



**IWAK**

**Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur**

Zentrum an der Goethe-Universität Frankfurt am Main



## **Häusliche Betreuung und Pflege zwischen Qualitätsanspruch und Kosten. Europäische Lösungsansätze im Vergleich**

*Internationale Konferenz vom 20. und 21. Oktober 2008 an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main*

*Zusammenfassung erstellt durch das IWAK*

**IWAK**

Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur –  
Zentrum an der Goethe-Universität  
Frankfurt am Main

Robert-Mayer-Str. 1

600054 Frankfurt am Main

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Christa Larsen

Dr. Angela Joost

Tel.: 069-798 22152 oder 23646

[c.larsen@em.uni-frankfurt.de](mailto:c.larsen@em.uni-frankfurt.de) oder

[Joost@soz.uni-frankfurt.de](mailto:Joost@soz.uni-frankfurt.de)

Frankfurt am Main, November 2008

## Gliederung

0. Einführung .....	2
1. Care Modelle in Europa .....	3
2. Situationsbeschreibung in einzelnen europäischen Ländern.....	4
2.1 Mitteleuropa .....	4
2.1.1 Österreich .....	4
2.1.2 Deutschland.....	6
2.2 Süd- und Osteuropa .....	8
2.2.1 Spanien und Italien .....	9
2.2.2 Polen .....	9
2.3 Nord- und Westeuropa .....	10
2.3.1 Schweden und Niederlande .....	10
2.3.2 Frankreich.....	10
3. Ansätze für die Fortführung des Diskurses in Deutschland .....	11
3.1 Mögliche Dimensionen der Analyse von aktueller und zukünftiger Situation.....	11
3.2 Eruierung und Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten.....	12

### **0. Einführung**

Ziel dieser Konferenz mit Wissenschaftler/innen und Expert/innen aus verschiedenen europäischen Ländern und Regionen war es festzustellen, wie sich die Situation der häuslichen Betreuung und Pflege in den Ländern darstellt und von welchen Rahmenbedingungen sie bestimmt wird. Besonders interessant im Hinblick auf die Situation in Deutschland sind die Fragen, welche Bedeutung in diesem Kontext der illegalen Beschäftigung von Migrantinnen zukommt und wie dieser Komplex bewertet wird. Hiervon hängt ab, ob und wenn ja, welche Lösungsstrategien verschiedene Länder, ausgehend von ihrer spezifischen Lage, hierfür entwickelt haben und mit welchem Erfolg sie diese umsetzen. Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit solche erfolgreichen Konzepte und Erfahrungen auf Deutschland übertragbar sind und helfen können, die Situation in Deutschland zu verbessern.

## **1. Care-Modelle in Europa<sup>1</sup>**

In Europa können zwei Care-Modelle unterschieden werden, die jeweils bezüglich der Zuständigkeit des Staates und der Familie für Betreuung und Pflege und der Art der unterstützenden staatlichen Leistungen unterschiedlichen Logiken folgen.

Das skandinavische Modell zeichnet sich durch einen hohen Anteil an öffentlichen Dienstleistungen aus, die allen Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen offen stehen. Der Zugang zu diesen Leistungen ist generalistisch, d.h. ausschließlich auf den Pflege- und Betreuungsbedarf bezogen und nicht abhängig von der materiellen Situation der Pflegebedürftigen. Geldleistungen werden kaum gezahlt. Ein breites Spektrum an Dienstleistungen, angefangen von Tagespflege bzw. Tagesbetreuung in Heimen und Sozialstationen oder auch in Pflegefamilien bis hin zu Diensten im Abend-, Nacht- und Wochenendbereich, zählen dazu; aber auch vielfältige Angebote, die punktuell - also nicht regelmäßig - pflegende Angehörige entlasten. Diese Dienstleistungen demonstrieren, dass das vorherrschende Prinzip im skandinavischen Modell die formelle Versorgung darstellt.<sup>2</sup>

Das zweite Care-Modell betont stärker die familiäre Zuständigkeit für die häusliche Pflege und Betreuung. Dies kommt vor allem dadurch zum Ausdruck, dass der Staat den Familien Geldleistungen zur Verfügung stellt, die von diesen für die Betreuung und Pflege der Angehörigen ausgegeben werden können. Abhängig von der Höhe der staatlichen Unterstützung herrscht in Südeuropa das Modell des „all in the family“ vor, das nur eine sehr geringe, eher symbolische finanzielle Unterstützung (materiell) bedürftiger Familie vorsieht. Mitteleuropa folgt dem Konzept der „staatlich unterstützten familiären Pflege“, was eine am Pflege- und Betreuungsbedarf orientierte und nicht einkommensabhängige finanzielle Unterstützung impliziert. Kennzeichnend für das zweite Care Modell ist das Prinzip der informellen Versorgung durch die Selbstorganisation der Familien.

