



Die Zukunft der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte in Europa

Bericht über die Länderbesuche des EWSA im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Italien und Polen als Folgemaßnahme zu der EWSA-Stellungnahme „Die Rechte von im Haushalt lebenden Pflegekräften“

Adam Rogalewski und Karol Florek



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss



Inhalt

Einleitung	2
Wichtigste Ergebnisse	4
Schlussfolgerungen der Rundtischgespräche	12
Anlage I – Zusammenfassung der Gespräche in den besuchten Ländern	15
Vereinigtes Königreich	16
Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte	16
Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien	17
Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems	18
Deutschland	20
Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte	20
Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien	21
Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems	23
Italien	24
Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte	24
Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien	26
Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems	27
Polen	28
Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte	28
Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien	29
Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems	30
Anlage II – Liste der Teilnehmer der vier Sitzungen	32
Vereinigtes Königreich	32
Deutschland	32
Italien	33
Polen	34
Anlage III – Liste der Hauptredner bei der Vorstellung des Berichts in Brüssel	35
Anlage IV – Wichtigste Empfehlungen aus der EWSA-Stellungnahme	
„Die Rechte von im Haushalt lebenden Pflegekräften“	36

Einleitung

Im September 2016 verabschiedete der EWSA eine Initiativstellungnahme zum Thema „Die Rechte von im Haushalt lebenden Pflegekräften“ (SOC/535). Es war das erste politische Dokument auf europäischer Ebene, in dem die Arbeitsbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften thematisiert wurden. Zur Weiterverfolgung dieser Initiative beschloss der EWSA, vier Länderbesuche im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Italien und Polen durchzuführen. Diese Länder wurden ausgewählt, da sie für im Haushalt lebende Pflegekräfte sowohl Herkunfts- als auch Zielländer sind und sich in vier unterschiedlichen geografischen Gebieten der EU befinden. Zudem wurden diese Länder wegen ihrer unterschiedlichen Beschäftigungsmodelle von im Haushalt lebenden Pflegekräften ausgewählt. Das hauptsächliche Ziel bestand darin, Interessenträger anzuhören, die Lebens- und Arbeitsbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften näher zu untersuchen und sich ein besseres Bild von den Bedürfnissen der Pflegeempfänger sowie von der Situation der Langzeitpflege in diesen Ländern zu machen. Ein zweites Ziel des Berichts war, die positiven Entwicklungen in den besuchten Ländern im Bereich der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte in der EU darzulegen, um den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Im Haushalt lebende Pflegekräfte werden als Angestellte definiert, deren Arbeit in der Pflege und Betreuung älterer und behinderter Menschen besteht, die als Pflegeempfänger in Privathaushalten leben. Der Pflegebereich ist ein weiblich dominiertes Berufsfeld. Die meisten Pflegekräfte, die in der häuslichen Pflege tätig sind, wohnen nicht an ihrem Arbeitsplatz und sind auch keine Migranten. Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte wird jedoch aufgrund der besonderen Bedingungen, die diese Art von Pflege bietet (Arbeit in Kombination mit Unterbringung und Verpflegung), vorrangig von Migrantinnen ausgeführt. Diese Bedingungen können sowohl für Pflegekräfte als auch für Pflegebedürftige viele positive Aspekte beinhalten. Sie können jedoch auch die Abhängigkeit der Arbeitskräfte von ihren Arbeitgebern verstärken und zu Isolation, Arbeit auf Abruf und drohender Ausbeutung führen und im Haushalt lebende Pflegekräfte einwanderungspolitisch in eine besonders gefährdete Position bringen.

Die Sitzungen mit den Interessenträgern fanden am 29. November 2017 in London, am 21. März 2018 in Berlin, am 16. Mai 2018 in Rom und am 13. Juni 2018 in Warschau statt.

Eine Vielzahl von Interessenträgern nahm an den vier Rundtischgesprächen teil, darunter im Haushalt lebende Pflegekräfte, Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgebern und ihren Verbänden sowie Organisationen, die sich mit den Themen Alter, Arbeitskräftemobilität und Migrantenrechte (siehe Liste der Teilnehmer in Anlage II) befassen. Auch Experten aus Politik und Wissenschaft sowie Vertreter von Regulierungsbehörden, Arbeitsagenturen und Arbeitsaufsichtsbehörden leisteten bei den Gesprächen einen hilfreichen Beitrag. Insgesamt nahmen sieben EWSA-Mitglieder an diesen Sitzungen teil: Adam Rogalewski, Marina Yannakoudakis, John Walker, Pietro Vittorio Barbieri, Pietro Francesco de Lotto,

Krzysztof Pater und Janusz Pietkiewicz. Unterstützt wurden sie von Karol Florek, Sachverständiger des EWSA, und Judite Berkemeier, Verwaltungsrätin des EWSA.

Die Tagesordnungen der Rundtischgespräche mit den Interessenträgern drehten sich rund um die folgenden drei Fragestellungen, wobei die einzelnen Gespräche jeweils von einem EWSA-Mitglied moderiert wurden, das eine der verschiedenen EWSA-Gruppen vertrat: Arbeitgeber (Gruppe I), Arbeitnehmer (Gruppe II) und Vielfalt Europa (Gruppe III):

1. Wie sieht die Lage der im Haushalt lebenden Pflegekräfte aus? Wie unterscheiden sich die im Haushalt lebenden Pflegekräfte von den in der allgemeinen sozialen Pflege Beschäftigten bezüglich Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Status?
2. Wie sieht die Lage der Pflegebedürftigen und ihrer Familien aus, die aufgrund eines Pflegebedarfs auf die Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften zurückgreifen müssen? Welche Herausforderungen gibt es bezüglich der Einstellung und Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften? Gibt es Unterstützung für Pflegebedürftige bei der Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften und wenn ja, welche? Welche Unterstützung ist erforderlich oder wünschenswert?
3. Wie üblich ist die Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften als Teilbereich der Pflege? Ist davon auszugehen, dass die Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften mit der steigenden Nachfrage nach Pflege zunimmt? Wie kann dies zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Wirtschaftswachstum führen? Reichen die gegenwärtigen Maßnahmen der Sozialfürsorge auf nationaler Ebene aus, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken? Welche Änderungen müssen vorgenommen werden, um den Pflegebereich kurz- und langfristig zu stärken?

Der Bericht vermittelt einen Überblick über die Beiträge der Interessenträger bei den Rundtischgesprächen im Hinblick auf diese Fragen und stellt eine Reihe von Empfehlungen vor, die aus diesen Gesprächen entstanden sind. Den ersten Teil bildet ein kurzer Überblick über die Ergebnisse der Rundtischgespräche und deren Schlussfolgerungen, gefolgt von Empfehlungen. Die Anlagen beinhalten eine Zusammenfassung der Gespräche in den besuchten Ländern und die Liste der Personen, die an den Rundtischgesprächen teilgenommen haben.

Der Berichtsentwurf wurde am 15. Oktober 2019 im Rahmen einer von der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft (Fachgruppe SOC) des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses organisierten Debatte vorgestellt, an der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen, Vertreter der Kommission und andere Interessenträger teilnahmen. Die Änderungsvorschläge und Anmerkungen der Debattenteilnehmer sind in die Endfassung des Berichts eingeflossen.

Wir möchten uns bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihren Beitrag zu den Sitzungen und ihre Unterstützung bei der Ausarbeitung des Berichts und der Empfehlungen bedanken.

Wichtigste Ergebnisse

1. Die Organisatoren sind überzeugt, dass die Ergebnisse dieses Berichts zur Umsetzung des 18. Grundsatzes der Europäischen Säule sozialer Rechte (Langzeitpflege) beitragen wird, wonach jede Person das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste, insbesondere häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen, hat. Im Haushalt lebende Pflegekräfte stellen einen bedeutsamen, aber kaum beachteten Teil der Arbeitskräfte im Langzeitpflegebereich dar. Ohne die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen werden wir nicht in der Lage sein, europäischen Bürgern eine bezahlbare und hochwertige Pflege zu bieten.
2. Die Organisatoren der Veranstaltung waren verwundert, dass die meisten Interessenträger – Vertreter von Arbeitskräften, Arbeitgebern und Pflegebedürftigen – im Hinblick auf den Pflegebereich ähnliche Ansichten, Perspektiven und Ziele teilten. Die Interessenträger sind sich in der Kritik vieler Strukturprobleme der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte einig. Insbesondere beklagen sie, dass sie über die Ausbeutung von Migranten und mobilen Frauen stattfindet, und teilen die Ansicht, dass dies nicht nur unethisch und beschämend, sondern untragbar ist. Die Rolle der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft ist für die Regulierung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften entscheidend und dementsprechend fielen die Rundtischgespräche positiv aus. Doch trotz des guten Willens, den die Interessenträger äußerten, um Lösungen zu finden, auch über Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, sehen sie sich nicht in der Lage, die Strukturschwächen zu beheben, die nur durch effektive Maßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene behoben werden können.
3. Die Teilnehmer waren sich einig, dass die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte reguliert und ihre Professionalisierung und die stärkere Beteiligung des Staates gefördert werden muss und dass in diesem Rahmen Ungleichheiten in der finanziellen Unterstützung der Langzeitpflege behoben werden müssen. Wenn es zu Unstimmigkeiten zwischen den Interessenträgern kam, bezogen sich diese hauptsächlich auf die Art und Weise, wie Herausforderungen angegangen werden sollten. Obwohl sich die Teilnehmer einig waren, dass eine Professionalisierung der im Haushalt lebenden Pflegekräfte stattfinden sollte, bestand Uneinigkeit darüber, ob sie als Pflegekräfte oder professionellere Hausangestellte behandelt werden sollen. Trotzdem gab es einen breiten Konsens darüber, dass das Hauptziel der Professionalisierung darin bestehen sollte, diese Arbeitsform in die formelle Wirtschaft zu integrieren und einen besseren Zugang zu einer Ausbildung für im Haushalt lebende Pflegekräfte zu gewährleisten.
4. Deutschland und Italien haben gleichermaßen das Übereinkommen 189 der ILO über die Rechte von Hausangestellten ratifiziert, in dem die Rechte von im Haushalt beschäftigten Pflegekräften festgelegt sind, während Polen und das Vereinigte Königreich dies nicht getan haben. Allerdings sprachen die Interessenträger insbesondere im Fall von Italien das Problem der Diskrepanz zwischen den formalen Rechten auf dem Papier und dem Mangel derselben in der Praxis an.

5. Es liegen nicht genügend Daten zu der Anzahl an im Haushalt lebenden Pflegekräften vor. Das ist eine Problematik, die durch Studien und korrekte Datenerhebung sowie über die Registrierung von Pflegekräften auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU behoben werden muss. Laut Experten, die diese Branche untersuchen, boomt die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte. Sie weisen jedoch auf den grundlegenden Mangel an Daten über die Anzahl der Arbeitskräfte hin, der in den irregulären Beschäftigungsverhältnissen begründet liegt, die die Schattenwirtschaft auszeichnen. Dementsprechend arbeiten politische Entscheidungsträger auf Grundlage von Schätzungen, da die wirkliche Anzahl von informellen Arbeitskräften weder auf nationaler noch auf EU-Ebene ausreichend belegt ist. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Polens ist das Phänomen der im Haushalt lebenden Pflegekräfte nicht neu. Trotzdem sind zuverlässige Schätzungen der in dieser Branche beschäftigten Arbeitskräfte schwierig zu erhalten.

6. Die Interessenträger sind sich einig, dass neben der EU auch die Mitgliedstaaten dringend Ressourcen und politisches Kapital finden müssen, um eine Politik der Langzeitpflege in Europa nachhaltig zu planen, zu verwalten und zu finanzieren. Wir haben es mit einem zunehmenden Pflegedefizit zu tun, das sich aus dem demokratischen Wandel, der alternden europäischen Bevölkerung, den steigenden chronischen Gesundheitsbedürfnissen, der sinkenden Zahl der Arbeitskräfte und einem zunehmend knappen Angebot an Pflegekräften ergibt. Hinzu kommt die Tatsache, dass sich viele Familien schon gar keine Pflege leisten können. Einige Teilnehmer erklärten, die Rolle des Staates sei nicht nur im Hinblick auf die Subventionierung der Pflege, sondern auch hinsichtlich ihrer Regulierung wichtig. Der Staat sollte bei der Bereitstellung von hochwertiger Pflege eine entscheidende Rolle spielen, wie unten dargestellt (Abbildung 1).

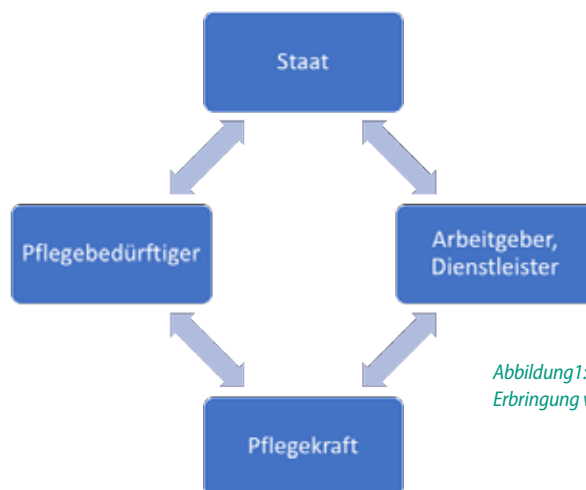


Abbildung 1: Die Rolle des Staates bei der Erbringung von Pflegedienstleistungen

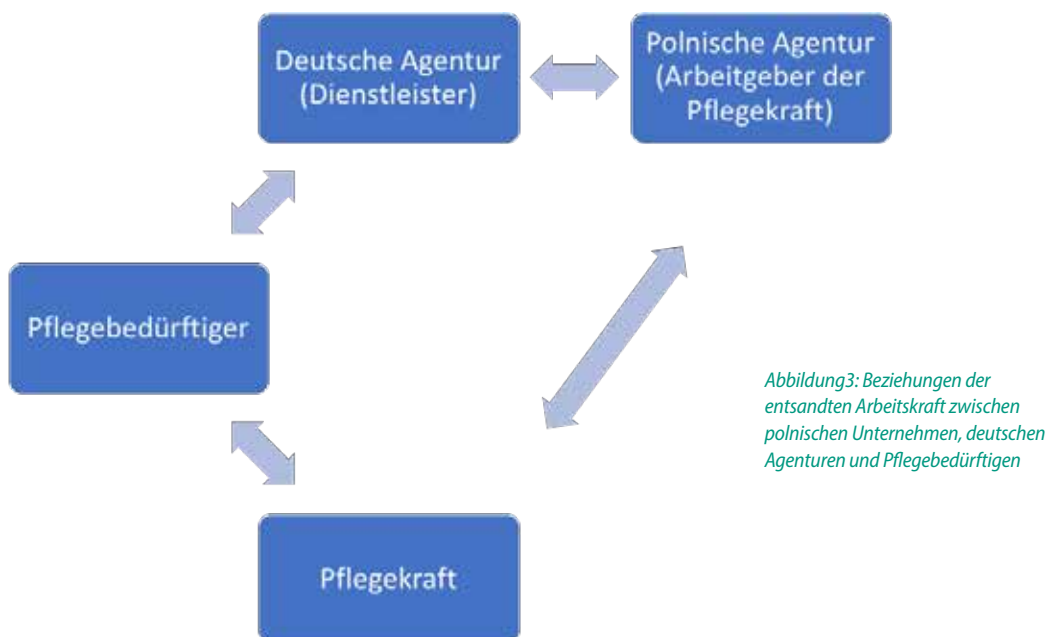
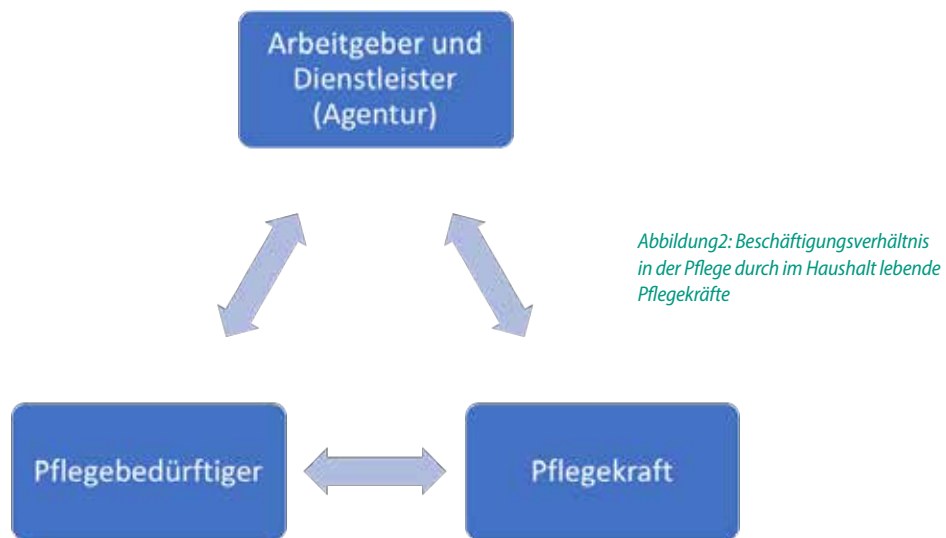
7. Während es unabdingbar ist, dass die Mitgliedstaaten der Planung der Pflegebranche Vorrang geben und sie die Langzeitpflege all ihrer Bürger angemessen finanzieren, um die notwendigen Veränderungen anzustoßen, wäre eine Politik der Langzeitpflege auf EU Ebene, ähnlich der EU-Industriepolitik, höchst erstrebenswert. Zu den wesentlichen Zielen einer solchen Politik

