



13/2020

DAS GESCHÄFT MIT DER SORGE

Unternehmen im Feld der sogenannten 24-Stunden-Pflege

AUF EINEN BLICK

Sogenannte 24-Stunden-Pflege in Privathaushalten findet in Deutschland unter rechtlich unsicheren und prekären Bedingungen statt, denn eine politische Regulierung der Branche lässt auf sich warten. Eng gekoppelt an die EU-Osterweiterung haben private Vermittlungs- und Entsendeagenturen ein neues Geschäftsfeld etabliert. Dieser Beitrag diskutiert Ergebnisse eines deutsch-polnischen Forschungsprojekts, welches darauf zielte, diesen grauen Markt erstmalig quantitativ abzubilden.

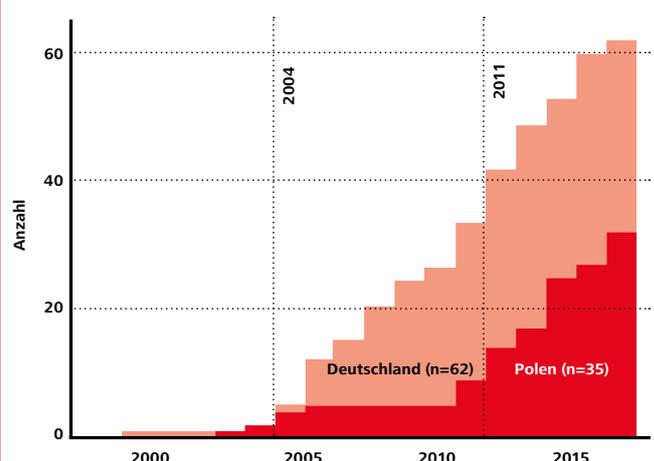
Die Daten zeigen, dass es sich noch um eine junge Branche handelt: In Deutschland wurden erst nach dem EU-Beitritt Polens (2004) vermehrt Agenturen gegründet; in Polen haben sich Entsendeagenturen verstärkt mit der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (2011) auf dem Markt angesiedelt (siehe Abbildung 1).

Die Entwicklung der Branche abzubilden ist allerdings mit Schwierigkeiten behaftet. Denn die Präsenz unternehmerischer Akteure auf diesem grauen Pflegemarkt ist politisch allenfalls toleriert, nicht jedoch adressiert. Es gibt keine verlässlichen Daten über die tatsächliche Größe des Marktes (Deutscher Bundestag 2019: 2). Schätzungen belaufen sich auf gut 160.000 Haushalte, die eine ausländische Betreuungskraft beschäftigen

1. EIN GRAUER MARKT WÄCHST

Marktvermittelte Sorge-Arbeit, hier im Sinne von Betreuungs- und Pflegearbeit in Privathaushalten, ist in den vergangenen Jahren zu einem lukrativen Geschäftsfeld herangewachsen. Die sogenannte 24-Stunden- oder Live-in-Pflege schließt in Deutschland eine Versorgungslücke vieler Familien, in denen eine oder mehrere pflegebedürftige Personen zu betreuen sind. Diesen Bedarf haben unternehmerische Akteure erkannt und Rund-um-die-Uhr-Betreuung als Dienstleistung auf dem privaten Markt für Langzeitpflege platziert. Deutschland und Polen stellen dabei bedeutende Enden einer transnationalen Migrationskette dar, entlang derer Care-Arbeit durch polnische Arbeiter_innen temporär in deutschen Haushalten erbracht wird. In Deutschland wenden sich potenzielle Kund_innen an deutsche Vermittlungsunternehmen, die ihr Angebot vorwiegend im Internet anbieten (Stiftung Warentest 2017: 91) und dabei mit „Legalität“ werben (Steiner et al. 2019). Diese Legalität ist allerdings hoch umstritten, bietet doch keines der vielfältig genutzten Rechtsmodelle (siehe Abschnitt 2) die legale Absicherung einer Betreuung „rund um die Uhr“, wie diese durch die Agenturen angepriesen wird. Dieser Zustand scheint jedoch nicht hinderlich für das Wachstum der Branche zu sein. Im Rahmen eines deutsch-polnischen Forschungsprojekts¹ wurden deutsche Vermittlungs- und polnische Entsendeunternehmen über einen Online-Survey kontaktiert und u. a. nach ihrem Gründungszeitpunkt befragt (Abbildung 1).