Entsprechend der Zugehörigkeit zu den Care Modellen tritt illegale Beschäftigung in Privathaushalten im skandinavischen Modell kaum auf, da der Bedarf an Dienstleistungen weitgehend durch die öffentliche Bereitstellung derselben gedeckt wird. Dies trifft auf Schweden, Norwegen, Dänemark, aber auch auf Frankreich zu.

Anders sieht es dagegen in den mittel- und südeuropäischen Ländern aus, in denen Familien die häusliche Betreuung und Pflege selbst organisieren. Die finanzielle Unterstützung des Staates ist in der Regel nicht ausreichend, um die Kosten für reguläre Dienstleistungen entsprechend des familiären Betreuungs- und Pflegebedarfes am Markt decken zu können.

---

<sup>1</sup> Die Informationen beruhen auf dem Vortrag von Prof. Dr. Hildegard Theobald, Universität Vechta.

<sup>2</sup> Das umfassende Angebot an Dienstleistungen ermöglicht es vielen Familien in diesem Rahmen Angehörige über lange Zeit auch zu Hause zu pflegen. Der Bedarf nach 24 Stunden-Betreuung bzw. Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu Hause entsteht kaum, da tagsüber eine Vielzahl außerhäuslicher Angebote wahrgenommen werden kann. Die verbleibenden Restzeiten werden vielfach von Familienmitgliedern übernommen, die dies mit ihren Erwerbszeiten gut verbinden können.

Dies gilt für die südeuropäischen Länder noch in weit stärkerem Maße als für die mitteleuropäischen Länder. Als Lösung bietet sich hier die Beschäftigung „billiger“ Migrantinnen an, die oft aufgrund nicht vorhandener Aufenthaltstitel und/oder einer fehlenden Arbeitserlaubnis illegal beschäftigt sind.

Während diese „Illegalen“ in Deutschland und Österreich eher eine gesellschaftliche Schattenexistenz führen und auch in Politik und Wissenschaft nur selten in den Blick genommen werden, zählen sie etwa in Italien zu den „guten“ Migrantinnen, zu denen sich die privaten Arbeitgeber offen bekennen. Auch werden in diesen Ländern die Interessen der `guten und verdienten` Migrantinnen durch Gewerkschaften und viele Non-Profit-Organisationen offensiv vertreten.

## ***2. Situationsbeschreibung in einzelnen europäischen Ländern***

### **2.1 Mitteleuropa**

#### **2.1.1 Österreich<sup>3</sup>**

In Österreich wird der Umfang illegal Beschäftigter in Privathaushalten relativ hoch eingeschätzt. Demnach sind zwischen 20.000 und 30.000 illegale Kräfte zur Betreuung und Pflege älterer Menschen in Haushalten eingesetzt. Die ausländischen Pflege- und Betreuungskräfte kommen überwiegend aus den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern und werden über in- und ausländische Agenturen vermittelt. Üblich ist ein 14-Tage-Service, der sich offenbar in einem rechtlichen Grauraum abwickeln lässt. Für 14 Tage steht eine ausländische Pflege- und Betreuungskraft bis zu 24 Stunden am Tag einer Familie zur Verfügung, dann wird sie von einer anderen Pflege- und Betreuungskraft abgelöst.

Angesichts der zukünftigen Entwicklungen im europäischen Arbeitsmarkt strebt Österreich an, die illegalen Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren, die häusliche Betreuung und Pflege für ausländische (ungelernte) Kräfte attraktiv zu machen und sie in diesem Beschäftigungssektor zu halten. Denn spätestens im Jahre 2011, wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für den österreichischen Arbeitsmarkt gilt – so die Befürchtungen –, werden viele Pflege- und Betreuungskräfte in attraktivere, legale Arbeitsverhältnisse wechseln. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist sehr groß, da die ausländischen Kräfte häufig gut ausgebildet sind und in legale Beschäftigungen entsprechend ihrer Qualifikation streben. Zudem zeigen die bereits liberalisierten

---

<sup>3</sup> Informationen beruhen auf dem Vortrag von Prof. Dr. Tom Schmid (Sozialökonomische Forschungsstelle in Wien).