Wichtigste Ergebnisse

sollte die Entwicklung eines nachhaltigen Finanzierungsmodells zählen, um hochwertige Beschäftigungsverhältnisse für im Haushalt lebende Pflegekräfte und bezahlbare Pflege für Familien zu ermöglichen. Durch eine höhere finanzielle Unterstützung von Familien werden höhere Löhne möglich und es werden sich mehr Pflegekräfte für diesen Beruf interessieren, wodurch sowohl die Quantität als auch die Qualität der Pflege steigen.

8. Eine höhere Finanzierung der Langzeitpflege sollte ebenfalls die angemessene finanzielle Ausstattung von Arbeitsaufsichtsbehörden umfassen, die für den Schutz und die Durchsetzung von Arbeitsrechten von im Haushalt lebenden Pflegekräften und ihre Einbindung in Programme zur Überwachung der Pflegequalität zuständig sind. Um Ausbeutung zu bekämpfen und zu vermeiden, dass Arbeitskräfte weiter in irreguläre und illegale Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden, ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die Durchsetzung von Beschäftigungsstandards von der Durchsetzung von Migrationsauflagen getrennt wird. Arbeitsmigranten müssen in der Lage sein, eine Beschwerde einzureichen, ohne dadurch Gefahr zu laufen, abgeschoben zu werden.
9. Die Themen Arbeitszeit und Übereinstimmung mit der Arbeitszeitrichtlinie stellen für die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft die größten Herausforderungen dar. Die Regulierung der Arbeitszeit von im Haushalt lebenden Pflegekräften ist eine zentrale Forderung der Gewerkschaften. In der Regel wird von Pflegekräften gefordert, deutlich länger als 40 Stunden pro Woche zu arbeiten oder präsent zu sein, allerdings werden sie nur für 40 Stunden bezahlt. Unter regulären Beschäftigungsverhältnissen müssten für eine Pflege rund um die Uhr drei Pflegekräfte beschäftigt werden. Allerdings können sich das nur wenige Familien leisten. Interessenträger von Familien und Pflegeempfängern betonten deshalb das Thema der Kosten, während Arbeitgeber das Risiko der Überregulierung und widersinniger Folgen hervorhoben, die eher zu einem weiteren Anstieg der Schattenwirtschaft führen könnten, als das Gegenteil zu bewirken. Es besteht Unklarheit darüber, was zur Arbeitszeit gezählt und wie „Pflege rund um die Uhr“ definiert wird. Einige Teilnehmer in Deutschland und Polen gaben an, im Haushalt lebende Pflegekräfte würden nicht durchgehend arbeiten, sondern durchgehend „auf Abruf“ bereit stehen, was nicht zur Arbeitszeit zählen sollte. Ungeachtet dieser Unstimmigkeiten bezüglich der Arbeits- und Bereitschaftszeiten bestand dennoch ein breiter Konsens darüber, dass im Haushalt lebende Pflegekräfte in den meisten Fällen nicht angemessen bezahlt werden.
10. Das Beschäftigungsverhältnis von im Haushalt lebenden Pflegekräften ist in der Regel komplexer als bei einer Standardbeschäftigung. Im Haushalt lebende Pflegekräfte werden nur selten formell von den Pflegeempfängern oder deren Familie beschäftigt. Das liegt daran, dass Familien, die eine im Haushalt lebende Pflegekraft direkt beschäftigen, zu vielen administrativen Hürden, Risiken und Verpflichtungen gegenüberstehen, was die Kapazitäten von Familien übersteigt. Echte Selbstständigkeit bringt für die Arbeitskräfte ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten mit sich.

Aus diesem Grund spielen Mittler, wie zum Beispiel Agenturen, in diesem Bereich als Arbeitgeber für im Haushalt lebende Pflegekräfte und Dienstleister für Pflegeempfänger eine wichtige Rolle (Abbildung 2). Diese Struktur ist im Fall von durch polnische Agenturen in Deutschland eingesetzte polnische Arbeitskräfte sogar noch komplexer, da deutsche Pflegedienstleister die Pflegekraft nicht direkt beschäftigen (Abbildung 3). Derart komplexen Strukturen bedeuten, dass unterschiedliche Akteure an der Erbringung von Pflegedienstleistungen beteiligt sind.



Wichtigste Ergebnisse

11. Die Teilnehmer waren sich einig, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen für im Haushalt lebende Pflegekräfte dringend besser reguliert werden müssen. Eine Schlüsselfrage ist jedoch, über welches Modell sich dies erreichen lässt: über ein durch Tarifverträge reguliertes Angestelltenverhältnis (italienisches Modell) oder über die Selbständigkeit. In zahlreichen Diskussionen wurde erörtert, wie eine Regulierung erreicht werden kann, von der sowohl Familien als auch Pflegekräfte auf eine Art und Weise profitieren, die für die Gesellschaft insgesamt gerecht, durchsetzbar und bezahlbar ist.

12. In den vier Ländern wurden unterschiedliche Beschäftigungsmodelle für im Haushalt lebende Pflegekräfte ermittelt:
 - 12.1. **Italien** – 2013 wurde ein Tarifverhandlungsrahmen zwischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt, der sich auf die häusliche Pflege bezieht. In dem Tarifvertrag sind die Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten geregelt. Er stellte einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Bedingungen für im Haushalt lebende Pflegekräfte dar. Vertreter der Sozialpartner argumentieren hingegen, dass er bei Weitem nicht perfekt ist, da er den Arbeitskräften nicht den Schutz bietet, den andere Arbeitnehmer genießen, einschließlich Krankheitsurlaub, Bezahlung von Überstunden und Mutterschaftsurlaub, der auf drei Monate beschränkt ist, statt auf die üblichen sechs. Die Arbeit innerhalb einer Familie wird in anderen Branchen nicht als Arbeit anerkannt und diese mangelnde Achtung vor diesem Berufsstand bremst den Fortschritt und beeinträchtigt die Pflegequalität. Darüber hinaus sind im Haushalt lebende Pflegekräfte mit der Problematik unregelmäßiger Arbeitsplätze konfrontiert, obwohl sie häufig ausgebildet und spezialisiert sind. Zudem konnte trotz der Einführung des Tarifvertrags nicht verhindert werden, dass im Haushalt lebende Pflegekräfte irregulär beschäftigt werden. In vielen Fällen können die in den Vereinbarungen genannten Gehälter von Familien nicht gezahlt werden. Trotz der Vereinbarung fällt ein Großteil der im Haushalt lebenden Pflegekräfte nicht unter diesen Rahmen und sind somit Teil der Schattenwirtschaft. Während die meisten häuslichen Pflegekräfte italienische Staatsbürger sind, sind im Haushalt lebende Pflegekräfte häufig Migranten, und viele von ihnen – insbesondere Nicht-EU-Bürger – werden häufig aufgrund der fehlenden Regularisierung ihrer Aufenthaltsgenehmigung von diesem Rahmen ausgeschlossen.

 - 12.2. **Deutschland** – Die Beschäftigung von im Haushalt lebenden Pflegekräften wird hauptsächlich über eine Kette von Agenturen (vor allem aus Deutschland und Polen) organisiert und die Arbeitskräfte werden von der Entsenderichtlinie erfasst. In der Regel schließen die Arbeitskräfte zivilrechtliche Verträge mit einer polnischen Arbeitsagentur. Sie werden dann an eine deutsche Agentur entsandt, die die Unterbringung in einer deutschen Familie organisiert. Das Ergebnis ist, dass weder die polnischen Arbeitskräfte noch die deutschen Familien wissen, wer eigentlich für die Beschäftigung der Arbeitskräfte und die Pflegequalität verantwortlich ist. Für die polnischen Pflegekräfte ist ihr Arbeitgeber eine polnische Agentur mit Sitz in Polen;

für die deutschen Familien ist der Pflegedienstleister eine deutsche Agentur. Diese Situation führt, dass die Erbringung von Pflegedienstleistungen und die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte keiner Rechenschaftspflicht unterliegen. Es gibt jedoch auch positive Beispiele für Beschäftigungsverhältnisse, wie diejenigen der Caritas, in deren Rahmen Arbeitskräfte auf Basis von 8-Stunden-Schichten eingesetzt werden. Mangelndes Interesse vonseiten der Regierung an der Festlegung von Beschäftigungsbedingungen hat dazu geführt, dass die Schattenwirtschaft zunimmt, mehr Scheinverträge geschlossen werden und entsandte „selbstständige“ Arbeitskräfte fest angestellte Arbeitskräfte ersetzen. Die Situation von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern wie der Ukraine ist aufgrund der fehlenden grundlegenden Schutzvorkehrungen durch ihren Einwandererstatus noch schlimmer als die von polnischen Arbeitskräften.

- 12.3. **Vereinigtes Königreich** – Traditionell wurde ein Großteil der Langzeitpflege über Pflegeheime sichergestellt, doch dieses etablierte System bricht mittlerweile immer weiter weg. Ein erheblicher Anteil der Pflege wird durch große nationale Anbieter häuslicher Pflegedienstleistungen bei Pflegebedürftigen zu Hause erbracht; einige Anbieter setzen bei ihren Kunden auch im Haushalt lebende Pflegekräfte ein. In der formellen Wirtschaft werden Arbeitskräfte in der Regel direkt von diesen Anbietern beschäftigt, doch in einigen Fällen agieren sie nur als Agentur, sodass der Kunde als Arbeitgeber auftritt. Ein erheblicher Anteil der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte wird jedoch ungeregelt erbracht und die Arbeitskräfte befinden sich in einer sehr prekären Lage. Im Haushalt lebende Pflegekräfte, die informell oder „semiformell“ beschäftigt sind, wie diejenigen, die ein „Einwanderungsvisum für Hausangestellte“ haben, befinden sich eher in einem „Dienstherr-Dienstbote-Verhältnis“, anstatt in einem Beschäftigungsrahmen, wodurch die Arbeitskräfte an einen Arbeitgeber gebunden sind. Durch die anhaltende Krise in der Finanzierung der Langzeitpflege scheint es sehr wahrscheinlich, dass die Zahl der im Haushalt lebenden Pflegekräfte zunehmen wird.
- 12.4. **Polen** – In diesem Land der EU ist der Mangel an Fachkräften besonders stark ausgeprägt und den Bedürfnissen der Pflegekräfte wird am wenigsten entsprochen. Obwohl Polen in der Vergangenheit ein Herkunftsland von Pflegekräften war, hat es vor Kurzem aufgrund der alternden Bevölkerung und mangelnder Pflegeinfrastruktur damit begonnen, Anreize für Pflegekräfte aus dem Ausland zu schaffen, und nimmt deshalb nun eine Sonderstellung ein, da es sowohl Herkunfts- als auch Zielland von eingewanderten Pflegekräften ist. Die meisten eingewanderten Pflegekräfte in Polen kommen aus der Ukraine; sie stellen die größte Einwanderungsgruppe in Polen dar, obwohl sich die Philippinen gerade als neues Herkunftsland etablieren. Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte wird nicht reguliert und hauptsächlich irregulär erbracht, wobei die Arbeitskräfte informell ohne Vertrag arbeiten und häufig keinen regulären Einwandererstatus haben.
13. Aufgrund der Internationalisierung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte und ihrer grenzübergreifenden Natur (mobile Arbeitskräfte und Drittstaatsangehörige) reicht es nicht aus, Lösungen zur Regulierung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene zu suchen. Darüber hinaus ist es wichtig, unlauteren Wettbewerb

Wichtigste Ergebnisse

zwischen den Mitgliedstaaten beim Anwerben von Pflegekräften zu vermeiden, da aufgrund der alternden Bevölkerung, auch der Pflegekräfte selbst, die Nachfrage nach Pflege steigen und die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte abnehmen wird. Einheitliche Wettbewerbsbedingungen sind notwendig, um Mitgliedstaaten und Unternehmen zu ermöglichen, im Haushalt lebende Pflegekräfte aus EU- und Nicht EU Ländern zu beschäftigen, und jede Form des Sozialdumpings zu vermeiden.

14. Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ist eine sowohl körperlich als auch psychisch äußerst anspruchsvolle Arbeit. Vor dem Hintergrund der starken Feminisierung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte und ihrer Isolation sind die Gehälter dieser Arbeitskräfte sehr gering und ihre Arbeit wird von der Gesellschaft nicht ausreichend gewürdigt. Den Teilnehmern zufolge ist in der Wahrnehmung der Gesellschaft der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ein Paradigmenwechsel nötig. Es ist überaus wichtig, den Wert dieser Art von Pflege für die Gesellschaft zu würdigen und diesen Beruf für die lokale Bevölkerung attraktiver zu machen, auch für männliche Arbeitskräfte. Die Professionalisierung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte sowie eine Steigerung der Attraktivität des Berufs für die lokale Bevölkerung würden einen erheblichen Beitrag für die Erbringung von hochwertiger Pflege und hochwertigen Bedingungen in dieser Branche leisten.
15. Da in den besuchten Ländern hinsichtlich der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte mehrere Herausforderungen zusammenkommen, muss eine Debatte zur Entwicklung eines europäischen Regulierungsrahmens für die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte stattfinden, wobei die Autonomie der Sozialpartner und die verschiedenen Modelle der Arbeitsbeziehungen gewahrt werden müssen.
16. Viele Sitzungsteilnehmer waren der Ansicht, dass der EWSA als Stimme der organisierten Zivilgesellschaft auf EU-Ebene bei der Gestaltung der politischen Debatte über die Zukunft der im Haushalt lebenden Pflege weiterhin eine zentrale Rolle spielen sollte.
17. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzung in Brüssel zur Vorstellung des Berichts waren sich einig, dass es wichtig ist, die häusliche Pflege auch unter dem Gesichtspunkt ihres wirtschaftlichen Potenzials für die EU-Wirtschaft zu betrachten. Die Bevölkerungsalterung in der EU (siehe Abbildung 4) wird zweifellos zu einer höheren Nachfrage nach Pflegedienstleistungen und Pflegekräften führen. Hier bietet sich jedoch die Möglichkeit, von einem negativen Diskurs, bei dem die Pflege als Problem oder Kostenfaktor gesehen wird, zu einer positiven Darstellungsweise überzugehen, bei der die Pflege als Bereich anerkannt wird, der zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beiträgt. Es muss gewährleistet werden, dass öffentliche und private Unternehmen in einem unternehmensfreundlichen Umfeld und unter gleichen Wettbewerbsbedingungen arbeiten können, um jede Form von Sozialdumping und unlauterem Wettbewerb zu

vermeiden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die in diesem Bereich geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten gute Arbeitsplätze sind, da nur dann lokale Arbeitskräfte aller Geschlechter angezogen werden und eine hochwertige Pflege gewährleistet werden kann.

Population structure by major age groups, EU-28, 2018-2100
(% of total population)

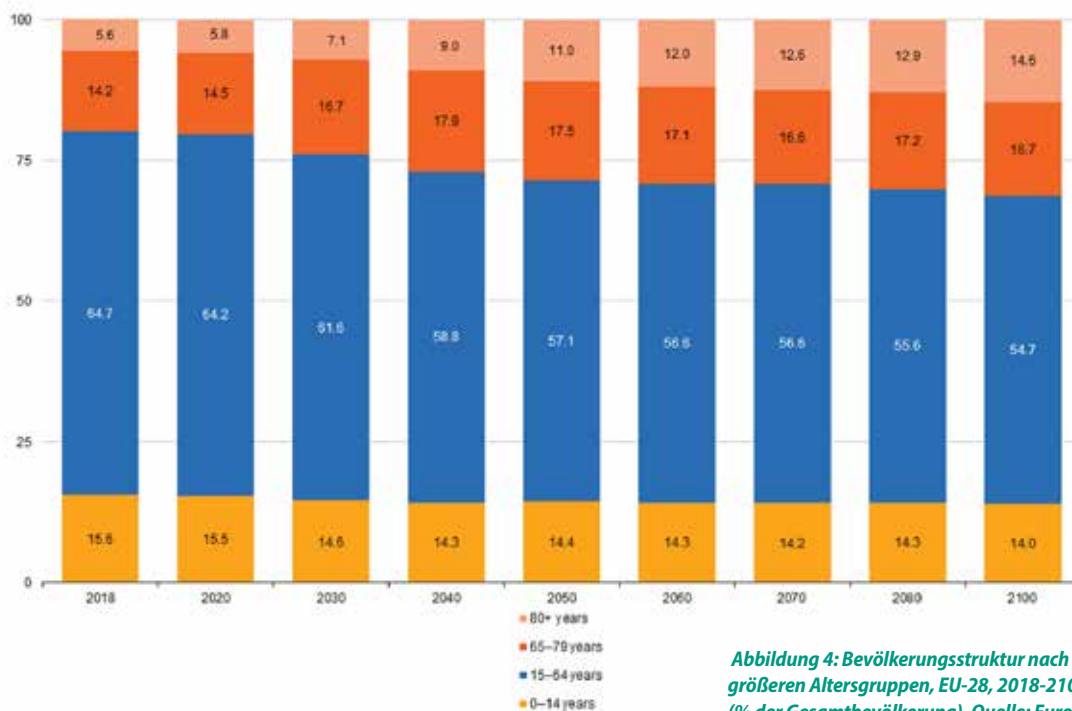


Abbildung 4: Bevölkerungsstruktur nach größeren Altersgruppen, EU-28, 2018-2100 (% der Gesamtbevölkerung), Quelle: Eurostat¹

18. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzung in Brüssel betonten weiterhin die Rolle der Digitalisierung bei der künftigen Bereitstellung und Organisation von Pflegedienstleistungen. Dies beinhaltet u. a. die Nutzung von Anwendungen und Plattformen für die Beschäftigung von Pflegekräften sowie anderer elektronischer Hilfsmittel, mit denen die Bereitstellung von Pflegedienstleistungen verbessert und die Unabhängigkeit der im häuslichen Umfeld betreuten Pflegedürftigen erhöht werden könnte. Solche Tätigkeiten können jedoch nicht automatisiert oder ausgelagert werden, da die Pflege eine emotionale Tätigkeit ist und menschliche Sensibilität erfordert.
19. Der Zugang zu Langzeitpflege muss für die EU-Bevölkerung erschwinglich sein. Es muss mehr in den Pflegebereich investiert werden, damit ein hochwertiges Pflegeangebot, gute Arbeitsbedingungen und ein unternehmensfreundliches Umfeld geschaffen werden können, was auch Anreize für im Pflegebereich tätige öffentliche und private Unternehmen umfassen sollte.

Schlussfolgerungen der Rundtischgespräche

Die folgenden Schlussfolgerungen wurden aus den drei Fragerunden gezogen, die während der Rundtischgespräche in London, Berlin, Rom und Warschau erörtert wurden:

1. Die Situation von im Haushalt lebenden Pflegekräften

- 1.1. In allen besuchten Ländern deuten die Erkenntnisse darauf hin, dass sich eine beträchtliche Zahl von im Haushalt lebenden Pflegekräften in einer sehr prekären Situation befindet: Sie arbeiten rund um die Uhr, erhalten keinen Mindestlohn, verfügen nicht über genügend Ruhezeiten, leiden unter schwierigen Lebensbedingungen und sind im Allgemeinen aufgrund ihrer Isolation und ihres irregulären Aufenthaltsstatus nicht in der Lage, ihre Arbeitnehmerrechte geltend zu machen.
- 1.2. Hausangestellte sind weitgehend von Beschäftigungsstandards ausgenommen, und falls diese gelten, werden sie nicht ausreichend durchgesetzt, was sich auf alle Arbeitskräfte in dieser Branche auswirkt. Ein erheblicher – und weniger sichtbarer – Anteil der im Haushalt lebenden Pflegekräfte hat mit Schwierigkeiten zu kämpfen, da ihr Aufenthaltsstatus und ihre Aufenthaltsgenehmigungen von einem bestimmten Arbeitgeber abhängen. Dementsprechend können sie das Recht auf Freizügigkeit nicht ausüben und laufen in einigen Fällen Gefahr, abgeschoben zu werden, wenn sie mit Arbeitsaufsichtsbehörden und Durchsetzungsorganen zusammenarbeiten.
- 1.3. Das Vereinigte Königreich, Deutschland, Italien und Polen haben sehr unterschiedliche Pflegesysteme und Migrationsgeschichten und es bestehen große Unterschiede in den Migrationsmustern. Das wachsende Phänomen der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte führt jedoch zu einer Annäherung und Entstehung von weltweiten Ketten von Pflegedienstleistern, über die reichere Länder Pflegekräfte aus ärmeren Ländern nutzen – und häufig ausnutzen. Polen und die anderen mittel- und osteuropäischen Länder waren früher die Herkunftsländer von in Westeuropa arbeitenden Pflegekräften, doch seit ein paar Jahren sind sie selbst von einem Arbeitskräftemangel in dieser Branche betroffen und mittlerweile auf Pflegekräfte aus der Ukraine und anderen Nicht-EU-Ländern angewiesen. Trotz dieser Situation wurde die Arbeitsmigration in den meisten EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt, sodass Personen aus Nicht-EU-Ländern zwecks einer Arbeit in der Pflegebranche auf eine Weise einwandern können, die angemessene Arbeitsbedingungen und gleiche Behandlung sicherstellt, oder ihr Status reguliert wird, falls sie bereits beschäftigt sind. In vielen Ländern ist es für Pflegekräfte aus Nicht-EU-Ländern unmöglich, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, und wo dies möglich ist, sind Genehmigungen in der Regel an einen einzigen Arbeitgeber gebunden, was häufig zu Ausbeutung führt.
- 1.4. Das Problem des Arbeitskräftemangels im institutionellen und häuslichen Pflegebereich spitzt sich bereits zu, wobei er sich im gesamten Pflegebereich aller Voraussicht nach noch verschlimmern wird. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung, der wachsenden Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten, der schrumpfenden erwerbsfähigen Bevölkerung

und der Migrationsströme aus dem Ausland und aus ländlichen Gebieten in große Städte – allesamt Faktoren, die sich auf die Verfügbarkeit von medizinischen, pflegenden und häuslichen Fachkräften auswirken – stellt der demografische Wandel eine nie da gewesene Belastung für das Pflegesystem dar.

2. Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien

- 2.1. Der Trend geht eindeutig dahin, dass sich Pflegebedürftige und ihre Familien eher für die häusliche Pflege als für Pflegeheime entscheiden. In allen vier Ländern hat der Mangel an öffentlichen Investitionen jedoch maßgeblich zur Nachfrage an im Haushalt lebenden Pflegekräften beigetragen, insbesondere in informellen und anderen prekären Beschäftigungsformen. Ältere Menschen, die ihr ganzes Leben lang Steuern gezahlt haben, haben ein Recht auf bezahlbare Langzeitpflege, die den grundlegenden Standards entspricht. Die Lösungen dürfen jedoch nicht auf Kosten von Sicherheit, Wohlstand und Wohlbefinden der Pflegekräfte gehen oder die Ausbreitung der informellen Wirtschaft fördern.
- 2.2. Viele Familien und Pflegebedürftige treten in der Funktion des Arbeitgebers auf, sowohl auf legale Weise als auch in der Schattenwirtschaft. Die Situation ist besonders schwierig für beide Parteien, wenn der Arbeitgeber eine schutzbedürftige Person ist. Die wachsende Schattenwirtschaft im Pflegebereich bringt aufgrund der mangelnden Aufsicht von Gesundheitsbehörden, die für die Überwachung der Pflegequalität und -standards zuständig sind, viele Risiken mit sich.
- 2.3. Durch unzureichende staatliche Investitionen in die Pflegebranche stehen Familien und Pflegebedürftige entweder vor dem Problem, dass insgesamt nicht genügend Pflegedienste zur Verfügung stehen oder dass die Kosten für formelle Pflegedienstleistungen extrem hoch sind. Während viele ärmere Pflegebedürftige keine andere Wahl haben, als Pflegekräfte informell zu beschäftigen, werden auch Pflegekräfte ausgebeutet und missbraucht. Dies geschieht, wenn eine im Haushalt lebende Pflegekraft nicht nur als günstigere Option eingestellt wird, um sich um eine schutzbedürftige Person zu kümmern, sondern auch von ihr erwartet wird, unterschiedliche andere Tätigkeiten zu übernehmen, wie Putzen, Kochen und Hausarbeit für die ganze Familie.
- 2.4. Da die Pflege traditionell im Haushalt erbracht wird, stark geschlechterspezifisch geprägt ist, nicht bezahlt wird und „unsichtbar“ ist, werden Familienbetreuer in den Familien zum Großteil unbemerkt durch eingewanderte Arbeitskräfte ersetzt.
- 2.5. Um ein nachhaltiges Langzeitpflegesystem für ihre Bürger einzurichten, müssen Staaten für eine ausreichende Finanzierung sowie Regulierungs- und Überwachungsmaßnahmen sorgen, um Qualitätsstandards und Bezahlbarkeit sicherzustellen. Dies beinhaltet die ordnungsgemäße Regulierung und Überwachung der Arbeitsstandards für alle Arbeitskräfte (auch der Arbeitskräfte, die über Arbeitserlaubnisprogramme eingewandert sind) und die Subventionierung der Pflege. Wenn der Ausbeutungsproblematik nicht die notwendige politische Aufmerksamkeit geschenkt wird, wird sich die Nachhaltigkeit des Sozialfürsorgesystems weiter verschlechtern.

Schlussfolgerungen der Rundtischgespräche

3. Kurz- und langfristige Erwartungen im Bereich der Langzeitpflege

- 3.1. Interessenträger von Gewerkschaften und Arbeitgebern stimmten zu, dass das schnelle Wachstum der Haushaltsdienstleistungen größtenteils durch den einfachen Zugang zur Schattenwirtschaft möglich war. Während die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ohnehin häufig in der Schattenwirtschaft stattfindet, wird sie zudem noch durch Dienstleistungen von Vermittlern und Vermittlungsagenturen erleichtert. Auf den Sitzungen in Rom, Berlin, London und Warschau kamen die Interessenträger überein, dass der Staat die Verantwortung hat, die ungünstige Situation, in der sich im Haushalt lebende Pflegekräfte und Pflegebedürftige befinden, zu beheben, und zwar unter anderem durch eine ordnungsgemäße Regulierung der in dieser Branche tätigen Vermittlungsagenturen, sodass Pflegequalität und Beschäftigungsqualität gefördert werden.
- 3.2. Der informelle Arbeitsmarkt für Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ist nicht durch Zufall entstanden; er ist vielmehr das Ergebnis mangelnder staatlicher Unterstützung, politischer Vernachlässigung und – in einigen Fällen – der Tatsache, dass Arbeitskräfte im häuslichen Sektor per Gesetz von Arbeitsrechten ausgenommen sind. Während die reguläre häusliche Pflege im Allgemeinen günstiger ist als die Pflege im Heim, ist die informelle unregelmäßige Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte noch günstiger, insbesondere wenn sie durch Arbeitskräfte mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus erbracht wird. Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte als „kostengünstiges“ Modell wird somit durch die Ausbeutung der Arbeitskräfte gefördert und birgt Risiken für Familien, die Gesellschaft und Pflegekräfte selbst.
- 3.3. Die Herausforderung besteht darin, zu vermeiden, dass Familien und Vermittlungen das fehlende Regulierungssystem auf Kosten der Sicherheit, Gesundheit und des Wohlstands der im Haushalt lebenden Pflegekräfte und der Pflegebedürftigen weiter ausnutzen. Eine Lösung erfordert in jedem Fall, dass Staaten eine größere Rolle spielen. Widersinnige Auswirkungen einer Regulierung müssen jedoch vermieden werden, damit die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte nicht noch weiter in die Schattenwirtschaft gedrängt wird. Insbesondere der Fall Italiens verdeutlicht die Risiken, die mit einer Regulierung ohne angemessene Ressourcen einhergehen, da die „Rechte auf dem Papier“ bestehen, jedoch nicht in der Praxis.
- 3.4. Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems ist eine Herausforderung, die ganz Europa betrifft, und sie muss durch Zusammenarbeit und Dialog, unter Beteiligung der Staaten, der EU und aller Sozialpartner gemeistert werden. Obgleich die Interessenträger von Gewerkschaften und Arbeitgebern hinsichtlich der Lösungen unterschiedlicher Ansicht waren, herrschte Konsens darüber, dass eine Reform des Pflegesystems notwendig ist, um die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte aus der Schattenwirtschaft in die formelle Wirtschaft zu bringen und eine nachhaltige Arbeitnehmerschaft zu gewährleisten, da der künftige wachsende Pflegebedarf in Europa nicht von ausgebeuteten Frauen der Unterschicht bewältigt werden kann.