Abbildung 1
Gründungen polnischer und deutscher Agenturen (Zeitpunkt)



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung. Frage: „Wann wurde Ihr Unternehmen gegründet?“
Lesebeispiel: Im Jahr 2011 waren 41 der 62 befragten deutschen Agenturen bereits gegründet.

(Hielscher et al. 2017: 95), wobei anzunehmen ist, dass aufgrund der Pendelbewegungen der Migrant_innen die Anzahl der potenziellen Betreuungskräfte deutlich höher (bis doppelt so hoch) ausfällt. Im Rahmen unserer Forschung haben wir die befragten Unternehmen ebenfalls gebeten, die Anzahl ihrer jeweils beschäftigten bzw. entsandten Betreuungskräfte zu ausgewählten Stichtagen zu nennen. In Abbildung 2 wird die Anzahl der laufenden Einsätze von Betreuungskräften (für die deutschen Agenturen zu den Stichtagen 1.10.2013 und 1.10.2017, für die polnischen zum 1.10.2017) anhand von Boxplots zusammengefasst:

In Deutschland hatte 2013 die Hälfte der Agenturen 36 oder weniger Betreuungskräfte im Einsatz, im Durchschnitt waren es 92. Größere Unternehmen mit mehr als 100 Betreuungskräften sind nur vereinzelt zu finden (n=8). Vier Jahre später sind nahezu alle (2013 bereits bestehenden) Unternehmen in Bezug auf die Anzahl der Einsätze gewachsen bzw. haben insgesamt mehr Einsätze pro Vermittlungsagentur (Median: 50, Durchschnitt: 131). Die Streuung hat sichtbar zugenommen: Einer immer noch großen Anzahl kleiner Unternehmen auf dem Markt stehen jetzt auch größere Unternehmen mit 100 oder mehr zum Stichtag beschäftigten Betreuungskräften gegenüber (n=20). Die Größe der polnischen Agenturen gemessen an der Anzahl der entsandten Betreuungskräfte stellt sich wie folgt dar: Die Hälfte der Agenturen entsandte 69 Betreuungskräfte (Medianwert) oder weniger, durchschnittlich sind 465 Betreuungskräfte im Einsatz. Die Höhe des Durchschnitts ergibt sich maßgeblich durch einige große Akteure, die es auf polnischer Seite (sechs Agenturen > 500 Betreuungskräfte) etwas häufiger gibt als in Deutschland (zwei Agenturen > 500 Betreuungskräfte). Sie bilden aber (noch) eine vergleichsweise kleine Gruppe.

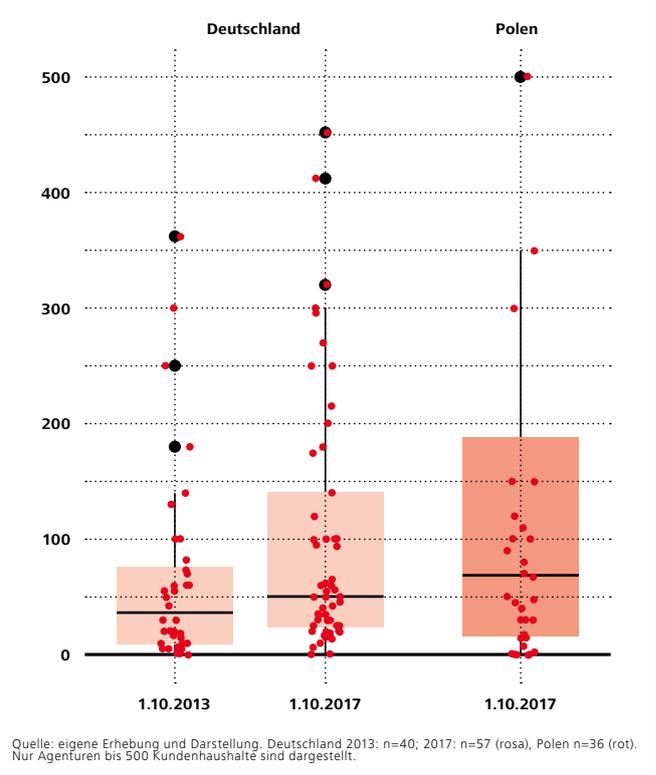
Die vorgestellten Daten sollen untermauern, dass es sich bei dieser Versorgungsform längst um kein Randphänomen mehr handelt, welches politisch schlicht ignoriert werden kann. Vor dem Hintergrund der Entwicklung des Pflegebedarfs ist von einem weiteren Wachstum des Sektors auch in Zukunft auszugehen. Die Unternehmen im Online-Survey schätzen dies ebenfalls so ein. Der Markt wird größer, sichtbarer und tritt zunehmend aus dem Schatten des reinen Schwarzmarktes hinaus (Rossow/Leiber 2019), wenngleich rein informelle Arbeitsverhältnisse weiter existieren.