Arbeitsmärkte beispielsweise in England und in Irland deutlich, dass bei bestehenden Wahlmöglichkeiten der Privathaushalt ein wenig attraktiver Arbeitsort ist. Österreichische Experten vermuten deshalb, dass nach der Arbeitsmarktöffnung viele Familien ihre Pflege- und Betreuungskräfte verlieren könnten. In der Folge könnten sich vermehrt österreichische Frauen gezwungen sehen, ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben, um die häusliche Betreuung und Pflege selbst zu übernehmen.

Am 1.7.2007 trat in Österreich eine Novelle des Hausgehilfennengesetzes und der Gewerbeordnung in Kraft, die eine Legalisierung der illegalen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten zum Ziel hatte. Die Pflegekräfte können seitdem direkt im Haushalt oder bei einer Non-Profit-Organisation angestellt werden oder selbständig als Pflege- und Betreuungskräfte arbeiten. Das Hausgehilfennengesetz erfordert eine Beschäftigung von mindestens 48 Stunden in der Woche (168 Stunden im Monat) ab Pflegestufe 3, bei Demenz für alle Pflegestufen, sofern ein eigenes Zimmer im Haushalt gestellt werden kann. Die Haushalte bekamen zunächst 80% der durch die Sozialversicherungspflicht entstehenden Mehrkosten vom Staat ersetzt. Seit dem 1.11. 2008 werden 100% erstattet.

Erfahrungen des ersten Jahres zeigen, dass sich binnen 12 Monaten 12.000 Pflegekräfte gewerblich angemeldet haben und rund 500 Hausbetreuerinnen legalisiert sind. Dies wird als positive Entwicklung bewertet. Interessant ist, dass sich insbesondere die gewerblichen Anmeldungen so stark entwickelt haben. Dies liegt nach einer ersten Evaluierung daran, dass Gewerbetreibende keine Einschränkungen bei der Länge ihrer Arbeitszeiten haben und weiterhin 24-Stunden-Dienste erbringen können. Hausbetreuerinnen unterliegen dem gegenüber Arbeitszeitbeschränkungen, die diese umfänglichen Arbeitszeiten nicht zulassen. In Österreich ist es zudem möglich, dass Gewerbetreibende sozialversichert sind und Ansprüche aus der Altersversorgung in das Herkunftsland der Beschäftigten transferiert werden können.

Die Evaluierung zeigt zudem, dass sich einige ausländische Pflege- und Betreuungskräfte nicht legalisieren wollen. Dies sind zum Beispiel Personen, die im Herkunftsland Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld oder Rente) beziehen und befürchten, nach bekannt werden einer legalen Beschäftigung im Ausland diese Ansprüche zu verlieren. Andere illegale Beschäftigte, aber auch Haushalte, verzichten aus Furcht vor bürokratischen Verfahrensweisen auf eine Anmeldung. Darüber hinaus zeigen diejenigen illegal Beschäftigten wenig Interesse an einer Legalisierung, die planen, nur vorübergehend in der Pflege und Betreuung in Österreich zu arbeiten.

Die Beschäftigung in der häuslichen Pflege und Betreuung in Österreich hat nach wie vor prekäre Dimensionen, was sowohl Arbeitszeiten und -inhalte als auch die Entlohnung und die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Arbeitnehmern und –gebern anbelangt, die Missbrauch begünstigen können. Durch den veränderten Rechtsrahmen ist Pflege in Privathaushalten inzwischen zwar einfach zu legalisieren, ohne dass dem Haushalt

Mehrkosten entstehen würden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Pflegegeld in hohen Stufen gezahlt wird. Empfänger von Geldleistungen niedriger Pflegestufen nutzen diese Möglichkeit allerdings bislang kaum. Hier wird noch ein weitgehender Handlungsbedarf gesehen.

Österreich hat das Problem der illegalen Beschäftigung in der häuslichen Betreuung und Pflege zwar nicht gelöst, aber einen wichtigen Schritt hin zu einer fortschreitenden Legalisierung dieses Arbeitsmarktsegmentes getan. Inzwischen wurden auch für die nun legalisierte Erbringung der Pflege- und Betreuungsleistung Qualitätsstandards definiert, deren Einhaltung von Fachkräften überprüft wird.