Anlage I
**Zusammenfassung der Gespräche
in den besuchten Ländern**

Vereinigtes Königreich

Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte

Erfahrungen von eingewanderten im Haushalt lebenden Pflegekräften im Vereinigten Königreich

In der Sitzung in London wurden Aussagen von „Grace“ angehört, einer eingewanderten Hausangestellten, die leider aus Angst vor Beendigung ihres Vertrags oder einer anderen Strafe nicht persönlich an der Sitzung teilnehmen konnte. Ihre Geschichte wurde in ihrem Namen von Susan Cueva von der Gewerkschaft UNISON vorgetragen. Grace wurde ins Vereinigte Königreich gebracht, um sich um einen älteren Herren mit Demenz zu kümmern, der rund um die Uhr Betreuung benötigt. Sie kümmert sich aber auch um die Kinder der Familie und putzt und kocht für den gesamten Haushalt. Dafür erhält sie 50 GBP am Tag, weniger als den Mindestlohn. Sie hat Angst, einer Gewerkschaft beizutreten, da sie ein Einwanderungsvisum für Hausangestellte hat, das an ihren Arbeitgeber gebunden ist. Wenn sie ihre Arbeitsstelle verliert, droht ihr die Abschiebung.

Laut Susan Cueva (Gewerkschaft UNISON) spiegelt die Geschichte von Grace die typische Situation im Vereinigten Königreich wider. Für UNISON sei es sehr schwierig, im Haushalt lebende Pflegekräfte zu mobilisieren, um für ihre Rechte zu kämpfen. Eingewanderte Hausangestellte und ihre Unterstützer hatten lange Zeit dafür gekämpft, als Arbeitskräfte anerkannt zu werden, zum Beispiel mithilfe der von Arbeitskräften geführten Organisation Kalayaan, die 1987 gegründet wurde. Durch die Änderung des Arbeitsvisums für ausländische Hausangestellte im Jahr 2012 wurde diese Anerkennung jedoch aufgehoben, wodurch sich die Einwanderungsbedingungen verschlechterten und Ausbeutung begünstigt wurde. Insbesondere wurde das Recht zum Arbeitgeberwechsel aufgehoben, was zu Abhängigkeiten und irregulären Situationen führte und die Ausbeutung erleichterte.

Mary Honeyball (MdEP der Labour Party) bestätigte, dass diese Arbeitskräfte ihre Rechte aus Angst vor einer Abschiebung nur beschränkt wahrnehmen können. Sie kommen zum Arbeiten ins Vereinigte Königreich, um der Armut zu entfliehen und finden sich zum Teil in einer noch schlimmeren Lage wieder. Die Situation kann als „moderne Sklaverei“ eingestuft werden, da sie mit der des Dienstpersonals im 19. Jahrhundert vergleichbar ist: Arbeit in einem nicht regulierten Umfeld, keine Freiheiten, Arbeitsentgelt unterhalb des Mindestlohns und Angst vor Kündigung aufgrund des hohen Maßes an materieller und emotionaler Abhängigkeit vom Arbeitgeber. Häufig behalten die Arbeitgeber die Pässe ihrer Arbeitskräfte ein, und hinter der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte steht ein umfassendes Räderwerk des Menschenhandels.

Obwohl aus EU-Ländern eingewanderte, im Haushalt lebende Pflegekräfte aufgrund des Rechts auf Freizügigkeit nicht dieselben Schwierigkeiten bei der Einwanderung und hinsichtlich des Erhalts eines Visums haben, sind auch sie von der Kernproblematik der Scheinverträge, der Arbeit rund um die Uhr und dem Dienstherr-Dienstbote-Verhältnis betroffen. Der Brexit wurde von Interessenträgern aus Gewerkschaften und Organisationen der Migrantenvertretung als besonderes Risiko für Pflegekräfte aus der EU genannt. Es besteht weiterhin die Sorge, dass ihre Ausbeutung zunehmen wird, sollte ihr Status auf den von Nicht-EU-Migranten herabgesetzt werden. Laut Barbara Drozdowicz (Eastern European Resource Centre) liegen keine Daten zur Zahl der im Haushalt lebenden Pflegekräfte im Vereinigten Königreich vor. Sie forderte eine Einbindung von Migrantenvertretungen in die Debatte über die Gestaltung des Visa-Systems und der Arbeitserlaubnisprogramme, um eine Verschlechterung der Situation vor dem Hintergrund des Brexits zu verhindern.

Während sich die Probleme der Ausbeutung und der modernen Sklaverei als Schlüsselthemen herauskristallisierten, wurde in den Gesprächen auch auf die positiven Aspekte der Förderung einer Kultur des freiwilligen Engagements verwiesen. Dieser Haltung stellten sich die Vertreter der Gewerkschaften und Migrantenvertretungen stark entgegen. Sie argumentierten, dass im Haushalt lebende Pflegekräfte nicht mit umsonst arbeitenden Hausfrauen verglichen oder als Ersatz für Familienmitglieder angesehen werden sollten, sondern als Arbeitskräfte, für die die Arbeitszeitrichtlinie und andere bestehende Vorschriften zur Beschäftigungsregulierung gelten. Linn Aakvik (Focus on Labour Exploitation) brachte vor, dass es sich nach wie vor um ein Beschäftigungsverhältnis handelt und die Bekämpfung der Ausbeutung von zentraler Bedeutung ist, auch wenn von den Agenturen und Familien ein „emotionales Verhältnis“ zwischen Pflegekraft und Pflegebedürftigem befördert wird. Von im Haushalt lebenden Pflegekräften wird in der Regel erwartet, dass sie neben der Pflege auch noch die Hausarbeit erledigen, wodurch eine Situation der Ausbeutung entsteht. Aus diesem Grund muss klar zwischen im Haushalt arbeitenden Pflegekräften und Reinigungskräften unterschieden werden.

Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien

Da die Pflegekosten für Familien im Vereinigten Königreich sehr hoch sind, entscheiden sich Familien zunehmend dafür, im Haushalt lebende Pflegekräfte – in den meisten Fällen Einwanderer – informell zu beschäftigen, um Geld zu sparen. Aufgrund mangelnder angemessener Finanzierung sind die Honorare für die meisten Familien viel zu teuer. Sharon Wilde (Gewerkschaft GMB) hat errechnet, dass die Beschäftigung einer im Haushalt lebenden Pflegekraft den Pflegebedürftigen oder deren Familie weniger als die Hälfte eines Platzes in einem Pflegeheim kostet. Doch wenn die Pflege rund um die Uhr durch formelle Pflegedienste vorgenommen würde, wäre die direkte Beschäftigung von drei Pflegekräften (in drei Schichten) erforderlich und würde vier Mal so viel kosten wie ein Platz im Pflegeheim.

Nach Angaben von Mary Honeyball und Susan Cueva lagern Gebietskörperschaften, die für die Erbringung von Pflegedienstleistungen für Familien zuständig sind, diese häufig aus und übernehmen keine Verantwortung für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte. Die individuelle häusliche Pflege wurde von den Gebietskörperschaften gefördert, da sie günstiger ist. Die Problematik wird sich potenziell noch weiter verschärfen, da die Bevölkerung weiter altert und immer mehr ältere Menschen lieber zu Hause bleiben möchten. Dies darf nicht zum Preis von Massenausbeutung in privaten Haushalten geschehen. Laut dem Verband der Leiter sozialer Dienste für Erwachsene (Association of Directors of Adult Social Services – ADASS) wurden in der Sozialfürsorge zwischen 2010 und 2017 Kürzungen in Höhe von 6 Milliarden GBP vorgenommen. Nach im März 2017 veröffentlichten Zahlen des britischen Verbands der lokalen Gebietskörperschaften (Local Government Association) beläuft sich der aktuelle Fehlbetrag für die Sozialfürsorge immer noch auf 1 Milliarde GBP pro Jahr. Karol Florek (Sachverständiger des EWSA, Gruppe II) gab zu bedenken, dass vor dem Hintergrund der Unterfinanzierung der Pflege zunehmend auf im Haushalt lebende Pflegekräfte zurückgegriffen werde, wobei diese Pflege häufig über informelle Arbeit durch eingewanderte Arbeitskräfte ohne sicheren Einwandererstatus geleistet werde. Trotz des traditionell starken formellen Sozialfürsorgesystems im Vereinigten Königreich werden Arbeitskräfte zunehmend über den Preis aus diesem System herausgedrängt, was zu einer „Informalisierung“ der Pflege führt. Eine von zehn Personen in der britischen Bevölkerung ist eine unbezahlte Pflegekraft, und viele von ihnen sind von Armut bedroht.

Themen, die aus der Arbeitgeberperspektive von John Walker (Mitglied des EWSA, Gruppe I) angesprochen wurden, waren u. a. die Bezahlung während des Schlafens- oder Fahrtzeiten bei der häuslichen Pflege, die zusätzliche Kosten verursacht, die reguliert werden müssen. Die Pflegekräfte

Vereinigtes Königreich

können nicht als Selbstständige arbeiten; sie sind Angestellte von Unternehmen oder Familien, und wenn Familien die Arbeitgeber sind, müssen auch sie Renten bezahlen. Gewerkschaftsvertreter argumentierten, dass Arbeitskräfte innerhalb einer Grauzone – wenn die schutz- und pflegebedürftige Person der Arbeitgeber ist – keine Klarheit haben, an wen sie sich, ggf. wenden sollen, um Rechtshilfe zu erhalten. Zudem gibt es aus Sicht der Gewerkschaften niemanden, mit dem sie verhandeln könnten.

Bei einer Diskussion darüber, wie die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte professionalisiert oder regularisiert werden könnte, standen Fragen von John Walker (Mitglied des EWSA, Gruppe I) und Marina Yannakoudakis (Mitglied des EWSA, Gruppe III) im Mittelpunkt. Diese bezogen sich auf die Gefahr einer Überregulierung, wodurch Dienstleistungen für Steuerzahler zu teuer würden und die Gefahr bestünde, dass im Haushalt lebende Pflegekräfte noch stärker in die Schwarzarbeit gedrängt werden. Frau Yannakoudakis machte darauf aufmerksam, dass eine „weiche“ Regulierung wünschenswerter sei und dass einige Arbeitskräfte freiwillig in dieser Situation seien und es vorzogen, „schwarz“ zu arbeiten, um keine Steuern zu zahlen. Vertreter von Gewerkschaften und Migrantenorganisationen widersprachen diesem letzten Punkt jedoch vehement und wiesen darauf hin, dass Einwanderer entweder an strenge Arbeitsgenehmigungen gebunden sind oder sich in einer irregulären Situation befinden, wodurch Arbeitgeber quasi tun und lassen könnten, was sie wollen, während Arbeitskräfte keine andere Wahl hätten, als das zu akzeptieren, da ihnen ihre Arbeitserlaubnis entzogen werden kann – wenn sie denn eine haben – und sie Gefahr laufen, abgeschoben zu werden.

Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems

Die Zahl der persönlichen Betreuer ist stark gestiegen; es gibt jedoch keine genauen Zahlen. Susan Cueva schätzt, dass um die 400 000 persönliche Pflegekräfte im Vereinigten Königreich leben, einige von ihnen im Haushalt, andere nicht.

Die Interessenträger waren sich einig, dass im Vereinigten Königreich ein Fachkräftemangel im Pflegebereich herrscht, der angesichts der alternden Bevölkerung weiter zunimmt, aber nicht durch eine adäquate Unterstützung abgedeckt wird. Das Thema der Kosten für die Familien und die Notwendigkeit der Professionalisierung von im Haushalt lebenden Pflegekräften sind von zentraler Bedeutung. Statt zusätzlicher Regulierung sollten vorhandene Rechtsvorschriften ordnungsgemäß reformiert, durchgesetzt und finanziert werden. Alle Interessenträger schienen sich einig zu sein, dass eine Schattenwirtschaft nicht wünschenswert ist und sich im Zusammenhang damit die Probleme der Rechte und fehlender formeller Arbeitsentgelte und Sozialschutzregelungen stellen. Marina Yannakoudakis betonte, dass mit der alternden Bevölkerung der Finanzierungsbedarf steigen wird und bereits heute aufgrund des Mangels an angemessener wohnortnaher Pflege Krankenhausbetten belegt werden.

Mary Honeyball empfahl eine Reihe spezifischer Maßnahmen, u. a.: Anerkennung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte als Beruf und nicht als Teil allgemeiner Haushaltsarbeit; angemessene Ausbildungsangebote für im Haushalt lebende Pflegekräfte zur Ausübung ihrer Pflegetätigkeit; Einbeziehung von Gesundheitsdiensten wie dem staatlichen Gesundheitsdienst NHS und der dem britischen Ausschuss für Pflegequalität (Care Quality Commission) bei der Beurteilung der Lage von im Haushalt lebenden Pflegekräften; Gewährleistung der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen

durch Arbeitskräfte und ihre Arbeitgeber; Gewährleistung einer Regulierung der Arbeit, insbesondere hinsichtlich Arbeitsstunden und Bezahlung; finanzielle Unterstützung der Aufsichtsbehörden, um ihre Arbeit qualitativ zu verbessern; Überarbeitung bzw. Reform der Visaregelung, um Ausbeutung zu beenden und Aufforderung an den zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zur näheren Untersuchung der Beziehung zwischen Menschenhandel und Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte.

Die Interessenträger waren einhellig der Meinung, dass die Aufsichtsbehörde stark unterfinanziert ist. Mary Honeyball wies zusätzlich darauf hin, dass die häusliche Pflege im Vereinigten Königreich über ein Aufsichtssystem reguliert wird und Vorschriften zu Mindestlöhnen, Steuern und Versicherungen eingehalten werden müssen, es aber keinerlei entsprechende Maßnahmen für die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte gibt. Es gibt nicht genügend Kontrolleure, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Privathaushalten zu prüfen und die Vorschriften durchzusetzen. Linn Aakvik wies darauf hin, dass das Vereinigte Königreich nur über ein Zehntel der Haushaltsmittel verfügt, die Norwegen für Aufsichtsbehörden bereitstellt, obwohl die Bevölkerung mehr als zehn Mal so groß ist. Obwohl Kontrolleure mittlerweile das Recht haben, Privathaushalte zu prüfen, zögern sie, dies zu tun, da es ihnen an Kapazitäten fehlt, die Probleme zu lösen, die sie vorfinden.