Impulse für eine Formalisierung und Professionalisierung der angebotenen Dienstleistungen, auch zur rechtlichen Ausgestaltung, gehen allerdings bis dato primär von den privatwirtschaftlichen Akteuren und deren politischen Verbänden aus (Leiber et al. 2019: 366), wohingegen eine politische Antwort auf diesen grauen Markt vonseiten des Staates auf sich warten lässt.

2. PROBLEME UND RECHTSUNSICHERHEITEN DES GRAUEN MARKTES

Parallel zur Geschäftsfeldentwicklung unterliegt auch die rechtliche Lage einem konstanten Entwicklungsprozess. Es sind bei Weitem nicht mehr nur informelle Arbeitsverhältnisse, sondern komplexe rechtliche Konstruktionen damit verbunden. Diese werden von den Unternehmen oft in Kooperation zwischen deutschen und polnischen Partnerunternehmen entwickelt, sind eng an die Besonderheiten der Rechtssysteme des Herkunfts- und Ziellands angebunden, und sind von Laien und Laiinnen in der

Abbildung 2
Anzahl der Betreuungskräfte in deutschen Haushalten und entsandter polnischer Betreuungskräfte, Stichtage 2013 und 2017



Lesebeispiel: Die Hälfte der polnischen Agenturen hat 69 Betreuungskräfte oder weniger entsandt (Median = dicker Balken). 25 Prozent (1. Quartil = untere Antenne) haben 16,5 oder weniger Betreuungskräfte entsandt, 25 Prozent (4. Quartil = obere Antenne) haben 187,5 oder mehr entsandt. Die Endpunkte der Antennen zeigen das Minimum und das Maximum an, maximal aber das 1,5-Fache der Länge der Box. Werte von Agenturen, die außerhalb dieses Bereichs liegen, werden als dicke Punkte abgebildet (hier bei 500) und sind mögliche Ausreißer.

Regel kaum mehr zu durchblicken. Die Entwicklung von Vertragsmodellen mithilfe von Rechtsinstrumenten, die nicht genuin für die Live-in-Branche verfasst wurden, bildet ein Einfallstor für Missbrauch. Bei allen derzeit praktizierten Rechtsmodellen, auf Grundlage derer polnische Betreuungskräfte in Privathaushalten in Deutschland als angestellte oder entsandte Arbeitnehmer_innen arbeiten, bestehen entsprechend massive rechtliche Unsicherheiten, insbesondere was den Umgang mit Bereitschaftszeiten betrifft (Rossow/Leiber 2019: 39). Die Kernproblematik liegt in der Grundannahme, dass eine angestellte Betreuungskraft – wenn auch nicht rund um die Uhr arbeitend – einsatzbereit sein könne. Es ist die permanente Anwesenheit der Live-ins, die sie gleichsam als Familienersatz für die Betreuung Pflegebedürftiger so attraktiv macht. Das geläufigste Modell derzeit ist die Nutzung der Europäischen Entsenderichtlinie 96/71/EG, welche vor Kurzem modifiziert wurde.² Die direkte Anstellung in einem deutschen Haushalt kommt nur selten vor, da dies sowohl mit höheren Kosten als auch mit einem höheren bürokratischen Aufwand für den Haushalt der pflegebedürftigen Person einhergeht. Allenfalls einige Pilotprojekte von