### 2.1.2 Deutschland<sup>4</sup>

Wenngleich die Beschäftigungssituation in Privathaushalten in Deutschland ähnlich prekär ist wie in Österreich, zeigen sich bezüglich der Problemanalyse und den daraus resultierenden Aktivitäten andere Diskurse als in Österreich.

Während in Österreich offenbar die Sorge um die nachhaltige Versorgung mit (ausländischen) Pflege- und Betreuungskräften und die kontinuierliche Integration der österreichischen Frauen ins Erwerbsleben eine wichtige Triebkraft zur politischen Regulierung dieses Graubereichs des häuslichen Pflegearbeitsmarktes darstellt, wird das selbe Problem in Deutschland bisher in der Politik wenig explizit diskutiert. Die Diskurse werden vorwiegend von Wissenschaftler/innen und Verbänden getragen. Dabei sind unterschiedliche und auch bisher kaum aufeinander bezogene Diskussionsstränge zu unterscheiden: Der pflegewissenschaftliche Diskurs, der vielfach auch von den Verbänden getragen wird, sowie der migrationswissenschaftliche und der arbeitsmarktpolitische Diskurs. Diese werden im Folgenden kurz skizziert:

Angesichts der unliebsamen, `unschlagbar kostengünstigen` Konkurrenz der „Illegalen“ argumentieren die Verbände ambulanter Pflegedienste gemeinsam mit einem Gros der Pflegewissenschaftler/innen, dass weder die Qualifikation der Kräfte, noch die Qualität der geleisteten Pflege- und Betreuungsarbeit gesichert werden kann und eine Zusammenarbeit zwischen legalen Pflegediensten und ‚schwarz` Beschäftigten durch die Illegalität erheblich belastet wird. Der offizielle Diskurs wird stark durch Abgrenzung bestimmt, integrative Elemente finden sich hier kaum - anders als in der Praxis, wenn es um die konkrete Versorgung einer Person geht und dabei legale mit illegalen Pflegekräften zusammenarbeiten.

---

<sup>4</sup> Informationen beruhen auf den Vorträgen von Prof. Dr. Helma Lutz (Universität Frankfurt) und Prof. Dr. Hildegard Theobald (Universität Vechta) und Diskussionsbeiträgen.

Die migrationswissenschaftliche Perspektive fokussiert einerseits auf die Ausbeutung durch eine häusliche Rund-um-die-Uhr-Betreuung, nicht einklagbare Mindeststandards der Arbeitsbedingungen und prekäre Aufenthaltsbedingungen, die u.a. dazu führen können, dass illegal Beschäftigte psychische und physische Gewalt erleben müssen. Andererseits wird aber auch betont, welche große Bedeutung diese Arbeitsmöglichkeiten für die Migrant/innen haben können, da sie hierdurch die Einkommenssituation ihrer Familien im Herkunftsland oft entscheidend verbessern und etwa ihren Kindern einen sozialen Aufstieg ermöglichen können. Zudem wird aufgezeigt, dass es globale Migrationsketten gibt, die sich immer weiter nach Osten verschieben und auch Afrika und Südamerika einschließen.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht stellen die Bedarfe der Privathaushalte ein großes Potenzial an niedrig qualifizierten Beschäftigungsoptionen dar, das aber in den aktuellen Rahmenbedingungen für vermittelbare Arbeitslose kaum erschlossen werden kann. Hier wird insbesondere deutlich, dass der Arbeitsort Privathaushalt aufgrund schwieriger Arbeitsbedingungen (lange Arbeitszeit, hohe Verantwortung, körperlicher Einsatz, psychische Belastung) bei geringer Entlohnung wenig attraktiv ist und leicht durch andere niedrigschwellige Tätigkeitsbereiche etwa in der Gastronomie und im Einzelhandel substituiert wird. Dies ist auch ein Grund, warum Qualifizierungsbestrebungen für Un- und Angelernte bisher nicht angenommen werden. Zudem werden die Aufstiegsmöglichkeiten und Übergänge zu anderen Beschäftigungsbereichen in der Pflege für die Betroffenen nicht transparent.

Die skizzierten Diskussionsstränge werden bislang kaum miteinander verbunden, aber erst in ihrer Verbindung wird die Komplexität der Beschäftigungssituation in Privathaushalten deutlich.