Zahlreiche vorhandene institutionelle Vereinbarungen wurden als förderlich befunden, um die Schattenwirtschaft in den formellen Bereich zu bringen. John Walker schlug vor, den „Disclosure and Barring Service“ (DBS), eine Prüfung des Strafregisters, anzuwenden, jedoch nur bei „sichtbaren“ Arbeitskräften. Susan Cueva wies darauf hin, dass Arbeitskräfte, die auf Grundlage von Einwanderungsvisa für Hausangestellte beschäftigt sind, bereits durch den DBS geprüft werden. John Walker schlug außerdem die Einbindung des ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service – Beratungs-, Vermittlungs- und Schiedsgerichtsdienst) vor, der eine wesentliche Rolle bei der Prüfung der Arbeitsstunden von im Haushalt lebenden Pflegekräften spielt. Die im Namen ihres Rates sprechende Wendy Brice-Thompson (Mitglied des Rates des London Borough of Havering) sagte, dass die Professionalisierung von Pflegekräften unterstützt werden müsse. Ihr Rat würde auf diese Weise seit 20 Jahren Pflegebetreuer unterstützen. Jede Gebietskörperschaft im Vereinigten Königreich verfügt über ein lokales Gremium zum Schutz von Erwachsenen, das für Pflegebedürftige und Pflegekräfte zuständig ist und Prüfungen durch den DBS überwacht. Meri Ahlburg (Focus on Labour Exploitation) betonte, dass die Registrierung so stattfinden müsse, dass Arbeitskräfte davon profitierten, und in diesem Rahmen könnte möglicherweise eine Informationskampagne begonnen werden, um sie über die Vorteile von sozialer Sicherheit zu informieren.

Deutschland

Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte

Erfahrungen einer polnischen, eingewanderten im Haushalt lebenden Pflegekraft in Deutschland

Barbara Janikowska, eine polnische Pflegekraft, kam aus Konstanz, um den Interessenträgern von ihrer Lebens- und Arbeitssituation zu berichten. Sie sagte, sie spreche im Namen von Tausenden Pflegekräften, die wie sie selbst als Pflegekraft in einem deutschen Haushalt leben und Ähnliches zu berichten haben. Frau Janikowska hat eine medizinische und sozialarbeiterische Ausbildung und 25 Jahre Erfahrung in der Arbeit mit älteren Menschen. Sie kam der Arbeit wegen nach Deutschland, da die 1,50 EUR, die sie in Polen pro Stunde verdiente, nicht zum Leben reichten. Die acht Jahre, die sie in Deutschland gearbeitet hat, waren eine „Odyssee von einer Agentur zur nächsten“, da sie stark ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorfand. Bei ihrer ersten Arbeitsstelle in Deutschland, bei der sie im Haushalt lebte, hätte sie sich eigentlich um eine Person kümmern sollen – stattdessen war sie schließlich für die Betreuung einer Gruppe von sieben Personen zuständig. Sie war ununterbrochen im Dienst und arbeitete zehn Monate lang durchgehend in diesem Haushalt mit nur einer kurzen Urlaubsunterbrechung. Ihre Arbeitszeit ging von 5 Uhr morgens bis 22 Uhr abends. Zur Verpflegung erhielt sie abends nur eine Schüssel voll trockener Kartoffeln. Über Nacht wurde sie ohne Begründung gefeuert. Später wurde ihr gesagt, sie sei zu lange da gewesen, sei zu teuer geworden und habe „zu viel gesehen“. Ein anderes Mal wurde sie von ihrer Agentur gefeuert, nachdem sich zwei Familien für ihre Wohlstandssituation interessiert und sich bei den Agenturen beschwert hatten. Frau Janikowska sagte, sie Sorge sich um ihre Rente, da ihre Rentenbeiträge so niedrig seien, dass sie davon ausgehen müsse, im Alter in Armut zu leben.

Die Interessenträger von Arbeitskräften und Arbeitgebern stimmten nachdrücklich zu, dass die Situation von im Haushalt lebenden Pflegekräften ausbeuterisch und skandalös ist, und argumentierten gemeinsam, dass eine stärkere Regulierung, Ausbildung, Qualifizierung und Professionalisierung nötig ist. Viele Teilnehmer waren der Meinung, die staatliche Politik habe versagt.

Dr. Sylvia Timm (Projekt Faire Mobilität der Gewerkschaft DGB) stellte Forschungsergebnisse zu den Arbeitsbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften in Deutschland vor. Den Daten zufolge wurde die Anzahl der Pflegekräfte im Jahr 2014 auf 300 000 geschätzt, aber es liegen keine aktualisierten zuverlässigen Schätzungen vor. Die Zahl ist wahrscheinlich viel höher, insbesondere da Arbeitskräfte rotieren, also in ihre jeweiligen Herkunftsländer zurückkehren und wiederkommen. Dr. Margaret Steffen (Gewerkschaft Ver.di) erklärte, dass auf diesem hochgradig prekären Arbeitsmarkt mit einem hohen Anteil an Schwarzarbeit keine zuverlässigen Daten darüber verfügbar sind, wie viele Menschen nach Deutschland kommen und wie viele Deutschland wieder verlassen. Prof. Arne Petermann (Deutscher Verband für häusliche Betreuung und Pflege e. V. – VHBP) schätzte, dass sich die Zahl der Arbeitskräfte auf 400 000 beläuft und dass sich 90 % von ihnen in einer prekären oder ausbeuterischen Situation befinden.

Neben Schwarzarbeit und irregulärer Beschäftigung gehören auch die Entsendung und die Selbstständigkeit zu den gängigen Arten der Beschäftigung. Die Umstellung von Entsendungsverträgen für Arbeitskräfte zu einer De-facto-Selbstständigkeit für die Mehrheit der im Haushalt lebenden Pflegekräfte seit 2011 hat dazu geführt, dass viele Pflegekräfte den Schutz verloren haben, der entsandten Arbeitskräften gewährt wird. Rechtlich gesehen werden diese Arbeitskräfte häufig in eine Scheinselbstständigkeit getrieben, da sie keine Gewissheit darüber haben, wer ihr Arbeitgeber ist. Die

strukturelle Situation sah folgendermaßen aus: Polnische Entsendungsagenturen missbrauchten das polnische Sozialschutzsystem, während deutsche Vermittlungsagenturen keine Verantwortung oder Haftung übernahmen. In Deutschland gibt es mittlerweile eine erhebliche und wachsende Anzahl an ukrainischen Arbeitskräften, deren Situation in der Regel noch schlimmer ist, als die von polnischen Arbeitskräften.

Verletzungen des Arbeitsrechts sind häufig und umfassen u. a.: Arbeit außerhalb der gesetzlichen Arbeitszeit, z. B. 78 Tage am Stück von 8 Uhr morgens bis 22 Uhr abends ohne Pausen oder Ruhezeiten, Arbeit an Sonn- und Feiertagen; nicht bezahlte Arbeitsstunden, kein gesetzlicher Mindestlohn, Überstunden und Bereitschaftsdienste werden nicht entlohnt, willkürliche Abzüge von Gehaltsabrechnungen; Arbeitskräfte erhalten keine Gehaltsabrechnungen und erheblicher Sozialversicherungsbetrug. Darüber hinaus erheben einige Agenturen Vertragsstrafen von bis zu 5000 EUR für den Fall, dass eine Arbeitskraft, die einen Vertrag unterzeichnet hat, nicht zur Arbeit erscheint. Dadurch schulden die Arbeitskräfte den Vermittlungsagenturen letztendlich Geld, ohne überhaupt Geld verdient zu haben. Die Lebensbedingungen der Arbeitskräfte sind nicht selten erbärmlich, ihre Räumlichkeiten sind ungeheizt und von Schimmel befallen, Lagerräume werden als Unterbringung genutzt, es gibt keine frischen Lebensmittel oder nicht ausreichend zu essen und es kommt zu Missbrauchsfällen, einschließlich körperlicher Gewalt.

Die polnische Arbeitsaufsichtsbehörde arbeitet mit deutschen Arbeitgebern zusammen und bietet Telefonberatungsdienste für in Deutschland arbeitende polnische Arbeitskräfte an. Agnieszka Jaroszek (polnische Arbeitsaufsichtsbehörde) erläuterte (auf der Sitzung in Polen), dass Probleme wie unangemessene Lebensbedingungen, mangelnde Heizung, Gewalt und Belästigung nach wie vor bestehen, obwohl 90 % der bearbeiteten Problemfälle in den vergangenen Jahren mit nicht vergüteten Arbeitsstunden in Zusammenhang standen. Die Mechanismen zur Lösung von Zahlungsproblemen sind unzureichend, und darüber hinaus gibt es Schwierigkeiten bei der Verfolgung von individuellen Ansprüchen vor Gericht, weshalb eine systemische Lösung erforderlich ist.

Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien

Die Zahl der pflegebedürftigen Personen lag 2015 bei 2,86 Millionen Menschen, und es wird davon ausgegangen, dass sich diese Zahl bis 2030 verdoppelt. Dr. Sylvia Timm schätzte, dass derzeit in einem von zehn deutschen Haushalten eine Pflegekraft aus Osteuropa arbeitet. Pietro Vittorio Barbieri (Mitglied des EWSA, Gruppe III) wies darauf hin, dass Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte stark nachgefragt werde, da sich Menschen mit Pflegebedürfnissen aussuchen wollen, wo sie leben, und das ist in den meisten Fällen das eigene Zuhause. Die Unterstützung für pflegebedürftige Menschen in ihrem Zuhause ist unzureichend und mit wenigen Ausnahmen von vorbildlichen Verfahren wird die Unterstützung dementsprechend organisiert, wer auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Er betonte, dass ein Markt für im Haushalt lebende Pflegekräfte auf ordnungsgemäßer Einstellung, Ausbildung zur Erfüllung der spezifischen Bedürfnisse der schutzbedürftigen Personen und fairem Management basieren müsse, um angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen für diese Arbeitskräfte sicherzustellen.

Laut Prof. Arne Petermann besteht ein großer Bedarf an weiteren Pflegekräften. Der Arbeitskräftemangel steigt und wird in 10-15 Jahren ein chronisches Ausmaß erreicht haben. Um diesen Bedarf zu decken, werden Investitionen in die Ausbildung benötigt. Ein hoher Pflegestandard kann nur hergestellt

Deutschland

werden, wenn die Arbeitskräfte autonom sind und gute Arbeitsbedingungen haben. Selbstregulierende Maßnahmen des Deutschen Verbands für häusliche Betreuung und Pflege e. V. (VHBP) zur Verbesserung der Qualität beinhalten Verpflichtungen zu Mindeststandards, Transparenz, Rechtsberatung und Professionalisierung sowie den Ausschluss seiner Mitglieder im Falle von unangemessenem Verhalten. Eine erhebliche Einschränkung besteht jedoch darin, dass Agenturen auf einem Markt agieren, der sich durch heftigen Preiswettbewerb auszeichnet, und in einem Kontext, in dem ein Großteil der Arbeit in der Schattenwirtschaft stattfindet.

Nur 5 % der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte wird in Deutschland öffentlich bereitgestellt, so Dr. Margaret Steffen. Die Branche von Vermittlungsagenturen, die im Haushalt lebende Pflegekräfte nach Deutschland entsenden, boome, fügte Prof. Simone Leiber (Universität Duisburg, Projekt EuroAgencyCare) hinzu, obwohl die Wissenschaftler nicht wirklich wüssten, wie viele Agenturen es in Deutschland gibt und es in Polen noch schwieriger ist, die Zahl der Agenturen zu ermitteln. Der Markt wird von wenigen großen Agenturen dominiert, wobei kleinere Agenturen, die nur eine einzige Person beschäftigen, angaben, Pflegedienstleistungen in ganz Deutschland anzubieten, was zu Fragen der Standards und der Qualitätskontrolle führt. Die Anzahl der Entsendungen steigt und boomt seitdem die Einschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit aufgehoben wurden. Das vorherrschende Beschäftigungsmodell ist die Entsendung von beschäftigten Arbeitskräften; an Platz zwei steht die Entsendung von „selbstständigen“ Arbeitskräften.

Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems

Die Interessenträger von Gewerkschaften und Arbeitgebern sprachen sich vehement für die Professionalisierung der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte aus. Dr. Jonas Hagedorn (Oswald von Nell-Breuning Institut) stellte jedoch die Machbarkeit der Professionalisierung der Arbeit in Privathaushalten infrage, da es nur wenige Präzedenzfälle dafür in der Geschichte des Arbeitsmarkts gibt. Er betonte, dass das institutionelle Pflegesystem nicht in Vergessenheit geraten dürfte.

Der Vertreter des Deutschen Verbands für häusliche Betreuung und Pflege e. V. (VHBP) bekräftigte seine entschiedene Unterstützung für die Regulierung und einen Zertifizierungsprozess. Der Verband schließt jedes Jahr Mitglieder aufgrund der Nichteinhaltung von Standards aus und ihre Beschäftigungsverträge werden von Rechtsanwälten geprüft. Juliane Bohl (Deutscher Verband für häusliche Betreuung und Pflege e. V. (VHBP) betonte, dass sie Dr. Timms Beschreibung, wie entsandte Arbeitskräfte in die Scheinselbstständigkeit abgedrängt werden, zustimme. Ihrer Ansicht nach sei es für Familien nicht möglich, als offizielle Arbeitgeber zu agieren, weshalb Agenturen diese Rolle übernehmen sollten. Sie wies nachdrücklich auf den Bedarf einer hochwertigen Ausbildung hin, auch im Hinblick auf Sprachfähigkeiten, und befürwortete vehement die Notwendigkeit von branchenspezifischen Verhandlungen rund um Themen wie Bereitschaftszeiten.

Karin Pape (International Domestic Workers Federation, Internationaler Verband für Hausangestellte) lobte die Arbeitgeber hinsichtlich ihrer positiven Einstellung zur Regulierung und betonte, dass es höchste Zeit sei, miteinander zu verhandeln, da die Agenturen zum Teil für den derzeitigen Schwarzmarkt verantwortlich seien. Dr. Margaret Steffen argumentierte, dass die in Privathaushalten geleistete Pflege als Arbeit anerkannt werden müsse. Pflegekräfte, die für die medizinische Behandlung

zuständig sind, seien nicht mit Reinigungskräften oder Köchen zu vergleichen und sollten auch nicht dementsprechend behandelt werden. Der Markt für im Haushalt lebende Pflegekräfte sollte sich entwickeln können, jedoch nur unter den Bedingungen einer Regularisierung, in deren Rahmen die folgenden Grundsätze respektiert werden: Mindestlohn, angemessene Arbeit entsprechend der Definition der ILO, professionelle Qualifizierung und Beiträge zum Sozialschutzsystem.

Claudia Menebrocker (Caritas im Erzbistum Paderborn) wies darauf hin, dass das System extrem anfällig sei und zusammenbrechen würde, wenn Politiker es mit Vorschriften belegen würden. Sie erklärte, dass trotz der irregulären Beschäftigung von 90 % regulierende Standards vorlägen und dass ein 8-stündiger Arbeitstag und die Arbeitszeitrichtlinie gälten, sie müssten nur umgesetzt werden. Deshalb sei es wichtig, dass sich diejenigen, die in der Pflege etwas verändern wollen, auf einen Konsens einigen und eine Situation der „verschleierte Deregulierung“ vermeiden. Prof. Arne Petermann stimmte zu, dass die Branche bereits reguliert wird, wies jedoch darauf hin, dass eingewanderte Arbeitskräfte durch ein Gesetz von 2011 nicht mehr unter die Arbeitszeitrichtlinie fallen und dass staatliche Behörden nur mit einer richterlichen Anordnung in Privathaushalten eingreifen können. Somit würde die eine Regelung nicht gelten und die andere könnte in der Praxis nicht angewandt werden.

Während Einigkeit hinsichtlich der Probleme und des Scheiterns der staatlichen Politik bestand, waren die Interessenträger uneins, ob die Erbringung der Pflege durch ein Modell der Selbstständigkeit oder Beschäftigungsverträge erfolgen sollte und wie das Thema der Bereitschaftszeiten auf eine Art gelöst werden könne, die der Arbeitszeitrichtlinie entspricht. Prof. Arne Petermann sagte, die Arbeitskräfte seien bezüglich dieses Themas gespalten: Die Hälfte wolle angestellt sein, die andere Hälfte bevorzuge die Selbstständigkeit. Er befürwortete deshalb, den Arbeitskräften die Wahl zu lassen und einen Rahmen zu entwickeln, in dem liberale Ideologie und Sozialschutz kombiniert werden.