Wohlfahrtsverbänden nutzen dieses Modell und bemühen sich um engmaschige Begleitung ihrer Kund_innenhaushalte zum Zwecke der Schaffung „fairer“ Arbeitsverhältnisse (siehe die Projekte CariFair und FairCare).³ Die privaten Agenturen locken dagegen mit dem Versprechen eines „Rundum-Sorglos-Pakets“, welches die als lästig empfundenen Arbeitgeberpflichten erspart. Doch auch wenn in den Arbeitsverträgen entsandter Betreuungskräfte (sofern diese überhaupt rechtskonform gestaltet sind) maximale Arbeitszeiten festgeschrieben sind, beruht das Modell darauf, dass die Grenzen zwischen Arbeits- und Freizeit in der Häuslichkeit systematisch verschwimmen. Kontrollen können dort ohnehin so gut wie nicht stattfinden.

Auf den europäischen Grundfreiheiten baut auch das Selbstständigenmodell (entweder mit Gewerbe im Heimat- oder Zielland) auf, welches unter den etablierten Vermittlungsagenturen zunehmend an Bedeutung gewinnt. Dabei wird unterstellt, dass die Betreuungskräfte als Kleinunternehmer_innen selbstständig Vertragsverhältnisse und Konditionen bestimmen sowie autonom über die Art der Dienstleistungserbringung entscheiden. Dies entspricht jedoch häufig nicht der Realität, in der die Betreuungskräfte den Vorgaben der deutschen Familien unterworfen sind.

Für ein Rollenvorbild schielen die Vermittlungsunternehmen derzeit vor allem nach Österreich, wo seit 2006/2007 häusliche Betreuung mit einem eigenen Gesetz (Hausbetreuungsgesetz – HBeG) legalisiert und die Arbeiter_innen als selbstständige Personenbetreuer_innen ein Gewerbe im Zielland anmelden müssen. Doch auch dort gilt dieser rechtliche Schritt als umstritten, bewirkt doch eine reine Legalisierung noch keine qualitative Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Privathaushalten, und auch die Güte der Vermittlungsdienstleistung der unternehmerischen Akteure ist damit noch nicht gesichert. Erste Bemühungen zur Zertifizierung dieser Agenturen sind 2019 gestartet worden (BMASGK 2019).

In Deutschland lässt ein Zertifikat auf sich warten, was einen kleinen Teil des Marktes dazu veranlasste, sich über freiwillige Verpflichtungen und selbst gesetzte Standards als sogenanntes Qualitäts-Segment vom „Schwarzmarkt“ zu distanzieren. Politisch sichtbar und sprechfähig ist dieses Segment vor allem durch den Zusammenschluss in einem Unternehmerverband (Verband für häusliche Betreuung und Pflege – VHBP, in den seit Mai 2020 auch der ehemalige zweite Bundesverband häusliche Seniorenbetreuung BHSB eingegliedert wurde).

Die Prekarität dieser Betreuungsverhältnisse zeigt sich auch in der Corona-Pandemie⁴. So schätzte der Branchenverband VHBP zu Beginn der Krise Ende März eine abrupte Unterversorgung von ca. 100.000 bis 200.000 Haushalten, da Betreuungskräfte nicht mehr ein- bzw. ausreisen können oder wollen.

3. NICHT LÄNGER WEGSEHEN: POLITISCHE OPTIONEN?

Auch wenn sich ein kleiner Teil dieser Unternehmen als Vorreiter über Verbände für eine bessere Rechtssicherheit und gewisse Qualitätsstandards einsetzt, bestehen grundsätzliche rechtliche Schiefen in diesem Geschäftsfeld fort, die durch zaghafte Versuche der unternehmerischen Selbstregulierung nicht zu lösen sind. Es sind folglich politische Antworten

gefragt, um den Wildwuchs des prekären Marktes der sogenannten 24-Stunden-Pflege einzuhegen. Doch keine der in der Diskussion befindlichen Optionen ist ohne Schattenseiten.

Eine erste Option wäre die Legalisierung im Sinne des österreichischen Vorbilds unter Rückgriff auf das Modell der Selbstständigkeit. Dies bietet allen beteiligten Akteur_innen mehr Klarheit und Rechtssicherheit. Dabei bliebe allerdings die Frage der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse in den Haushalten selbst unreguliert. Zudem bedeutet dieses Modell ein weiterhin hohes (Überlastungs-)Risiko und begrenzte professionelle Begleitung für die vulnerablen Akteur_innen, die Arbeiter_innen und (Familien der) Pflegebedürftigen.

