al. 2021: 66)
- Anzahl der Live-Ins: rd. 62000 (Benazha et al. 2021: 24; Mairhuber/Allinger 2021)

# Schweiz: Gewerkschaftliche Unterstützung

- Anders als in D und AT dürfen Live-Ins in der Schweiz weder selbstständig sein noch entsandt werden, sondern müssen als Angestellte beschäftigt werden
- Durch das Angestelltenverhältnis wird gewerkschaftliche Unterstützung (UNIA und VPOD) erleichtert (Benazha et al. 2021: 37)
- 2013 haben Care-Arbeiter:innen mit Unterstützung der Gewerkschaft des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD) das Netzwerk „Respekt@vpod“ gegründet, um auf ihre prekäre Arbeitssituation aufmerksam zu machen und mehr Respekt einzufordern (z. B. eine Bezahlung von Überstunden) (Schilliger 2015: 164; Benazha 2021 et al. 2021: 37)

# Schweiz: Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen des Arbeitsgesetzes

- Berufstätigkeit in Privathaushalten ist nicht dem Arbeitsgesetz unterstellt
- Für Live-in-Betreuer:innen gibt es keine Arbeits-, Ruhe- und Gesundheitsschutzregelungen
- Mindestlohn für hauswirtschaftliche Tätigkeiten für ungelernte Arbeitskräfte, aber Entschädigung von Rufbereitschaft und Nachtdienst sind darin nicht geregelt -> beschränkte Schutzwirkung für Care-Arbeiter:innen

(Steiner et al. 2019)

# 3. Fazit

**Keine Win-Win-Situation durch informelle Pflegemigration**

- In D: insbesondere Probleme im Bereich des Arbeitszeit- und Mindestlohngesetzes
- Problematik der rechtlichen Absicherung für Live-Ins
- Lange, entgrenzte Arbeitszeiten, rund-um-die-Uhr-Bereitschaft
- Kaum Freizeit, kaum Privatsphäre
- Einfache Lösungen für eine gute Pflege unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen lassen sich nicht ohne Weiteres in anderen europäischen Ländern finden -> Herausforderungen des demographischen Wandels und des Personalmangels bestehen auch dort

# Allgemeine Lösungsideen

- Personalmangel überwinden
- „Gute“ Arbeitsbedingungen schaffen
- Pflege-Mix-Konstellationen und Verbesserung der stationären Pflege
- Gesellschaftliches Umdenken fördern: Offenheit für neue Betreuungsformen und Überwindung des Schreckensgespenstes „Pflegeheim“
- Belebung und Ausweitung der Sozialpartnerschaft (Abramowski et al. 2023)
- Berücksichtigung aller Beteiligten: Pflegepersonal, Pflegebedürftige, Angehörige, Vermittlungsagenturen

# Lösungsideen zur Regulierung der 24-Stunden-Betreuung

- Arbeitsverhältnis nach dt. Rechtsvorschriften und soz. Standards, rechtliche Absicherung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- Regelungen für Arbeitszeiten (s. Bsp. aus anderen soz. Berufen)
- Verstärkte Kontrollmaßnahmen durch unabhängige Prüfstelle
- Eine zertifizierte Agentur als Arbeitgeber in Deutschland
- Integration der häuslichen Betreuung in die Pflegeversicherung: Weiterentwicklung der §§ 45a und 45b des SGB XI
- Finanzierbarkeit einer legal beschäftigten häuslichen Betreuungskraft: Erstattungsanspruch gemäß dem Sachleistungsbeitrag beim vorliegenden Pflegegrad (nach § 36 SGB XI)

(Aulenbacher et al. 2021; Emunds et al. 2021; Herweck/Weg 2022)

# Lösungsideen zur Regulierung der 24-Stunden-Betreuung

- Weitere Quellen der staatlichen Finanzierung finden, wie z. B. die häusliche Pflegehilfe im Rahmen der Sozialhilfe (§ 64b SGB XII)
- Ergänzend: Staatl. subventionierte Haushaltsgutscheine (s. Belgien)
- Voraussetzung jeglicher staatlichen Förderung: Vertrag mit einer im Sinne „guter Arbeitsbedingungen“ zertifizierten Agentur
- Fehlanreize beseitigen: Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen führt zur Reduktion des Pflegegeldes (§§ 37, 38 SGB XI). Außerdem ist das für professionelle Angebote einsetzbare Budget geringer als das frei (u. a. auch für in Schwarzarbeit befindliche Live-Ins) einsetzbare Pflegegeld

(Emunds et al. 2021; Herweck/Weg 2022)

# Lösungsideen zur Regulierung der 24-Stunden-Betreuung

- Eindeutige Qualifikationsanforderungen für „Live-Ins“
- Sprachkurse während der Arbeitszeit ermöglichen
- Aufgabe der Kommunen: Ausbau der Sozialkontakte für migrantische Pflegekräfte
- Langfristiges Ziel: Tarifvertrag

# Fragen?

# Kontakt

**Dr.in Ruth Abramowski**

Universität Bremen
SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik
Mary-Somerville-Straße 5
28359 Bremen
Telefon: +49 421 218-58550
E-Mail: ruth.abramowski@uni-bremen.de

# Literatur

Abramowski, Ruth/Auffenberg, Jennie/Gottschall, Karin 2023: Neubelebung der Sozialpartnerschaft aufgrund des Fachkräftemangels? In: sozialpolitikblog. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS).