Laut Dr. Margaret Steffen muss die EU für eine zuverlässige Datenerhebung sorgen, den Pflegeberuf anerkennen, Zertifizierungen und Standards für Agenturen einführen und eine Zusammenarbeit zwischen Nachbarländern fördern. Prof. Arne Petermann fügte hinzu, dass die EU Unterstützung leisten könnte, indem sie Gehaltsvergleiche veröffentlicht und festlegt, dass nur Personen mit bestimmten Fähigkeiten oder Qualifikationen entsandt werden können, und indem sie Möglichkeiten für die Sanktionierung von Akteuren ermittelt, die Pflegekräfte auf dem Schwarzmarkt entsenden und ausbeuten. Er ist allerdings der Meinung, dass 90 % der Problematik in Deutschland gelöst werden müssen, statt auf EU-Ebene.

Italien

Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte

Erfahrungen einer im Haushalt lebenden Pflegekraft in Italien

Sara Gomez arbeitet seit 25 Jahren als im Haushalt lebende Pflegekraft in Italien und ist mittlerweile Sprecherin der Gewerkschaft FILCAMS für Hausangestellte. Die Pflegekräfte, die im Haushalt leben und arbeiten, sind stark von Isolation betroffen. Es gibt viele Menschen, die in Italien ohne Papiere leben und arbeiten. Viele alleinstehende ältere Menschen beschäftigen Arbeitskräfte auf irreguläre Art und Weise, da Agenturen von ihnen profitieren. Obwohl viele Familien im Haushalt lebende Pflegekräfte regularisieren möchten, sind die Behörden nicht bereit, dies zu tun. Die politischen Verantwortlichen verschließen die Augen vor der Tatsache, dass viele Arbeitskräfte Arbeitsbedingungen hinnehmen müssen, die nicht denjenigen entsprechen, die die Gewerkschaften mit Arbeitgebern ausgehandelt haben. Wenn Arbeitskräfte krank werden, wird ihnen häufig gekündigt. Zwei Wochen später verlieren sie ihre Krankenversicherung und haben im Endeffekt kein Einkommen, kein Zuhause und keine Gesundheitsfürsorge mehr. Obwohl es für im Haushalt lebende Pflegekräfte sehr schwierig zu organisieren ist, gehört eine erhebliche Zahl der Arbeitskräfte in Italien – dank der Bemühungen des italienischen Gewerkschaftsverbands CGIL – einer Gewerkschaft an. Es gab viele Streitigkeiten über die Arbeitsbedingungen, da die Gewerkschaft sichergestellt hat, dass Arbeitskräfte ihren Arbeitgebern gegenüber nicht schutzlos ausgeliefert sind. Obwohl Italien das Übereinkommen 189 der ILO über die Rechte von Hausangestellten unterzeichnet und ratifiziert hat, wird es nicht angewandt. Wenn es angewandt würde, wären viele Probleme gelöst. Die Bereitstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für im Haushalt lebende Pflegekräfte wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung.

Interessenträger von Gewerkschaften und Arbeitgebern waren sich hinsichtlich der Probleme in der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte einig: der große Anteil informeller Arbeit, nicht angemeldete Arbeitsstunden, Isolation und Einsamkeit, die Schwierigkeit, die Anzahl der tatsächlich gearbeiteten Stunden zu prüfen, und der Mangel an angemessenem Sozialschutz in dieser Branche. Von der Fragmentierung des Pflegebereichs in Italien sind sowohl italienische als auch ausländische Arbeitskräfte betroffen, die Bereiche der Pflege durch im Haushalt und nicht im Haushalt lebende Pflegekräfte sowie die formelle und die informelle Beschäftigung. Die im Namen ihrer Kollegen des länderübergreifenden Projekts DomEqual sprechenden Prof. Sabrina Marchetti und Dr. Daniela Cherubini (Ca' Foscari Universität von Venedig) erklärten, dass – obwohl vergleichsweise viele Studien über die Pflege durch im Haushalt lebende Fachkräfte in Italien durchgeführt wurden –, Studien und experimentelle Verfahren dargelegt haben, dass das System wesentliche Schwächen aufweist, u. a. Diskrepanzen zwischen den Rechten auf dem Papier und in der Praxis sowie die unterschiedliche Behandlung von einheimischen Arbeitskräften und Migranten.

Seit der Wirtschaftskrise, so Luciana Mastrocola (CGIL), gehen mehr Italiener einer Haushaltsarbeit nach. In der Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte arbeiten jedoch nach wie vor fast ausschließlich eingewanderte Arbeitskräfte. Über die vergangenen zwei Jahrzehnte hat die Einwanderung nach Italien zugenommen. Jüngere Zahlen zeigen eine Abnahme der Arbeitsmigration von hoch qualifizierten Frauen aus Osteuropa und einen Anstieg der Migration aus Nordafrika, einschließlich einer höheren Zahl von Männern, die in diese Berufe einsteigen. Prof. Marchetti und Dr. Cherubini erläuterten, dass eingewanderte Arbeitskräfte häufig in Positionen beschäftigt werden, die längere Arbeitszeiten erfordern. Sie sind stärker von ihren Gehältern abhängig als italienische Frauen, die in der Regel nur Teilzeit arbeiten, um das Familieneinkommen aufzubessern. Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ist attraktiv, da sie das Problem der Unterbringung und der Verpflegung löst und auf mobile Art und

Weise ausgeübt werden kann. Viele eingewanderte Arbeitskräfte, insbesondere junge Leute, nutzen diese Tätigkeit gerne als Übergangslösung, da sie dadurch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und die Sprache lernen können, und sehen sich dann nach einer anderen Beschäftigung um. Ältere Arbeitskräfte üben diese Tätigkeit eher professionell aus. Einige nehmen an einer Form der „Arbeitsplatzteilung“ teil und arbeiten 3-4 Monate, bevor sie wieder nach Hause zu ihren Familien zurückkehren, um im Anschluss daran erneut die Fortsetzung der Pflege zu gewährleisten. Im Durchschnitt genießen Migranten, die eine längere Zeit in Italien gearbeitet haben, bessere Rahmenbedingungen, zum Teil da sie die Pflegebranche durch im Haushalt lebende Pflegekräfte verlassen können, insbesondere nach Erhalt der italienischen Staatsbürgerschaft und des Rechts auf Freizügigkeit.

Es gibt erhebliche regionale Unterschiede innerhalb Italiens hinsichtlich der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen. Die Recherchen von Prof. Marchetti und Dr. Cherubini zeigen, dass sich das durchschnittliche Einkommen zwischen 500 EUR in Benevento und 1 000 EUR in Bologna bewegt. Scheinbeschäftigungsverträge sind durchaus gängig. Im Norden Italiens haben 40 % der Arbeitskräfte einen Vertrag, 60 % hingegen nicht. Nur 44 % der Arbeitskräfte geben an, dass die Sozialversicherungsbeiträge ihre gesamten Arbeitsstunden abdecken.

Teresa Benvenuto von ASSINDATCOLF hob die positive Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hervor, die auf die Anerkennung dieser Arbeit mit angemessenen Arbeitsbedingungen, Vereinbarungen für Bestimmungen im Krankheitsfall und Ausbildungsmöglichkeiten hingewirkt hatten. Das Beschäftigungsverhältnis ist in Artikel 5 des nationalen kollektiven Arbeitsabkommens für Haushaltsarbeit festgelegt, das vom Europäischen Verband der Dienstleistungen für Familien (EFFE) und mehreren Gewerkschaften 2013 unterzeichnet wurde. Die Gewerkschaftsvertreterinnen Luciana Mastrocola, Silvia Ferretti (Federcolf) und Rafaela Maioni (ACLI) argumentierten jedoch, dass der formelle Tarifvertrag zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Situation leider entgegen den Erwartungen nicht verbessert hat. Das häusliche Beschäftigungsverhältnis bietet Arbeitnehmern nicht den Schutz, den andere Arbeitnehmer genießen, einschließlich Krankheitsurlaub, Bezahlung von Überstunden und Mutterschaftsurlaub, der auf drei Monate beschränkt ist, statt auf die üblichen sechs. Arbeit innerhalb einer Familie wird in anderen Branchen nicht als Arbeit anerkannt und dieser Mangel an Achtung vor diesem Berufsstand bremst den Fortschritt und beeinträchtigt die Pflegequalität. Darüber hinaus sind im Haushalt lebende Pflegekräfte mit der Problematik unregelmäßiger Arbeitsplätze konfrontiert, obwohl sie häufig ausgebildet und spezialisiert sind. Sie haben Schwierigkeiten, in ihrer Laufbahn voranzukommen, da ein erheblicher „Umschlag“ ihrer Arbeitgeber stattfindet, da diese versterben. Arbeitskräfte müssen ihre Konditionen dadurch regelmäßig komplett neu verhandeln. So isoliert die Arbeitskräfte sind, so schutzbedürftig sind auch ihre Arbeitgeber, was eine schwierige Ausgangslage für Tarifverträge darstellt. Trotz dieser Missstände greift jedoch auch der Staat nicht ein, da die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte nicht ausreichend wertgeschätzt wird.

Die Notwendigkeit einer Regularisierung der Arbeitnehmerschaft wurde wiederholt von den Interessenträgern vorgetragen, so auch von Galanza Quinonez, die den Internationalen Verband für Hausangestellte (International Domestic Worker Federation) vertritt. Arbeitskräfte ohne Aufenthaltstitel werden nicht ausreichend integriert und nach geltendem Recht ist es unmöglich, sie zu regularisieren. Als eingewanderte Arbeitskräfte ohne Aufenthaltstitel 2002 eine Aufenthaltserlaubnis erhielten, wurden Vereinbarungen getroffen und alle Interessenträger verzeichneten Fortschritte, doch die Probleme wurden dadurch nicht gelöst. Obwohl Italien eines der ersten Länder war, das 2012 das Übereinkommen 189 der ILO ratifizierte, wurden die italienischen Rechtsvorschriften nicht an die

Italien

festgelegten Grundsätze angepasst. Politische Maßnahmen müssen sich deshalb auf die Veränderung der derzeitigen Rechtsvorschriften konzentrieren, um Hausangestellten dieselben Rechte zu garantieren wie anderen Arbeitskräften. Dies muss parallel zur Änderung der Einwanderungsgesetze stattfinden, um die Regularisierung der Arbeitskräfte zu ermöglichen.

Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien

Eingeleitet wurde die Diskussion von Pietro Francesco de Lotto (Mitglied des EWSA, Gruppe I), der erläuterte, dass die Herausforderung bei der Professionalisierung der Pflege darin bestünde, alle Interessen zu befriedigen und sicherzustellen, dass Qualifikationen anerkannt und belohnt werden, während die Folgen für die Haushalte berücksichtigt werden, die die Kosten tragen. Dies ist insbesondere bei der sogenannten „Sandwich-Generation“ der Fall, die sich gleichzeitig um ihre Kinder und um ihre Eltern kümmern muss.

Die Interessenträger waren sich einig, dass sich im Haushalt lebende Pflegekräfte in zwiespältigen Verhältnissen wiederfinden, in Familien festgehalten werden, in denen sie unterschiedliche Tätigkeiten ausführen, und dass die Kosten eine maßgebliche Herausforderung beim Übergang von nicht angemeldeter zu angemeldeter Arbeit darstellen. Dr. Andrea Zini (ASSINDATCOLF) und Pietro Francesco de Lotto hoben gemeinsam hervor, dass Familien nicht als Arbeitgeber angesehen werden können, was einen besonderen „Deal“ erforderlich mache. Wenn man vermeiden will, dass Pflegebedürftige und Familien zu Arbeitgebern werden, sind für das Zustandekommen eines Beschäftigungsverhältnisses Vermittler erforderlich und dadurch entstehen zusätzliche Kosten. Die Regierung ist allerdings nicht bereit, angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die staatliche Intervention für schutzbedürftige Personen beschränkt sich derzeit auf die monatliche Zahlung von 516 EUR und zusätzliche Unterstützung in einigen Regionen. Die Pflegekosten übersteigen diesen Betrag bei Weitem. Es gibt nur sehr wenige öffentliche Pflegeheime; der Großteil wird zu hohen Kosten von privaten Unternehmen betrieben, was für die große Mehrheit der Pflegebedürftigen und ihre Familien zu teuer ist. Somit werden die Familien alleine gelassen und haben keine andere Möglichkeit, als sich selbst die benötigte Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte zu beschaffen. Die Finanzierung muss priorisiert werden, wie auch soziale Investitionen, um den Arbeitskräften angemessene Arbeitsplätze, Schutzmechanismen und Rechte zu garantieren.

Daniela Ballico (Gewerkschaft UGL) stimmte zu, dass auf europäischer Ebene mehr getan werden muss, um Ausbildungsstandards anzuheben, und in Italien, um das aktive Altern zu fördern und sicherzustellen, dass Mediatoren vorhanden sind, die ältere Menschen bei ihren Bedürfnissen unterstützen können.

Steueranreize für Familien wurden von Interessenträgern von Arbeitgebern und Gewerkschaften als potenzieller Hebel genannt, um die Regularisierung zu fördern, die Arbeit in den formellen Sektor zu bringen und die Kosten zu reduzieren. Der maximale Betrag, den Familien derzeit für Pflege auf ihrer Steuererklärung abziehen können, beläuft sich auf 700 EUR und es gibt Anstrengungen seitens Lobbyvereinigungen, diese Schwelle anzuheben, um die Beträge wiederzugeben, die tatsächlich an die Arbeitskräfte gezahlt werden. Pietro Vittorio Barbieri (Mitglied des EWSA, Gruppe III) befürwortete

einen höheren Steuerabzug, sprach jedoch das Thema der wachsenden Armut in Italien an und die Notwendigkeit eines maßgeblichen Eingriffs des Staates in Form einer angemessenen Finanzierung des Pflegesystems, um Wohlstand für alle sicherzustellen.

Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems

Nach Angaben von Herrn Dr. Zini, der Statistiken der italienischen Sozialversicherung (INPS) aus dem Jahr 2016 zitierte, ist das Alter von Hausangestellten erheblich gestiegen: Die Zahl der über 50-Jährigen hat sich zwischen 2007 und 2016 verdoppelt und die Zahl der über 60-Jährigen hat sich in dem Zeitraum verfünffacht, während die Gesamtzahl der registrierten Beschäftigten nur um 1,38 % gestiegen ist.

Den verfügbaren Daten zufolge ist die Zahl der im Haushalt lebenden Pflegekräfte (definiert als solche, die bei den Pflegebedürftigen leben und über 45 Stunden pro Woche arbeiten) als Anteil der gesamten Arbeitnehmerschaft in der Pflegebranche zwischen 2007 und 2016 von 26 000 von insgesamt 626 000 Arbeitskräften (4,15 %) auf 85 000 von insgesamt 867 000 Arbeitskräften (9,8 %) gestiegen.