Zweitens könnten reguläre, professionelle Alternativen (zum Beispiel erweiterte, durch die Pflegeversicherung finanzierte Angebote häuslicher Betreuung und alltagsunterstützender Leistungen durch ambulante Pflegedienste) zu einer privat organisierten 24-Stunden-Pflege ausgebaut werden, um Familien mit hochgradig pflegebedürftigen Angehörigen vor allem im Hinblick auf zeitintensive Betreuung und Begleitung im Alltag zu entlasten. Es ist politisch zentral, grundsätzliche Fragen der Bedeutung und Bewertung von Sorgearbeit zu adressieren. Man möchte hoffen, dass die Bewältigung der Corona-Krise dafür nachhaltig sensibilisiert. Gleichwohl erscheint es nicht realistisch, dass der graue Markt kurz bis mittelfristig obsolet wird. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass die Nachfrage nach dieser Form der Unterstützung weiter steigt und diese auch stattfinden wird – ohne weitere Regulierung eher unter schlechten als guten Bedingungen.

Eine dritte Möglichkeit könnte das Modell eines gemischten Pflegearrangements sein, in dem migrantische Pflege- und Betreuungskräfte als ein Teilbaustein dezidiert eingebunden sind, jedoch durch rahmende Maßnahmen verhindert wird, dass diesen eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung aufgelastet wird. Hier bieten die Modelle CariFair und FairCare der Wohlfahrtsverbände Anknüpfungspunkte und Erfahrungen. Diese gehen bereits den Weg, Live-in-Pflege und -Betreuung ausschließlich in Kombination mit weiteren Diensten (die auch der Qualitätskontrolle dienen) als komplexe Lösung anzubieten. Grundlage des Modells ist eine Anstellung der Betreuungskraft im Haushalt, wobei dieses Verfahren künftig bürokratisch vereinfacht werden müsste. Ein solcher Weg würde auch im Einklang damit stehen, professionelle ambulante wie stationäre Dienste (sowie Angebote, welche diese starren Sektorengrenzen aufzubrechen suchen) künftig parallel weiter auszubauen. Inwiefern dabei auch eine Kooperation mit privaten Vermittlungsunternehmen sinnvoll ist, muss diskutiert werden. Jedenfalls sollte dies nicht ohne Voraussetzungen geschehen. Einige Unternehmen gestalten diesen Sektor ohnehin seit Jahren aktiv mit und weisen politischen Gestaltungswillen, unternehmerische Erfahrung und Offenheit gegenüber einer Veränderung in der Branche auf. Dieser Pfad müsste jedoch auch für die Agenturen bedeuten, von der Idee einer Rund-um-die-Uhr-Betreuung durch eine einzige Person dezidiert Abstand zu nehmen und nicht mehr damit zu werben. Vom österreichischen Beispiel lässt sich zudem ableiten, dass auch in Bezug auf die Rolle der Agenturen weitreichende staatliche Anforderungsstandards notwendig wären, wenn tatsächlich eine qualitativ hochwertige Versorgung unter fairen Arbeitsbedingungen angestrebt wird.

Die schlechteste aller Welten ist es jedoch, politisch weiterhin einfach wegzusehen, weil keine einfache Regulierungslösung auf der Hand liegt. Davon würden vor allem die privaten Vermittlungs- und Entsendeagenturen mit den schlechtesten Praktiken profitieren. Die Pflegebedürftigen und ihre Familien sowie die Betreuungskräfte wären weiterhin allein gelassen. Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg verurteilte jüngst eine Familie zu einer umfassenden Lohnnachzahlung (Urt. v. 17.8.2020, Az. 21 Sa 1900/19) für Rund-um-die-Uhr-Betreuung und -bereitschaft durch eine Bulgarin, die nach dem Entsendemodell agenturvermittelt worden war. Sollte das Urteil in der nächsten Instanz Bestand haben, wird sich ein Teil des formalisierten Agenturmarktes voraussichtlich wieder in den Schwarzmarkt verlagern und die im VHBP organisierten Agenturen werden (noch) stärker auf das Selbstständigenmodell setzen. Am politischen Handlungsbedarf ändert dies nichts.