## **Exkurs**

Nach Einschätzung der Wissenschaftler/innen wird in Deutschland nach der Öffnung des Arbeitsmarktes spätestens im Jahr 2011 wie auch in Österreich erwartet, dass ein Teil der zuvor illegal Beschäftigten nicht mehr in Privathaushalten verbleiben, sondern in andere dann attraktivere legale Beschäftigungsfelder wechseln wird. Es kann nicht eingeschätzt werden, ob die entstehenden Lücken mit Migrant/innen aus Drittstaaten gefüllt werden können (Schengen-Grenze). Gleichzeitig wird die Zahl der Personen, die Betreuung und Pflege nachfragen, demographiebedingt ansteigen und der Umfang der Angehörigenpflege aufgrund der wachsenden Zahl allein stehender Personen und die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen zurückgehen.

Möglichkeiten zur Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten werden bisher nur wenig angenommen. Seit 2005 besteht in Deutschland die Möglichkeit, ausländische Haushaltshilfen legal zu beschäftigen. Allerdings dürfen diese keine

Pflegetätigkeiten durchführen und haben eine Regelarbeitszeit von 38,5 Stunden pro Woche. Sie werden von der Bundesagentur für Arbeit vermittelt, müssen tariflich bezahlt und sozialversichert werden. Die Kosten für solch eine Betreuungskraft belaufen sich im Monat auf 1500 bis 2000 Euro. Notwendige Pflegetätigkeiten müssen von ambulanten Diensten oder den Angehörigen geleistet werden. Einen staatlichen Zuschuss über das Pflegegeld hinaus gibt es nicht. Wenn der Privathaushalt nicht als Arbeitgeber fungieren möchte, kann er auch niedrighschwellige Betreuungsangebote am Markt einkaufen. Bisher gibt es aber nur sehr wenige Beispiele, wie entsprechende Dienstleistungen kostengünstig erbracht werden können. Das Gros der Haushalte kann sich im Rahmen des verfügbaren Budgets keine 24-Stunden-Pflege leisten, die von entsprechenden Diensten erbracht wird.

Nicht unabhängig von den zu erwartenden Engpässen im Bereich der angelernten Pflege- und Betreuungskräfte ist die Situation der qualifizierten Pflegefachkräfte zu betrachten. In einigen Regionen Deutschlands besteht bereits ein Fachkräftemangel. Dieser kann vermutlich nur bedingt aufgefangen werden, da sich ein Rückgang bei den qualifizierten Interessent/innen für die Altenpflegeausbildung immer stärker andeutet und gleichzeitig viele Pflegefachkräfte noch vor dem Erreichen der Altersgrenze aus dem Beruf ausscheiden. Nach Expertenmeinung wird nach dem Eintritt der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland im Jahr 2011 der Fachkräftemangel nur bedingt durch die Zuwanderung von qualifizierten Pflegefachkräften, insbesondere aus osteuropäischen Staaten, kompensiert werden können. Denn die gut qualifizierten Pflegefachkräfte aus Osteuropa, so zeigen die Erfahrungen der vergangenen Jahre, sind bereits nach England oder in die skandinavischen Länder mit ihren liberalisierten Arbeitsmärkten abgewandert. Nach Ansicht der Expert/innen wird schon heute deutlich, wie sich die Konkurrenz zwischen europäischen Staaten um Pflegefachkräfte ausgestalten kann. Derzeit hat England verglichen mit Schweden attraktivere Beschäftigungsbedingungen mit der Folge, dass Schweden seinen Bedarf nicht decken kann. Im Jahr 2011 werden neben diesen Ländern auch Deutschland und Österreich um die dann vermutlich noch geringere Zahl an Pflegefachkräften konkurrieren.

## 2.2 Süd- und Osteuropa

Süd und osteuropäische Länder, die ebenfalls zum zweiten Care Modell gezählt werden, sehen stärker als Deutschland und Österreich die Familie als die zuständige Instanz für die Pflege und Versorgung ihrer bedürftigen Mitglieder an.



### 2.2.1 Spanien und Italien<sup>5</sup>

In Spanien und Italien werden Familien mit Pflegebedürftigen nur in sehr geringem Maße und nur bei materieller Bedürftigkeit finanziell unterstützt. Einige der Länder haben den Weg der offensiven Anwerbung von „Live-in“-Arbeitskräften gewählt, also von Frauen, die in den Haushalten ihrer Arbeitgeber wohnen und arbeiten. Die offizielle Anwerbung lässt aber nicht automatisch darauf schließen, dass die Arbeitsbedingungen der Frauen besonders gut oder geschützt sind. Beispielsweise verdienen in spanischen Privathaushalten angestellte Migrantinnen häufig so wenig, dass sich viele gezwungen sehen, sich zusätzlich zu prostituieren. In Italien dagegen führt die breite politische und soziale Akzeptanz der in Haushalten „schwarz“ arbeitenden Migrantinnen dazu, dass sich zum Beispiel Freiwilligenorganisationen und Gewerkschaften um diese „verdienstvollen“ Migrantinnen kümmern und auf lokaler Ebene Weiterbildungen für sie organisiert werden.