Das Alter der Arbeitskräfte steigt und der Arbeitskräftemangel wächst. Der Pflegebedarf steigt aufgrund mehrerer Faktoren drastisch an: steigende Lebenserwartung, geringe Geburtenrate, vermehrte invalidisierende Erkrankungen, die sinkende Bedeutung der familienbasierten Pflege und die Arbeitsmigration junger Leute, wodurch bestimmte Gebiete Italiens entvölkert werden. Ältere Menschen stellen derzeit 22,6 % der italienischen Bevölkerung dar und dieser Prozentsatz wird in den kommenden 20 Jahren voraussichtlich auf 30 % ansteigen. 39 % der Italiener geben zudem an, dass sie unter einer chronischen oder degenerativen Krankheit leiden. Laut Dr. Marco Livia (christlicher Verband italienischer Arbeitnehmer - ACLI) wird sich der Anteil der über 80-Jährigen mehr als verdoppeln und das Sozial- und Gesundheitswesen wird sich als Anteil des BIP verdoppeln oder sogar verdreifachen. Die Abhängigkeitsquote wird jedoch in Zukunft von 23 % auf 53 % steigen, was aus finanzieller und wirtschaftlicher Sicht und im Hinblick auf den Sozialschutz untragbar ist. Wenn die Generation der Babyboomer in Rente geht, werden die Rentenbeiträge sinken, was zusätzlichen Druck ausüben wird. Das System muss umgestaltet werden, um sicherzustellen, dass Menschen gesund altern können.

Dr. Zini hob die Bedeutung der Haushaltsarbeit für das Sozialhilfesystem und die Gesellschaft hervor und argumentierte, dass eine Reform des Sozialstaats vonnöten sei, um die Wirtschaft wiederzubeleben. Obwohl er die Probleme einräumte, die eine Reform notwendig machen, argumentierte Dr. Zini, dass der in Italien entwickelte Beschäftigungsmodus viele Vorteile hat und in andere europäische Länder exportiert werden sollte. Notwendig sind die Integration der Dienstleistungen und die Eingliederung dieser Arbeit in das Sozialschutzsystem sowie Bürgerrechte. Darüber hinaus sollten Ausbildungs- und Zertifizierungsprogramme unterstützt werden, um eine neue Berufsangehörigkeit zu schaffen, und es sollte eine europäische Datenbank für die Branche eingerichtet werden, um Angebot und Nachfrage besser koordinieren zu können.

Die Interessenträger waren sich einig, dass der italienische Staat die Pflege nicht genügend wertschätzt, dass das Pflegesystem nicht ausreichend finanziert wird und dass die Verantwortung für diese Situation bei den Politikern liegt. Trotz erfolgreicher Zusammenarbeit, Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ist die politische Antwort der Gesetzgeber unzureichend, was die Anerkennung der Arbeit in kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht als wichtigen Beitrag anbetrifft. Laut Rafaela Maoini (ACLI) wird durch die mangelnde Intervention des Staates in Zeiten einer eskalierenden Pflegekrise die Nachhaltigkeit des gesamten Pflegesystems untergraben.

Polen

Die Situation der im Haushalt lebenden Pflegekräfte

Erfahrungen einer ukrainischen, im Haushalt lebenden Pflegekraft in Polen

Natalia Myronowna Bilous, eine 45-jährige, im Haushalt lebende Pflegekraft aus der Ukraine, erzählte den Interessenträgern, dass sie seit neun Jahren in Polen arbeite, meist schwarz, rund um die Uhr und ohne angemessene Pausen, auch nicht am Wochenende. Sie war fünf Mal gezwungen, den Haushalt zu wechseln. Ihr Gehalt wurde ihr ohne Grund erst verspätet ausgezahlt, sie wurde gemobbt und sexuell belästigt, fälschlicherweise des Diebstahls bezichtigt, religiös diskriminiert und ihr wurde mit der Abschiebung gedroht. Sie verdiente 578 EUR im Monat, ohne jeglichen Sozialschutz, und sparte einen Teil ihres Gehalts direkt für ihre Rente, während Angehörige ihrer Familie ebenfalls in Polen in der Schattenwirtschaft arbeiteten. Sie wies darauf hin, wie wichtig es sei, einen gerechten und fairen Arbeitgeber zu haben, denn es gäbe auch habgierige und launenhafte Arbeitgeber.

Studien von Monika Szulecka (Universität Warschau) zufolge, berichten zahlreiche ukrainische Arbeitskräfte in Polen von ähnlichen Erfahrungen wie denen von Frau Bilous. Die meisten Arbeitskräfte arbeiten in der Schattenwirtschaft und verfügen kaum über Verhandlungsmacht. Fast keine der Arbeitskräfte, die in der 24-Stunden-Pflege arbeiten, haben eine Aufenthaltserlaubnis, und obwohl die meisten Arbeitskräfte versuchen, ihren Aufenthalt zu regularisieren, ist dies aufgrund von Einschränkungen der Arbeitserlaubnis schwierig oder unmöglich. Obwohl die meisten von ihnen mit gültigen Arbeitsvisa in Polen ankommen, können sie den Arbeitgeber, der sie eingestellt hat, häufig nicht erreichen und arbeiten daraufhin ohne Arbeitsvertrag. Falls ein schriftlicher Vertrag vorliegt, weicht der Umfang der im Vertrag festgelegten Verantwortlichkeiten häufig von den tatsächlichen Aufgaben und Arbeitsstunden ab. Arbeitskräfte haben häufig Angst, keinen Lohn zu erhalten. Durch längere Arbeitszeiten scheint sich ihre Position zu verbessern, da sie so eher die Möglichkeit haben, den Arbeitgeber zu wechseln, auf Verträgen zu beharren und die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte insgesamt zu vermeiden. Während sich die Situation dadurch generell verbessert, stellen unbezahlbare Renten und höhere Lebenskosten eine Hürde dar.

Marta Kindler (Universität Warschau) argumentierte, dass die Rechte von polnischen Arbeitskräften unglücklicherweise als wichtiger erachtet werden als die von ausländischen Arbeitskräften. Sie betonte, dass effektive Lösungen Folgendes beinhalten sollten: Arbeitsverträge nebst Beitrittsprotokollen, in denen die Vergütung dargelegt wird; die Einführung eines Zeitfensters für Arbeitskräfte, um eine neue Stelle zu finden, nachdem ein vorheriger Vertrag beendet wurde, insbesondere wenn ein Kunde verstorben ist, sodass sie das Recht haben, etwas länger zu bleiben und nicht mittellos werden, bevor sie alternative Lösungen finden können sowie die Professionalisierung dieser Arbeit, um sicherzustellen, dass die Arbeitskräfte ausreichend qualifiziert sind. Sie rief die polnischen Gesetzgeber auch dazu auf, das Übereinkommen 189 der ILO, das den Begriff der „angemessenen Arbeit“ enthält, zu ratifizieren, um die Entwicklung der Pflegewirtschaft in Europa politisch zu begleiten.

Barbara Surdykowska (Gewerkschaft NSZZ Solidarnosc) erklärte, dass Pflegekräfte in Polen vom geltenden Mindestlohn ausgenommen sind, und forderte ordnungsgemäße Arbeitsverträge für im Haushalt lebende Pflegekräfte, die Mindeststandards im Hinblick auf Arbeitszeit, Pausen und Urlaub

unterliegen. Die Arbeitskräfte würden vorrangig eine Regularisierung anstreben, doch die Verträge müssten grundlegenden Standards zu Arbeitsstunden sowie Gesundheits- und Sicherheitsstandards entsprechen. Solidarnosc ist bereit, diese Themen mit polnischen und europäischen Gesetzgebern zu erörtern.

Die Situation der Pflegebedürftigen und ihrer Familien

Die Interessenträger stimmten überein, dass die Kosten für die Familien und die mangelnde staatliche Unterstützung problematisch sind und Hindernisse für die Formalisierung und reguläre Beschäftigung in diesem Bereich darstellen. Die institutionelle Pflege hat in Polen ein schlechtes Image und die Zahl der Pflegeinstitutionen ist aufgrund mangelnder öffentlicher Investitionen sehr beschränkt. Die Nachfrage nach Pflegekräften nimmt aufgrund der alternden Bevölkerung zu, doch hinsichtlich der Pflegeinfrastruktur besteht ein massives Finanzierungsdefizit. Aus diesem Grund findet ein Großteil der Pflege in Privathaushalten statt. Wenn ein Familienmitglied krank wird oder aufgrund des Alters Pflege benötigt, muss die Familie entscheiden, ob sich ein Familienmitglied aus der Erwerbstätigkeit zurückzieht, ob versucht wird, einen Platz in einer Einrichtung zu finden, oder ob man eine im Haushalt lebende Pflegekraft beschäftigt.

Die Pflege durch im Haushalt lebende Pflegekräfte ist häufig letztendlich nicht nur den anderen Alternativen vorzuziehen, sondern für die Familien auch die einzige praktikable Option. Am eklatantesten ist das Pflegedefizit in kleineren Städten und Dörfern, so Dr. Weronika Kloc-Nowak (Universität Warschau), die diese Problematik untersucht hat. Viele Menschen im erwerbsfähigen Alter wandern auf der Suche nach Arbeit ab, und der Mangel an formellen Pflegediensten ist außerhalb der Großstädte am schwerwiegendsten. Da es keine öffentlich finanzierten Dienste gibt, stellen Familien eine im Haushalt lebende Pflegekraft ein. Nicht selten räumen sie ihnen einen Status ähnlich eines Familienmitglieds ein, was sowohl positive als auch negative Auswirkungen hat. Die Beschäftigung einer ausländischen Haushaltskraft ist komplex und mit Unwägbarkeiten verbunden, weshalb viele polnische Familien informelle Vereinbarungen treffen. Viele Familien möchten so wenig wie möglich bezahlen. Diese Entscheidung ist jedoch auch moralischer Natur, so Stefan Schwarz von der Initiative für Arbeitsmobilität.

Renata Gorna (Gewerkschaftsverband OPZZ) forderte die polnische Regierung auf, eine umfassende und koordinierte sozialpolitische Strategie zu entwickeln, um das Problem der gravierenden Bevölkerungsalterung anzugehen, und argumentierte, dass die derzeitige Strategie in den Ministerien sehr uneinheitlich ist. Es besteht ein wachsender Mangel an fachärztlicher Versorgung und eine Generationslücke im Pflegebereich, weshalb Investitionen in die Aus- und Fortbildung notwendig sind. Angemessene Unterstützung für Familien, bedürftigkeitsabhängige Pflegeleistungen und das Arbeitsentgelt für Pflegekräfte müssen festgelegt werden.

Dr. Yuri Karyagin (Präsident der ukrainischen Gewerkschaft in Polen) führte die auf dem polnischen und ukrainischen Markt agierenden Vermittler als das größte Problem der Branche an. 1 200 Vermittler sind in der Ukraine registriert, in Polen noch mehr. Sie stellen ein Problem dar, da sie einen hohen Anteil des Stundenlohns der Arbeitskräfte (15-23 %) als Provision abschöpfen. Die Arbeitskräfte sollten Vermittlungsagenturen am besten komplett meiden und direkt über das Internet eine Stelle suchen.

Polen

Eine bessere Lösung wäre die Einstellung und Bekanntgabe offener Stellen durch staatliche Agenturen. Da viele Arbeitskräfte keine Sprach- und Pflegekenntnisse haben, muss die EU im Interesse der Pflegequalität einen Beitrag zur Organisation von Schulungen und Zertifizierungsprozessen leisten, um diese Arbeitskräfte und ihre Familien zu unterstützen.

Agnieszka Jaroszek (polnische Arbeitsaufsichtsbehörde) fügte hinzu, dass die Behörde nicht die Befugnis hat, Privathaushalte zu prüfen. Wenn ein Angestellter eine Beschwerde einreicht, kann sie jedoch in der Regel den Arbeitgeber vorladen.

Ada Zaorska (eigene Agentur Egida24) sprach sich nachdrücklich für staatliche Subventionen aus, um den Schutz von Pflegekräften zu gewährleisten. Wenn ihre Gehälter steigen sollen, müssen die Familien mehr zahlen und die Sozialversicherungsabgaben werden steigen. Staatliche Subventionen würden jedoch der Schattenwirtschaft entgegenwirken und sicherstellen, dass Arbeitskräfte durch Krankenversicherung und Sozialschutz abgedeckt sind. Stefan Schwarz (Initiative für Arbeitsmobilität) sagte, dass es Polen nicht gelinge, ausreichend staatliche Unterstützung zu leisten, um professionelle und hochwertige Pflege zu gewährleisten, und dass sich der monatlich benötigte Betrag der staatlichen Subventionen auf mindestens 1 200 EUR belaufe. Unterhalb dieser Schwelle sei es unvermeidbar, dass Arbeitskräfte informell eingestellt würden. Er betonte, dass die Finanzierungsstruktur und nicht die Dienstleister das System bestimmen würden.

Die Zukunft des Sozialfürsorgesystems

Polen hat eine Sonderstellung, da es als Herkunftsland Pflegekräfte entsendet und als Empfängerland im Haushalt lebende Pflegekräfte aufnimmt. Die Herausforderung besteht darin, die Branche zu regulieren, ohne übermäßig bürokratische administrative Auflagen zu schaffen, die möglicherweise den gegenteiligen Effekt haben und zu einem Wachstum der Schattenwirtschaft führen. Janusz Pietkiewicz (Mitglied des EWSA, Gruppe I) argumentierte, dass aus Sicht der Arbeitgeber eine zu starke Regulierung vermieden werden sollte. Das Ziel eines jeden Politikers und Unternehmers sollte sein, die informelle Arbeit in die formelle Wirtschaft zu bringen, in der Steuern erhoben werden und Regulierungsstandards gelten. Krzysztof Jakubowski (Vize-Präsident des polnischen Verbands für Arbeitsvermittlungen) stimmte zu, dass Fehlverhalten bei der Einstellung sanktioniert werden sollte und das Ziel darin bestehen sollte, die Pflegekräfte in die formelle Wirtschaft zu bringen. Er wies allerdings darauf hin, dass die Menschen angesichts zu vieler Regelungen und Steuern versuchten, diese zu umgehen. Deshalb sollten die Ziele an die Verantwortlichkeiten angepasst werden. Stefan Schwarz stuft das Thema als komplex ein, da die Beschaffung von Pflegekräften beispielsweise nicht mit der Beschaffung von Bauarbeitern für den Bau von Gebäuden verglichen werden könne.

Dr. Yuri Karyagin erklärte, dass sich zwischen 1 Million und 1,5 Millionen ukrainische Arbeitskräfte in Polen aufhalten. Seinen Daten zufolge arbeiten zwischen 70 000 und 100 000 ukrainische Frauen als Pflegekräfte in Polen, wobei 60 % von ihnen irregulär als Hausangestellte beschäftigt sind. Während 70 % der Migranten in Polen aus der Ukraine stammen, hat sich vor Kurzem ein neuer Weg für eine Arbeitsmigration aus den Philippinen ergeben (unter den teilnehmenden Interessenträgern befanden sich Geschäftsführer von Agenturen, die in beiden Ländern aktiv sind).

