



## Pflegeversorgung – Grauer Pflegemarkt

Der Unterstützungs- und Versorgungsbedarf für Pflegebedürftige in der eigenen Häuslichkeit steigt. Während der Fachkräftemangel in Deutschland Versorgungslücken auszuweiten droht, fragen sich Pflegebedürftige, Angehörige und Vorsorgende heute schon: Wie soll ich eine Betreuung zu Hause überhaupt sicherstellen? Nicht wenige setzen daher auf Lösungen unter der Hand, die von Fachleuten wegen Unerwünschtheit als „Grauer Pflegemarkt“ bezeichnet werden. Laut Deutschem Berufsverband für Pflegeberufe werden nach Schätzungen zwischen 100.000 bis 800.000 Pflegehilfen illegal in Privathaushalten beschäftigt.

Von den insgesamt rund 2,6 Millionen Menschen mit bewilligten Leistungen aus der Pflegeversicherung werden über 1,8 Millionen Menschen (71%) daheim versorgt – mehr als eine halbe Million Menschen nehmen dazu (auch) einen ambulanten Pflegedienst in Anspruch. Aus den sozio-demografischen Prognosen ergibt sich schon heute: Die Zahl der Leistungsempfänger dürfte sich bis 2020 auf knapp drei Millionen erhöhen. Während also die Zahl der zu Pflegenden kontinuierlich steigt, wird es immer gravierender an Fachkräften mangeln, die Versorgung leisten können. Bis zum Jahr 2025 rechnet das Statistische Bundesamt mit 152.000 bis 193.000 fehlenden Beschäftigten in Pflegeberufen.

Diese Ausgangslage – hohe Gesamtanzahl von Pflegebedürftigen bei gleichzeitigem Mangel an Fachkräften – erscheint doppelt prekär, wenn sie mit den individuellen Sorgen der Menschen, die zu Hause mit hoher Betreuungsintensität Angehörige pflegen, zusammen in den Blick genommen wird. Vor allem in der familialen Pflege von beispielsweise demenziell Erkrankten gestalten sich die Herausforderungen, trotz der ab 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Neuerungen im Rahmen des Pflegestärkungsgesetz 1, komplex. Hier sind häufig Erwerbstätigkeit, Kindererziehung, Haushaltsführung und 24-Stunden-Betreuung eines Angehörigen parallel zu organisieren. Dies kann nicht nur die psychische und physische Belastbarkeit der Beteiligten übersteigen, auch die finanziellen Grenzen des Machbaren sind schnell erreicht. Die pflegenden Angehörigen befinden sich dann in einem Dilemma: Es mangelt ihnen entweder an der Zeit für eigene Erwerbstätigkeit oder aber für den Hilfebedürftigen. Gleichzeitig ist eine Unterstützungskraft im Bedarfsumfang nicht bezahlbar.

Wenn trotz dieser Hindernisse zusätzliche Hilfe engagiert werden soll, geht das Wunschprofil der Unterstützungsart oft über klar definierte Tätigkeitsgrenzen eines üblichen Berufsfeldes hinaus. Zumeist liegt die fiktive Stellenbeschreibung zwischen Haushaltshilfe, Pflege(hilfs)kraft und sozialer Begleitung. Der Leistungsumfang ist dabei größer als ein gewöhnlicher 8-Stunden-Arbeitstag und geht über fünf Werkstage in der Woche hinaus. Wer soll den Job machen, welche Qualifikationen müssen vorliegen und wer kann und wird am Ende hierfür bezahlen? Nicht zuletzt die Finanzierbarkeit von umfassender professioneller Unterstützung stößt in der deutschen Pflege-Teilkasko-Versicherung an Grenzen. Dies gilt erst recht in aufwendigen Bedarfslagen und besonders, wenn der zu betreuende Mensch vielleicht nicht als pflegebedürftig eingestuft worden ist.