### 2.2.2 Polen<sup>6</sup>

In Polen ist die Familie weitestgehend für die Organisation und Durchführung von Betreuung und Pflege verantwortlich. Hier gibt es keine staatlichen Transfers, so dass ausschließlich familiäre Ressourcen genutzt werden können. Angehörigenpflege ist deshalb von großer Bedeutung, und in Haushalten, die über ein umfassenderes Budget verfügen, finden sich zudem illegale, vielfach aus der Ukraine stammende Beschäftigte. Aufgrund einer ausgeprägten (zumeist temporären) Arbeitsmigration vieler Polinnen und Polen der mittleren, aber auch der älteren Generation, die zumeist in westeuropäischen Staaten arbeiten, entwickelt sich zudem die Angehörigenpflege rückläufig. Die Expert/innen weisen darauf hin, dass sich die Situation insbesondere in den vergangenen Jahren verschärft hat, weil immer mehr Frauen, die bereits die Altersgrenze erreicht haben, zur Aufbesserung ihrer Rente in Deutschland oder in Österreich illegal in Privathaushalten pflegen und betreuen. Sie fallen dann als pflegende Angehörige, aber auch als Betreuerinnen von Enkelkindern (Eurowaisen) in Polen aus.

---

<sup>5</sup> Die Inhalte beruhen auf den Vorträgen von Prof. Dr. Barbara da Roit (Universität Utrecht), Rafael Cañete (Vereinigung der Ost-West-Kooperation Extremadura) und Diskussionsbeiträgen.

<sup>6</sup> Die Inhalte beruhen auf dem Vortrag von Prof. Dr. Aleksander Surdey (Wirtschaftsuniversität Krakow) und Diskussionsbeiträgen.

## 2.3 Nord- und Westeuropa

### 2.3.1 Schweden und Niederlande<sup>7</sup>

Schweden und die Niederlande (Skandinavisches Care-Modell) sehen die Versorgung Älterer primär als Aufgabe des Staates und stellen hierfür allen Bürger/innen öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung. Die familiäre Versorgung gilt als weit verbreitet, aber auch als ein freiwilliger Beitrag zur Versorgung älterer und pflegebedürftiger Angehöriger.

Pflegekräfte sind in Schweden gut ausgebildet, und selbst die Pflegeassistent/innen werden vergleichsweise gut bezahlt. Die Professionalisierung der Pflegeberufe ist weit fortgeschritten und das gesellschaftliche Ansehen hoch. Auch in Skandinavien sind Migrant/innen im Bereich der häuslichen Betreuung und Pflege beschäftigt, hier allerdings offiziell als Angestellte des öffentlichen Dienstleistungssektors.

Die hohe Absicherung von Pflege- und Betreuungsbedarfen über öffentliche Dienstleistungen verhindert die Entwicklung eines illegalen Marktes für Betreuung und Pflege in Privathaushalten. Bei den Haushaltsdienstleistungen gibt es dagegen Versorgungslücken, die nur durch die Familien gedeckt werden.

In Schweden gibt es offenbar Überlegungen, den künftigen Bedarf an Pflegefachkräften zum Teil auch durch eine systematische Anwerbung osteuropäischer Pflegefachkräfte zu decken.

### 2.3.2 Frankreich<sup>8</sup>

In Frankreich ist, bedingt durch die hohe Frauenerwerbsquote, die Angehörigenpflege im Vergleich zu Deutschland eher gering ausgeprägt. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen initiiert, um Un- und Angelernte in Beschäftigung zu bringen - und der Privathaushalt ist hier einer der wichtigen Beschäftigungsbereiche. Es ist gelungen, den Umfang legaler, niedrighschwelliger Beschäftigung in Privathaushalten bedeutsam auszuweiten. Hierfür wurden auch Haushaltsschecks eingesetzt, mit welchen diese Dienstleistungen kostengünstig eingekauft werden können. Derzeit liegen noch keine Erfahrungen dazu vor, in welchem Umfang die Haushalte älterer und pflegebedürftiger Personen von diesen Entwicklungen profitiert haben. Expert/innen gehen aber davon aus, dass es kaum bzw. keine illegale Beschäftigung in Privathaushalten gibt. Allerdings bleiben auch hier die Beschäftigungsbedingungen prekär.