Aufgrund der Informalität der Arbeit können zuverlässige Statistiken über die Anzahl der eingewanderten Pflegekräfte in Polen nur schwer erhoben werden, und obwohl sich die Methoden der Datenerhebung verbessern, weiß niemand, wie viele Menschen wirklich in dieser Branche arbeiten. Dr. Karyagin erklärte, dass Polen für ukrainische Arbeitskräfte als Migrationskorridor nach Europa fungiert. Es gibt 4 Millionen ukrainische Arbeitskräfte in Europa und weitere 4 Millionen, die in den Osten migriert sind. Es wird geschätzt, dass sie 10 Milliarden USD zur ukrainischen Wirtschaft beitragen. Viele ukrainische Arbeitskräfte würden gerne in Deutschland arbeiten, da sie nach angemessenen Löhnen und einer Arbeit in der formellen Wirtschaft suchen. Die wirtschaftliche Situation in der Ukraine verschlechtert sich nach wie vor. Wenn sie sich jedoch irgendwann verbessern sollte, werden die Arbeitskräfte wieder nach Hause zurückkehren. Dadurch wird das spärliche Arbeitskräfteangebot im Pflegesektor in Polen und in Europa noch zusätzlich unter Druck gesetzt. Derweil möchten ukrainische Arbeitskräfte professionalisiert und angemessen entlohnt werden, was im Interesse aller erleichtert werden sollte.

Sowohl Krzysztof Jakubowski als auch Stefan Schwarz sprachen das Problem der informellen Arbeit in kultureller Hinsicht an, da polnische Arbeitskräfte seit dem 19. Jahrhundert der Arbeit wegen migrieren und ein Großteil dieser Migration über informelle Netzwerke stattfindet. Durch eine gewisse Bereitschaft der Arbeitskräfte, die Risiken einzugehen, die mit der Arbeit in der Schattenwirtschaft einhergehen, sind sie anfällig für Betrug. Obwohl die Arbeitskräfte keine Steuern zahlen und keine Sozialversicherung haben, scheint die derzeitige Situation für viele Staaten jedoch bequem zu sein, da sie keine Maßnahmen zu deren Abschaffung ergreifen wollen. Herr Schwarz argumentierte allerdings auch, dass sich die Erwartungen schnell verändern, da polnische Frauen für kürzere Zeiträume migrieren und nach höherer Bezahlung streben. Während es früher üblich war, dass eine Arbeitskraft für 12 Monate ins Ausland ging, verbringt sie jetzt in der Regel zwei Monate im Ausland, bevor sie nach Hause zu ihrer Familie zurückkehrt. Die finanziellen Erwartungen sind drastisch gestiegen: Die Arbeitskräfte erwarten, ein monatliches Gehalt von 1 500 EUR zu verdienen, im Vergleich zu 1 000 EUR in der Vergangenheit.

Anlage II

Liste der Teilnehmer der vier Sitzungen

Vereinigtes Königreich

Linn AAKVIK	Projektbeauftragte – CSO „Labour exploitation“ (Ausbeutung der Arbeitskraft) – FLEX
Meri AHLBERG	Wissenschaftliche Mitarbeiterin – CSO „Labour exploitation“ (Ausbeutung der Arbeitskraft) – FLEX
Aranka Vanessa BENAZHA	Wissenschaftliche Mitarbeiterin – Goethe Universität Frankfurt
Wendy BRICE-THOMPSON	Mitglied des Rates des London Borough of Havering
Susan CUEVA	Verantwortliche – Gewerkschaft UNISON
Barbara DROZDOWICZ	Geschäftsführerin – Eastern European Resource Centre
Karol FLOREK	Wissenschaftlicher Referent und Sachverständiger des EWSA
Omar GARCIA	Projektleiter – Haushaltsarbeit - ORCA
Mary HONEYBALL	MdEP – Europäisches Parlament (S&D)
Marie PEACOCK	Wissenschaftlerin im Bereich Sozialpolitik und Pflegedienstleister
Adam ROGALEWSKI	Mitglied des EWSA
Verena ROSSOW	Wissenschaftliche Angestellte – Universität Duisburg-Essen
Anna SERENI	Koordinatorin der Überwachungsgruppe für den Kampf gegen den Menschenhandel – Anti-Slavery International
John WALKER	Mitglied des EWSA (Gruppe I)
Sharon WILDE	Gewerkschaft GMB
Marina YANNAKOUDAKIS	Mitglied des EWSA (Gruppe III)

Deutschland

Pietro Vittorio BARBIERI	Mitglied des EWSA (Gruppe III)
Juliane BOHL	Hausengel Betreuungsdienstleistungen GmbH und Deutscher Verband für häusliche Betreuung und Pflege e. V. – VHBP
Jennifer BROWN	Journalistin, Wirtschaftswissenschaftlerin
Agnieszka BURKO	Ambulanter Pflegedienst, Potsdam
Monika FIJARCZYK	Beratungsstelle für entsandte Arbeitskräfte
Karol FLOREK	Wissenschaftlicher Referent und Sachverständiger des EWSA
Judy FUDGE	Wissenschaftlerin - Universität Kent
Dr Jonas HAGEDORN	Oswald von Nell-Breuning Institut, Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen, Frankfurt am Main
Lise-Marie HEIMESHOF	Universität Osnabrück
Priest Wolfgang HERRMANN	Betriebsseelsorge in der Diözese Rottenburg-Stuttgart
Barbara JANIKOWSKA	Pflegekraft aus Polen
Filip KRUPINSKI	Hausengel Betreuungsdienstleistungen GmbH - Leiter Kooperationsmanagement Osteuropa
Dr Bianca KÜHLE	DGB Berlin-Brandenburg – Grenzübergreifende Gewerkschaftsarbeit
Prof Simone LEIBER	Universität Duisburg, Projekt EuroAgencyCare
Claudia MENEBRÖCKER	Beauftragte des Caritasverbands für das Erzbistum Paderborn e.V.

Karin PAPE	Europäische Koordinatorin im Internationalen Verband für Hausangestellte (International Domestic Workers Federation) – IDWF
Prof Arne PETERMANN	Linara GmbH, Stellvertretender Vorstandsvorsitzender des Deutschen Verbands für häusliche Betreuung und Pflege e.V. (VHBP) und Stellvertretende Studiengangsleiter der Berufsakademie für Gesundheits- und Sozialwesen Saarland (BAGSS)
Heike PRESTIN	Assistentin von MdB Pia Zimmermann, Die Linke
Adam ROGALEWSKI	Mitglied des EWSA (Gruppe II)
Benjamin SCHILGEN	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
Marlene SEIFFART	Forschungsprojekt DomeQUAL der Universität Venedig
Dr Sabine STADLER	Universität Wien
Dr Margret STEFFEN	Gewerkschaft Ver.di
Dr Sylwia TIMM	Gewerkschaft DGB, Projekt Faire Mobilität
Dr Susanne UHL	Gewerkschaft DGB
Alex WISCHNEWSKI	Die Linke

Italien

Filippo ANASETTI	Gewerkschaft UGL
Daniela BALLICO	Gewerkschaft UGL
Pietro Vittorio BARBIERI	Mitglied des EWSA (Gruppe III)
Charito BASA	Philippinischer Frauenrat
Teresa BENVENUTO	Assindatcolf
Giuseppe CASUCCI	Gewerkschaft UIL
Dr. Daniela CHERUBINI	Ca' Foscari Universität Venedig
Maria Serena CONCILIO	Gewerkschaft CISL
Kurosh DANESH	Gewerkschaft CGIL
Pietro Francesco DE LOTTE	Mitglied des EWSA (Gruppe I)
Vincenzo FALABELLA	FISH
Karol FLOREK	Wissenschaftlicher Referent und Sachverständiger des EWSA
Lorenzo GASPARRINI	DOMINA
Sara GOMEZ	Im Haushalt lebende Pflegekraft und Mitglied der Gewerkschaft FILCAMS für Hausangestellte
Marco LIVIA	ACLI
Rafaella MAIONI	ACLI
Prof. Sabrina MARCHETTI	Ca' Foscari Universität Venedig
Luciana MASTROCOLA	Gewerkschaft CGIL
Alessandro OROFINO	ACLI
Galanza QUINONEZ	Internationaler Verband für Hausangestellte (International Domestic Workers Federation)
Adam ROGALEWSKI	Mitglied des EWSA
Angela SCALZO	Gewerkschaft UIL
Andrea ZINI	ASSINDATCOLF

Anlage II

Liste der Teilnehmer der vier Sitzungen

Polen

Bożena ADAMCZYK-ŁUKASZCZUK	SeniorMedica 24
Natalia Myronowna BILOUS	Im Haushalt lebende Pflegekraft
Marta BITNER	Koordinatorin des Bereichs Agenturen für Pflegedienstleistungen. Verband der Arbeitsvermittlungen
Manuel FERRERAS-TASCÓN	Journalist – Tygodnik Zielony Sztandar
Karol FLOREK	Wissenschaftlicher Referent - Sachverständiger des Berichterstatters des EWSA
Renata GORNA	Beraterin - OPZZ
Krzysztof JAKUBOWSKI	Vizepräsident des Verbands der Arbeitsvermittlungen
Agnieszka JAROSZEK	Leitende Beamte – Polnische Arbeitsaufsicht
Yuriy KARYAGIN	Vorsitzender - Ukrainische Gewerkschaft
Dr Marcin KIELBASA	Initiative für Arbeitsmobilität
Marta KINDLER	Zentrum für Migrationsforschung, Universität Warschau
Weronika KLOC-NOWAK	Zentrum für Migrationsforschung, Universität Warschau
Krystyna KNYPL	Journalistin - Gazety dla Lekarzy
Dominika LATAWIEC- CHARA	Rechtsanwältin - torbepartnerzy
Szymon MYSZCZYNSKI	Referent für polnische Angelegenheiten - Apicius
Krzysztof PATER	Mitglied des EWSA (Gruppe III)
Janusz PIETKIEWICZ	Mitglied des EWSA (Gruppe I)
Adam ROGALEWSKI	Mitglied des EWSA (Gruppe II)
Stefan SCHWARZ	Sprecher, Initiative für Arbeitsmobilität
Lorena SMIGIELSKA	Geschäftsführerin – Apicius Culinary Arts
Maciej SMIGIELSKI	Vorsitzender – Apicius Culinary Arts
Barbara SURDYKOWSKA	Rechtsberaterin – NSZZ Solidarność
Monika SZULECKA	Universität Warschau
Magdalena SZYMAŃSKA	Nationale Koordinatorin für Entwicklung – NSZZ Solidarność – Gewerkschaft
Dr Sylwia TIMM	Gewerkschaft DGB – Projekt Faire Mobilität
Justyna Maria TUROWSKA	Expertin – Polnische Arbeitsaufsicht
Ada ZAORSKA	Egida24
Magdalena ZGŁOBICA	Projektmanagerin – Initiative für Arbeitsmobilität

Anlage III

Liste der Hauptredner bei der Vorstellung des Berichts in Brüssel

Ana Carla PEREIRA
Guillaume AFELLAT
Luca SCARPIELLO
Lilana KEITH
Claire OBDEN

Europäische Kommission
Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)
Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD)
Plattform für internationale Zusammenarbeit betreffend Migranten ohne gültige Ausweispapiere (PICUM)
Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

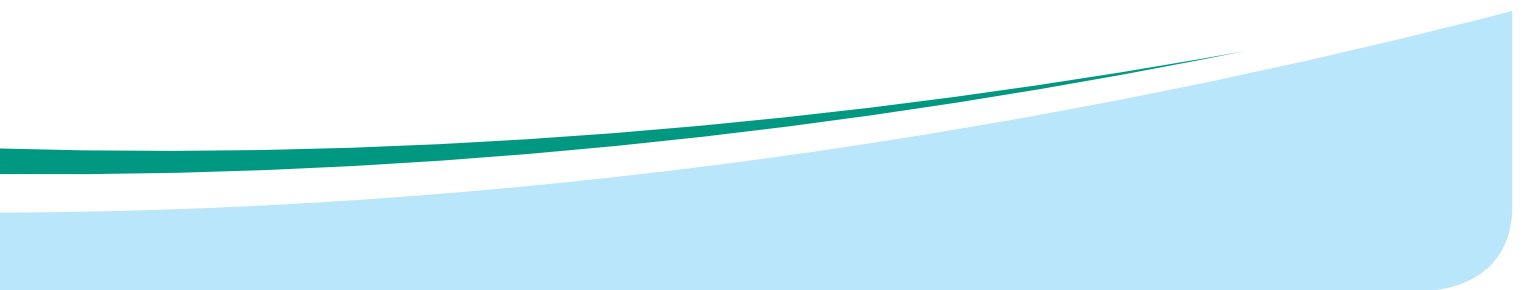
Anlage IV

Wichtigste Empfehlungen aus der EWSA-Stellungnahme „Die Rechte von im Haushalt lebenden Pflegekräften“

Die Initiativstellungnahme „Die Rechte von im Haushalt lebenden Pflegekräften“ (SOC/535), die als Grundlage für die Länderbesuche diente, wurde von Adam Rogalewski angestoßen und vom EWSA auf seiner Plenartagung am 21. September 2016 verabschiedet.

In der Stellungnahme wurde eine Reihe von Empfehlungen für die Mitgliedstaaten und die EU abgegeben, u. a.:

- Berücksichtigung der Rechte der im Haushalt lebenden Pflegekräfte und der von ihnen betreuten Personen bei Überarbeitungen der Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten;
- proaktive Regulierung der Langzeitpflege-Branche, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsgesetzen; Sicherstellung, dass Arbeitsaufsichtsbehörden und andere einschlägige staatliche und nichtstaatliche Organisationen Zugang zu Arbeitsplätzen in Privathaushalten erhalten;
- Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens Nr. 189 der ILO, durch das Hausangestellte Rechte erhalten, Regularisierung des Status von im Haushalt lebenden Pflegekräften ohne gültigen Aufenthaltstitel und Angleichung aller EU-Richtlinien an das Übereinkommen;
- Verbesserung der Garantien in der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (2009/52/EG) zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmern ohne gültigen Aufenthaltstitel, um gegen die irreguläre Beschäftigung vorzugehen;
- konsequente Anwendung der EU-Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU), um im Haushalt lebenden Pflegekräften, die Opfer von Ausbeutung sind, ungeachtet ihres Migrationsstatus wirksam zu helfen;
- vorrangiges Angehen einer Reform der Arbeitsbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften im Rahmen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit;
- Förderung und Unterstützung der Gründung von Organisationen und Genossenschaften von im Haushalt lebenden Pflegekräften;
- Umsetzung von Verfahren für die Anerkennung, Harmonisierung und Übertragbarkeit von Qualifikationen und Erfahrungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften;
- Sicherstellung einer angemessenen Unterstützung von Pflegebedürftigen und Familien durch geeignete langfristige und nachhaltige öffentliche Investitionen, die dem steigenden Pflegebedarf entsprechen, sowie Umschichtung europäischer Mittel zur Finanzierung von Schulungen für im Haushalt lebende Pflegekräfte;
- Überwachung und Verbesserung der Entsendung von im Haushalt lebenden Pflegekräften durch die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit; und
- Verbesserung der Datenerhebung und Forschung auf EU-Ebene über die Arbeits- und Lebensbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften.





**Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss**

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber: Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen
EESC-2020-11-DE

www.eesc.europa.eu

© Europäische Union, 2020

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Für die Verwendung oder Reproduktion der Fotos / Abbildungen muss die Genehmigung direkt beim Urheberrechtsinhaber eingeholt werden.

Cover: ©Shutterstock, goodluz



Print
QE-03-20-090-DE-C
ISBN 978-92-830-4713-1
doi:10.2864/05013

Web
QE-03-20-090-DE-N
ISBN 978-92-830-4709-4
doi:10.2864/84696

DE