Viele sehen in einer solchen Situation nur eine Lösung: Die teilweise illegale, teilweise im Grenzbereich zwischen Legalität und Legitimität angesiedelte Beschäftigung von zumeist ausländischen Hilfskräften. Die für die Betroffenen als segensreiche Entlastung empfundenen

Hilfen im Graubereich unserer Gesellschaft des langen Lebens werfen dringende Fragen auf. Wie kann die Entlastung legal, sozialstaatsgemäß und in humanen, kontrollierbaren Arbeitsverhältnissen erfolgen? Vor allem aber auch: Wie kann sichergestellt werden, dass Leistungen in diesem Versorgungsumfeld auf dem nötigen und gewünschten fachlichem Pflegequalitäts-Niveau erfolgen?

### **Verständnis von einem „Grauen Pflegemarkt“**

Von einem Grauen Pflegemarkt wird überwiegend mit Blick auf das häusliche Pflegearrangement gesprochen, wenn 24-Stunden-Versorgungen in der Häuslichkeit durch eine (im Haushalt lebende) und pflegerisch nicht oder ungenügend qualifizierte Hauswirtschaftshilfe geleistet werden.

Die grundsätzlichen Merkmale, die ein solcher Markt ausmacht, sind beispielsweise eine unklare Berufsfelddefinition und umstrittene Qualifikationen, schwere Abgrenzungsmöglichkeiten zu einer äußerst flexiblen Leistungserbringung bei gleichzeitig starker Abhängigkeit von einem Auftraggeber, großes Risiko, dass für die Tätigkeit nicht ordnungsgemäß Steuern oder Sozialabgaben abgeführt werden oder, dass sogar illegal, d. h. ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis, beschäftigt wird.

Überwiegend werden solche Leistungen derzeit von Frauen aus den Staaten Osteuropas erbracht, deren Arbeitsverhältnisse nach unterschiedlichen Modellen zustande kommen. Wichtige Grundlagen bestehen in der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als EU-Recht. Seit dem 1. Mai 2011 gilt zudem die Arbeitnehmerfreiheit innerhalb der EU (Ausnahme Kroatien bis mind. 30. Juni 2015) auch für Staatsbürger der relativ jungen Mitgliedsstaaten wie z.B. Polen, Tschechien oder der Slowakei in Deutschland. Grundsätzlich können demnach Pflegehilfs- oder Hauswirtschaftskräfte nun auch aus diesen Ländern ohne eine spezifische Arbeitserlaubnis in deutschen Privathaushalten legal angestellt werden. Seit dem 1. Januar 2014 ist auch für rumänische oder bulgarische Arbeitskräfte die Beschränkung der Arbeitnehmerfreiheit aufgehoben worden.

Die drei gängigsten Modelle zur Beschäftigung EU-ausländischer Hilfskräfte in deutschen Privathaushalten gelten als Risikoträger eines „Grauen Pflegemarktes“ oder führen im schlechtesten Fall in eine illegale Beschäftigung:

#### **1. Entsendete Arbeitskräfte eines beauftragten ausländischen Unternehmens**

Unternehmen aus dem EU-Ausland ist es erlaubt, ihre Dienstleistungen auch in einem dritten EU-Land anzubieten und zu erbringen. Ein entsprechendes ausländisches Pflegeunternehmen kann so in Deutschland Pflegebedürftige oder deren Angehörige als Kunden gewinnen und seine Arbeitskräfte zum Ort der Verrichtung des Auftrags (also zum deutschen Kunden) für max. 24 Monate entsenden. Die Vermittlung von Serviceverträgen zwischen Anbietern aus dem Ausland und Kunden in Deutschland geschieht in der Praxis häufig über sogenannte Vermittlungsagenturen. Hier kann der Anschein entstehen, dass es sich lediglich um die Vermittlung einer speziellen Pflegekraft an den Kunden handelt. Dies ist bei entsandten Arbeitskräften (anders als bei den Selbstständigen) nicht richtig. Vielmehr wird hier ein Vertragsverhältnis zwischen dem deutschen Kunden und der ausländischen Firma geschlossen, das durch die Agentur vermittelt wird. Somit ist einzig das beauftragte ausländische Unternehmen der Pflegekraft vor Ort weisungsbefugt, entscheidet über ihren Einsatz und muss zudem die Entlohnung übernehmen. Der Auftraggeber bekommt eine Rechnung des Unternehmens. Wichtig: Die entsendeten Arbeitskräfte müssen ihren Sozialversicherungsstatus im Heimatland in Deutschland nachweisen.