---

<sup>7</sup> Die Inhalte beruhen auf dem Vortrag von Prof. Dr. Hildegard Theobald (Universität Vechta) und Diskussionsbeiträgen.

<sup>8</sup> Die Inhalte beruhen auf dem Vortrag von PD Dr. Ingo Bode (Bergische Universität Wuppertal) und Diskussionsbeiträgen.

### **3. Ansätze für die Fortführung des Diskurses in Deutschland<sup>9</sup>**

#### **3.1 Mögliche Dimensionen der Analyse der aktuellen Situation und zukünftiger Entwicklungen**

In die Einschätzung der aktuellen Situation und der zukünftigen Entwicklungen fließen implizite Annahmen mit ein. Eine dieser Annahmen geht von einem unendlichen Migrant/innenzustrom aus, welcher während der Abschottung aus illegalen Personen und nach dem Eintritt der Freizügigkeit ab spätestens 2011 aus legalen Zuwanderern besteht. Bei dieser Annahme wird ausgeblendet, dass Migrationsbewegungen immer einer Zeitpunkt Betrachtung bedürfen und dass die aktuelle Situation nicht einfach in die Zukunft projiziert werden kann. Dies bedeutet, wie die Wissenschaftler/innen an vielen Stellen der Konferenz deutlich machten, dass sowohl der Zustrom an osteuropäischen Fachkräften als auch an Angelernten begrenzt und nicht nach deutschem Bedarf beliebig ausweitbar ist (vgl. dazu die Situation in Polen). Zudem wurde deutlich, dass verschiedene nord-, west-, mittel- und evtl. auch südeuropäische Staaten um diesen Arbeitskräftepool konkurrieren werden. Bereits heute zeigen die Erfahrungen von England oder Schweden, die beide einen offenen Arbeitsmarkt haben, dass im Zeitverlauf das Qualifikationsniveau der Arbeitsmigrant/innen abnimmt. Neben der externen Konkurrenz mit anderen europäischen Staaten sollte zudem berücksichtigt werden, dass sich nach dem Eintritt der Freizügigkeit in Deutschland hier möglicherweise andere legale Beschäftigungsbereiche für die zuvor illegalen Betreuungskräfte eröffnen, die attraktiver als der Arbeits- und Wohnort Privathaushalt sein können.

Pflege/Betreuung und Migration sind miteinander in unterschiedlicher Weise verquickt. Migrant/innen aus Osteuropa können auf einem formalen Arbeitsmarkt entweder als Fachkräfte oder im Bereich der Un- und Angelernten tätig werden, sofern der Arbeitsmarkt für alle Beitrittsländer geöffnet ist. Beispielsweise zeigt sich in England, dass Migrant/innen aus osteuropäischen Ländern auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus in Betreuung und Pflege tätig sind und zum Teil auch spezifische Qualifizierungsmaßnahmen durchlaufen. Auch auf dem informellen Arbeitsmarkt in mittel- und südeuropäischen Ländern - und zwar vor allem als Beschäftigte in Privathaushalten - finden sich ausländische Fachkräfte und Angelernte. Im Verlauf der vergangenen Jahre hat in Deutschland der Fachkräfteanteil in diesem illegalen Segment allerdings abgenommen, weil sich legale Optionen in europäischen Staaten mit offenen Grenzen geboten haben und viele Fachkräfte abgewandert sind, d.h. auch nicht für eine längerfristige Beschäftigung in Deutschland gebunden werden konnten.

---

<sup>9</sup> Die Ansätze für den weiteren Diskurs stammen aus den Diskussionen, die während der Konferenz stattgefunden haben.