Appelt, Erna/Fleischer, Eva 2014: Familiale Sorgearbeit in Österreich. Modernisierung eines konservativen Care-Regimes? In: Aulenbacher, Brigitte/Riegraf, Birgit/Theobald, Hildegard (Hrsg.): Sorge. Arbeit, Verhältnisse, Regime. Soziale Welt. Sonderband 20, 397–417.

Aulenbacher, Brigitte/Leiblfinger, Michael/Prieler, Veronika 2021: Das umstrittene Selbstständigenmodell – Live-in-Betreuung in Österreich. In: Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim Basel: Beltz Juventa, 66–78.

Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.) 2021: Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim Basel: Beltz Juventa.

Benazha, Aranka V. 2021: Alles rechtens? Rechtliche Rahmenbedingungen der Live-in-Betreuung in Deutschland. In: Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim Basel: Beltz Juventa, 46–78.

# Literatur

Benazha, Aranka V./Leiblfinger, Michael/Prieler, Veronika/Steiner, Jennifer 2021: Live-in-Care im Ländervergleich. In: Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim Basel: Beltz Juventa, 20–45.

BMG 2023: Pflegegeld. In: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/pflegegeld.html, zugegriffen am 25.04.23.

Carstensen, Jeanette/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris 2021: Entgelte von Pflegefachkräften 2020. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Emunds, Bernhard/Kocher, Eva/Habel, Simone/Pflug, Rebekka/Tschenker, Theresa/ von Deetzen, Verena 2021: Gute Arbeit für Live-In-Care. Gestaltungsoptionen für Praxis und Politik. Policy Paper 2. Sankt Georgen: Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik.

Eurofound 2020: Long-term care workforce. Employment and working conditions. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

# Literatur

Herweck, Rudolf/Weg, Marianne 2022: „24-Stunden-Pflege“: Abschaffen oder neu gestalten? Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 102 (8), 399–404.

Hochschild, Arlie R. 2000: Global care chains and emotional surplus value. In: Hutton, Will/ Giddens Anthony (Hrsg.): On the edge. Living with global capitalism. London: Vintage, 130–146.

IAQ 2022: Pflegebedürftige nach Art der Versorgung 2001 – 2022. In: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Gesundheitswesen/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVI16_Thema_Monat_02_23.pdf, zugegriffen am 24.04.23.

Kretschmann, Andrea 2010: Mit Recht regieren? Zur Legalisierung häuslicher 24-Stunden-Carearbeit in Österreich. In: Scheiwe, Kirsten/Krawietz, Johanna (Hrsg.): Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 199–228.

Leiblfinger, Michael/Prieler, Veronika 2018: Elf Jahre 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Eine Policy- und Regimeanalyse. Linz: Linzer Beiträge zu Wirtschaft – Ethik – und Gesellschaft 9.

Lutz, Helma 2018: Die Hinterbühne der Care-Arbeit. Transnationale Perspektiven auf Care-Migration im geteilten Europa. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

# Literatur

Lutz, Helma/Pallenga-Möllenbeck, Ewa 2011: Care, gender and migration: Towards a theory of transnational domestic work migration in Europe. In: Journal of Contemporary European Studies 19 (3), 349–364.

Mairhuber, Ingrid/Allinger, Bernadette 2021: Transnationale Betreuungs- und Pflegekräfte in europäischen Privathaushalten. Endbericht für die AK Wien. Wien: FORBA.

Petermann, Arne/Jolly, Giorfio/Schrader, Katharina 2021: Fairness und Autonomie in der Betreuung in häuslicher Gemeinschaft. Ergebnisse einer empirischen Studie. Grauer Markt Pflege. In: https://www.vr-elibrary.de/doi/10.13109/9783666733284.99, zugegriffen am 25.04.23.

Rothgang, Heinz/Müller, Rolf 2021: BARMER Pflegereport 2021. Wirkungen der Pflegereformen und Zukunftstrends. Berlin: BARMER.

Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Preuß, Benedikt 2020: BARMER Pflegereport 2020: Belastungen der Pflegekräfte und ihre Folgen. Berlin: BARMER.

Sachverständigenrat für Integration und Migration 2022: Systemrelevant: Der Beitrag von Zugewanderten im Gesundheitswesen. Zahlen und Fakten zum SVR-Jahresgutachten 2022. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload-/SVR_Integration_Migration_Factsheet_Jahresgutachten_2022.pdf, zugegriffen am 04.04.23.

# Literatur

Schilliger, Sarah 2015: Wir sind doch keine Sklavinnen! Polnische Care-Arbeiterinnen in der Schweiz organisieren sich selbst. In: Denknetz Jahrbuch 15 (8), 164–177.

Schroeder, Wolfgang/Kiepe, Lukas/Inkinen, Saara 2022: Die Grenzen selbstorganisierten Handelns: attraktive Pflegeberufe durch Tarifautonomie? In: WSI-Mitteilungen 05/2022.

Statistisches Bundesamt 2021: Pflege. In: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/_inhalt.html#sprg229164, zugegriffen am 05.09.21.

Steiner, Jennifer/Schwiter, Karin/Villalba, Anahi 2019: Unsichtbare Care-Arbeit. Transnationale Sorgeketten für Schweizer Senior*innen. In: https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/169368/1/2019_Steiner_Schwiter_Villalba_Geoagenda_Artikel.pdf, zugegriffen am 25.04.23.

Williams, Fiona/Brennan, Deborah 2012: Care, markets and migration in a globalising world. Introduction to the Special Issue. In: Journal of European Social Policy 22 (4), 355–362.