## **2. Grenzüberschreitend tätige selbstständige Arbeitskräfte**

Selbstständigen aus einem EU-Staat ist es ebenfalls erlaubt, ihre Dienstleistungen in einem dritten EU-Mitgliedsland anzubieten und zu erbringen, auch im Pflegemarkt. Hat sich eine Pflege- oder Haushaltshilfekraft in ihrem Heimatland, beispielsweise Polen, selbstständig gemacht, kann sie auch eine deutsche Familie als Kunden gewinnen und einen Servicevertrag abschließen. Auch hier kommen häufig Vermittlungsagenturen zum Einsatz. Es besteht das Risiko einer Scheinselbstständigkeit und somit die Gefahr, dass es sich trotz eines Servicevertrags tatsächlich um ein Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnis handelt. In der Folge drohen dann dem „Auftraggeber“ Konsequenzen wegen Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen. Selbstständigkeit zeigt sich praktisch unter anderem dadurch, dass der Leistungserbringer ordnungsgemäße Rechnungen schreibt, ein angemeldetes Gewerbe vorweisen kann und viele, verschiedene Kunden betreut.

## **3. Unmittelbar im Haushalt angestellte Personen**

Diese Form des regulären Beschäftigungsverhältnisses bedeutet, dass der Pflegebedürftige oder seine Angehörigen als Arbeitgeber fungieren. Es ist ein Arbeitsvertrag abzuschließen, der unter anderem Tätigkeit, Umfang der Arbeitsleistung, Erbringungsort und -zeit sowie Entgelt geregelt werden. Der Arbeitgeber muss den üblichen Meldepflichten nachkommen und Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Der Arbeitnehmer muss sein Einkommen versteuern. Zumeist wird der Arbeitnehmer als Haushaltshilfe eingestellt. Das Arbeitsspektrum darf davon in der Praxis nicht abweichen. Eine Arbeitserlaubnis ist für Angestellte aus dem EU-Ausland (Ausnahme Kroatien) nicht mehr erforderlich.

### **Grauer Pflegemarkt im Spannungsfeld zwischen Pflegequalität, Ökonomie und Sozialem**

Die Grenzen zwischen Hauswirtschaft und grundpflegerischen Tätigkeiten sind im „Grauen Pflegemarkt“ häufig fließend. Laut einer Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojektes EUROFAMCARE werden ausländische Pflegekräfte offiziell zwar häufig als Haushaltshilfen geführt, in der Realität übernehmen sie jedoch auch Pflegefachaufgaben. Die Arbeitsbedingungen in den Privathaushalten unterscheiden sich erheblich, unterliegen jedoch meist keinerlei Qualitätskontrollen. Experten und Expertinnen mahnen in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Gefahr einer möglichen (pflege)fachlichen Überforderung Ungelernter und daraus resultierende Pflegefehler für die Gepflegten an. Ambulante Pflegedienste weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich Mitarbeiter von Pflegediensten regelmäßig fortbilden müssten sowie regelmäßig kontrolliert würden, während im „Grauen Pflegemarkt“ die mangelnde oder fehlende Basisqualifikation problematisch sei. Laut Stiftung Warentest würden von Vermittlungsagenturen oftmals Frauen mit Pflegeerfahrung, aber selten mit entsprechender Qualifikation für einen Einsatz in der häuslichen Pflege vorgestellt.

Problematisch können sich auch zu geringe Deutschkenntnisse internationaler Hilfskräfte auswirken. Gleichzeitig hängt gute Pflege maßgeblich mit dem Eingehen auf die Wünsche und Bedürfnisse des Menschen mit Pflegebedarf zusammen – dafür ist sprachliche Verständigung eine wichtige Voraussetzung.