## 3.2 Eruiierung und Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten

Bei der Diskussion von Maßnahmen und den damit verbundenen Instrumenten könnten verschiedene Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern als Anhaltspunkte dienen:

- Die breit angelegte Legalisierungsstrategie in Österreich zeigt, dass dadurch zum einen der Umfang der illegalen Beschäftigung in Privathaushalten innerhalb von 12 Monaten bereits deutlich reduziert werden konnte. Zum anderen lassen sich darüber auch Qualitätsstandards für die Betreuung und Pflege implementieren, die durch die legalisierten Kräfte in Privathaushalten geleistet wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die legalisierten Kräfte durch Fachkräfte angeleitet und solange begleitet werden, bis diese eigenverantwortlich die eindeutig definierten Aufgaben übernehmen können. Dies erzeugt sowohl für die Kunden als auch für die legalisierten Kräfte ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Rechtssicherheit. Für den deutschen Kontext ist es interessant zu sondieren, ob und wie das Konzept der Gewerbetreibenden, das sich in Österreich als Legalisierungsinstrument Nummer 1 erwiesen hat, auf Deutschland übertragbar ist. Die österreichische Legalisierungsstrategie wird kontinuierlich evaluiert und entsprechend nachjustiert. Aus diesem Grund sind die weitergehenden Erfahrungen als wichtiger Input für den deutschen Diskurs zu erachten.
- Die im skandinavischen Modell angelegten weitreichenden Dienstleistungen ergänzen in hohem Maße die Pflege und Betreuung durch Angehörige in Privathaushalten und ermöglichen es vielen Familien, trotz eigener Erwerbstätigkeit ältere Menschen zu Hause zu betreuen und zu pflegen. Die ergänzende außerfamiliäre Betreuung und Pflege besteht aus einem Mix an Dienstleistungen. Neben unterschiedlich zugeschnittenen Tagespflegeangeboten stehen Pflegefamilien sowie Angebote, die pflegende Angehörige direkt unterstützen und beraten, zur Verfügung. Der Zugang zu diesen Angeboten ist unabhängig von der materiellen Situation der pflege- und betreuungsbedürftigen Person; Zugangskriterium ist der Pflege- und Betreuungsbedarf. Staatliche Leistungen beziehen sich (nahezu) ausschließlich auf Dienstleistungen.<sup>10</sup>
- In Frankreich wurde ein Paket von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen initiiert, das darauf zielte, systematisch Un- und Angelernte in Beschäftigung zu bringen. Privathaushalte stellen einen wichtigen Arbeitsort dar. Um Beschäftigung im Privathaushalt zu fördern, wurde zudem mit Haushaltsschecks gearbeitet. Dabei können die Schecks zum Einkauf der Dienstleistung eingesetzt werden. Die Anmeldung bei der Sozialversicherung erfolgt über den Anbieter der Dienstleistung, nicht über den Haushalt selbst. Darüber hinaus können Haushalte solche

---

<sup>10</sup> Viele vergleichbare Strukturen finden sich in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

Dienstleistungen steuerlich geltend machen. Als Effekt dieser Maßnahmen zeigt sich in Frankreich eine starke Zunahme an legaler niedrigschwelliger Beschäftigung in Privathaushalten. Allerdings ist derzeit noch nicht geklärt, inwieweit Haushalte älterer und pflegebedürftiger Personen davon profitieren. Experten schätzen, dass Steuererleichterungen bei dieser Klientel nicht greifen, da keine Steuern gezahlt werden. Auch erscheint der Stundensatz bei den Haushaltsschecks zu hoch, um angenommen zu werden. Vergleichbare Initiativen in Österreich wurden wieder aufgegeben, da diese zwar (Mittelschichts-)Haushalte, die Kinderbetreuung und Putzhilfen suchen, unterstützen, jedoch an den Bedarfen und Möglichkeiten der Haushalte älterer und pflegebedürftiger Personen vorbeigehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach der Öffnung des Arbeitsmarktes in Deutschland von rückläufigen Zahlen bei den osteuropäischen Beschäftigten in Privathaushalten ausgegangen werden kann, erscheint es sinnvoll arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auf eine Integration arbeitsloser Un- und Angelernter beziehen, im Diskurs zu berücksichtigen.

- In Italien sind viele der in Privathaushalten illegal beschäftigten Betreuungs- und Pflegekräfte in Gewerkschaften organisiert und/oder werden von Non-Profit-Organisationen vertreten. Diese setzen sich für eine Qualifizierung ein und helfen den Betroffenen, sich besser über ihre Situation im Aufnahmeland zu informieren. Sie unterstützen zudem deren Vernetzung, was Lebensqualität und Integrationsbereitschaft fördert. Information und Integration könnten ebenfalls wichtige Aspekte eines Diskurses sein.
- Wesentlich für die Entwicklung in Deutschland sind auch die unterschiedlichen Diskurse, die in der Europäischen Kommission (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities sowie DG Education and Life-Long-Learning) bspw. zum Thema undeclared Beschäftigungsverhältnisse, Anerkennungen formaler Qualifikationen etc. geführt werden.