Zum EuroAgencyCare Online-Survey

Im Rahmen des Forschungsprojekts EuroAgencyCare wurden im Zeitraum 11/2017 bis 3/2018 Entsendeagenturen aus Polen (225) und Vermittlungsagenturen aus Deutschland (274) zu einer Onlinebefragung eingeladen. Diese umfasste u. a. Fragen zu unternehmerischen Aktivitäten und Charakteristika, zu rechtlichen Modellen sowie zu politischen Wünschen und Aktivitäten. In Polen haben 39 (Rücklaufquote: 17,3 Prozent) und in Deutschland 65 (Rücklaufquote 23,7 Prozent) Agenturen an der Befragung teilgenommen. Die deutschen Anbieter wurden anhand einer strukturierten Websuche ermittelt, da keine zentrale Registerstelle existiert. Zusätzlich hat der Verband für häusliche Betreuung und Pflege (VHBP) die Umfrage an seine Mitglieder weitergeleitet. In Polen wurden Registerdaten des Krajowy Rejestr Agencji Zatrudnienia genutzt. Die Aktivität der Unternehmen im Feld Pflege wurde über Webseiten und/oder Telefonanrufe verifiziert. Die genaue Anzahl an Agenturen ist in beiden Ländern unbekannt. Die präsentierten Daten skizzieren nur einen Ausschnitt der Marktanbieter und zeichnen kein repräsentatives Bild. Gleichwohl sind diese Daten bis dato einzigartig aufgrund des schwierigen Zugangs zu diesem Feld.

Autor_innen

Simone Leiber ist Professorin für Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen.

Verena Rossow ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) der Goethe-Universität Frankfurt/M.

Timm Freck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am aQua-Institut (Institut für angewandte Qualitätsförderung und Forschung im Gesundheitswesen) in Göttingen.

Anmerkungen

1 – Gefördert wurde das Projekt von der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung zwischen 2016 und 2018. Wir danken Maciej Duszczyk und Kamil Matuszczyk von der Universität Warschau, die Teil unseres Forschungsteams waren.

2 – Diese Reform zielt vor allem darauf ab, die Vergütung entsandter Arbeitnehmer_innen gemäß des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ den heimischen Arbeitnehmer_innen nach spätestens 18 Monaten gleichzustellen.

3 – Unter <https://carifair.de> und <http://www.vij-faircare.de> (beide abgerufen am 9.6.2020) stellen sich die Projekte vor.

4 – Siehe auch Safuta, Anna; Noack, Kristin 2020: A Magnifying Glass for Precarity and Unfulfilled Care Needs, <https://www.fes.de/e/a-magnifying-glass-for-precarity-and-unfulfilled-care-needs> (1.9.2020).

Literaturverzeichnis

BMASGK 2019: Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24), Wien.

Deutscher Bundestag 2019: Drucksache 19/6792: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Pia Zimmermann, Susanne Fersch, Matthias W. Birkwald, Weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Arbeitsbedingungen von im Haushalt lebenden Pflegekräften, Berlin.

Hielscher, Volker; Kirchen-Peters, Sabine; Nock, Lukas 2017: Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten: Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft, Hans-Böckler-Stiftung Study, Nr. 363, Stuttgart.

Leiber, Simone; Matuszczyk, Kamil; Rossow, Verena 2019: Private Labor Market Intermediaries in the Europeanized Live-in Care Market between Germany and Poland: A Typology, in: Zeitschrift für Sozialreform 65 (3), S. 365–392.

Rossow, Verena; Leiber, Simone 2019: Kein Schattendasein mehr: Entwicklungen auf dem Markt für sogenannte 24-Stunden-Pflege, in: APuZ (33–34), S. 37–42.

Steiner, Jennifer; Prieler, Veronika; Leiblfinger, Michael; Benazha, Aranka 2019: Völlig legal!?: Rechtliche Rahmung und Legalitätsnarrative in der 24h-Betreuung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 44 (1), S. 1–19.

Stiftung Warentest 2017: Trautes Heim, da will ich sein, in: Test 5 (17), S. 86–95.

Impressum

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Iva Figenwald, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-621-6