Trotzdem nehmen viele Pflegebedürftige oder ihre Angehörigen solche Lösungen gerne in Anspruch. Die Kosten für eine 24-Stunden-Betreuung durch einen regulären Pflegedienst liegen laut ver.di bei etwa 10.000 Euro, eine mittel- und osteuropäische Haushaltshilfe erhalte hingegen zwischen 1.200 und 2.400 Euro pro Monat. Nach einer Studie vom Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung (DIP) und der Caritas werde die Beschäftigung einer Haushaltshilfe von den Betroffenen oft als einzige bezahlbare Alternative mit hoher Planungssicherheit zu einer vollstationären Unterbringung gesehen, zumal es sich bei der Betreuung eines pflegebedürftigen Angehörigen häufig um eine zeitintensive Aufgabe handelt. Durch die

zunehmende Zahl von Demenzerkrankten wird dieser Trend nochmals verstärkt. Die Folgen der verstärkten Nachfrage nach ausländischem Pflege- und Haushaltspersonal liegen auf der Hand: Nicht nur die Industrienationen sind vom Fachkräftemangel betroffen, sondern auch die ärmeren Staaten Europas sowie die Staaten Afrikas und Asiens, aus denen Personal in großem Umfang abwandert. Deutschland konkurriert bei der Anwerbung von Pflegepersonal zudem mit anderen Ländern, wie Luxemburg, Österreich oder Schweden.

Gründe für die Pendelmigration ausländischer Betreuungskräfte liegen in der mangelnden Perspektive, in den Heimatländern ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Durch die Nähe zum Heimatland und dem Wechsel von Phasen der Beschäftigung mit Phasen des Heimataufenthaltes, verringere sich zudem das Risiko einer Entfremdung zur Familie. Von der Pendelmigration weiblicher Arbeitnehmerinnen und Hausangestellten aus Mittel- und Osteuropa profitieren nach einem Bericht der Deutschen Kommission Justitia et Pax, einem Beratungsgremium der katholischen Kirche, drei Seiten: Erstens die Pendelmigranten und -migrantinnen, die als so genannte „Live-Ins“ im Haushalt mit Pflegebedarf lebten und eine wiederkehrende Erwerbsmöglichkeit hätten. Zweitens die Privathaushalte, die eine günstige und kontinuierliche Rund-um-die-Uhr-Versorgung erhielten. Drittens der Staat, da die Versorgungslücken durch die privaten Arrangements geschlossen würden. Selbst die ambulanten Dienste profitieren häufig von diesen privaten Unterstützungskräften. Immer häufiger gibt es einen privaten Betreuungsmix aus fest engagierter und relativ preiswerter „Live-In-Kraft“ und ambulanter Dienst für die zentralen Pflegefachaufgaben. Das Tandem funktioniert nur, so lange eine 24-Stunden-Betreuung im Haushalt gewährleistet werden kann. Ein ambulanter Pflegedienst würde hierfür die Geldbeutel vieler Kunden allerdings überfordern. Als Alternative käme dann nur noch die stationäre Unterbringung in einem Pflegeheim in Betracht.

Doch Kritiker sehen nicht nur Gewinner in dieser Konstellation, sondern warnen vor den Risiken erodierender sozialer Standards und mangelndem Schutz für die Arbeitskräfte in einem „Grauen Markt“. Die Gewerkschaft ver.di sieht eine neue „Dienstmädchen-Kultur“ entstehen, in der ausländische Arbeitskräfte aufgrund starker ökonomischer Abhängigkeit von ihrem Arbeitgeber und sozialer Isolation potenziell ausgebeutet werden. Zudem sei der Informationsstand über arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche aufgrund der Sprachbarrieren häufig gering und fördere dadurch noch zusätzlich ungesicherte, prekäre Arbeitsverhältnisse. Der Status der Hauswirtschaftshilfe ist zudem geeignet, die seit 1. Januar 2015 geltende Mindestlohnregelung [derzeit 9,40 Euro (alte Bundesländer) bzw. 8,65 Euro (neue Bundesländer)] in der Pflegebranche zu unterlaufen. Denn selbst wenn die Beschäftigung legal und ordnungsgemäß angemeldet ist, gilt eine angestellte Haushaltsunterstützung bei einem Pflegebedürftigen nicht als Pflegekraft – führt aber in der Praxis häufig trotzdem pflegerische Tätigkeiten durch.