

Stefan Sell

Abschied von einer „Lebenslüge“ der deutschen Pflegepolitik

Plädoyer für eine „personenbezogene Sonderregelung“ und für eine aktive Gestaltung der Beschäftigung von ausländischen Betreuungs- und Pflegekräften in Privathaushalten

---

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Abschied von einer „Lebenslüge“ der deutschen Pflegepolitik. Plädoyer für eine „personenbezogene Sonderregelung“ und für eine aktive Gestaltung der Beschäftigung von ausländischen Betreuungs- und Pflegekräften in Privathaushalten. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 09-2010, Remagen 2010

---

---

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,  
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz

Campus Remagen

Südallee 2

53424 Remagen

Internet: [www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

## 1. Eine der „Lebenslügen“ der deutschen Pflegepolitik: Der (Nicht-)Umgang mit der Beschäftigung ausländischer Betreuungs- und Pflegekräfte in Privathaushalten

Der Terminus „Lebenslüge“ wurde von dem Dramatiker Henrik Ibsen Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt. Er prangerte damit scheinheilige Verlogenheit, Doppelmoral und krampfhaftes Festhalten am schönen Schein an, was in seiner Sicht typisch war für das Bürgertum seiner Zeit. Nun hat sich seither vieles verändert – unter anderem die pflegerische Versorgung alter Menschen –, aber die genannten Ausdrucksformen der Lebenslüge im Sinne von Ibsen haben sicherlich nichts an ihrer Bedeutung und Aktualität verloren. In vielen Bereichen der Sozialpolitik haben wir mit solchen Lebenslügen zu kämpfen und ein<sup>1</sup> ganz besonders „prächtiges“ Exemplar können und müssen wir in der Pflegepolitik vorrücken. Gemeint ist hier die Tatsache, dass immer wieder Namen wie Olga, Svetlana oder Anna als letzte Rettung in Situationen der höchsten Not genannt werden, wenn es um die Versorgung und Betreuung eines pflegebedürftigen Menschen zu Hause geht, zugleich aber die meisten Familien, die eine Olga, Svetlana oder Anna beschäftigen, permanent „mit einem Bein im Knast stehen“, weil sie teilweise gegen mehrere Vorschriften gleichzeitig verstoßen – und verstoßen *müssen*, auch wenn sie es gar nicht wollen, womit wir uns dem Kern des Problems zu nähern beginnen.

Es geht um eine überaus konfliktreiche Herausforderung, die sich tagtäglich vielen Familien in unserem Land stellt: Wie kann man die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen sicherstellen, die nicht im Heim untergebracht werden sollen oder wollen, die aber aufgrund der konkreten Manifestationen ihrer Pflegebedürftigkeit auch nicht ausreichend versorgt werden können durch einen ambulanten Pflegedienst, der lediglich – den Vorgaben der bei uns dominanten „Minutenpflege“ entsprechend – ein- oder zweimal am Tag vorbeikommt, um die wichtigsten Leistungsmodule, die die Pflegeversicherung gewährt, abzuarbeiten. Was macht man mit Angehörigen im Anfangsstadium einer sich ausprägenden Demenz und im Prozess der fortschreitenden Verschlechterung, die man umsorgt wissen will, was man aber selbst nicht mehr alleine leisten kann, weil man beispielsweise arbeiten gehen muss oder weil die Pflegeperson selbst völlig überfordert ist mit der zunehmend permanenten Betreuungsfunktionalität dem Angehörigen gegenüber?

Man greift zu einem „rettenden Strohalm“ in Person einer Betreuungs- und Pflegekraft aus dem Ausland, zumeist einer Frau aus einem der osteuropäischen Länder, die bereit ist, für eine begrenzte Zeit in den Haushalt des Pflegebedürftigen oder dort, wo dieser lebt, zu kommen und dabei auch eine faktische „Rund-um-die-Uhr“-Betreuung<sup>2</sup> zu leisten. Um welche beachtliche Größenordnung es in diesem Bereich geht, verdeutlichen die vorliegenden Schätzungen über die Zahl der osteuropäischen Pflegekräfte in Privathaushalten in Deutschland: Sie reichen von 100.000 bis 150.000, die derzeit plausibelste Schätzung stellt eine Größenordnung von 120.000 in den Raum.<sup>3</sup>

- 
- 1 Wenn man ganz genau sein will, dann muss man an dieser Stelle formulieren: Wir haben es mit einer Art „**doppelten Lebenslüge“ der deutschen Pflegepolitik** zu tun. Zum einen die „*Vogel-Strauß*“-*Haltung der politisch Verantwortlichen* in diesem Land, die durch eine „unterlassene Hilfeleistung“ die betroffenen Familien alleine lassen, in dem sie sich einer notwendigen rechtlichen Regelung der Inanspruchnahme von ausländischen Arbeitskräften entziehen. Zum anderen aber auch im Bereich der *öffentlichen Debatte mit einer dort dominierenden deskriptiven „Skandalisierung“ des Problems*, die ja durchaus richtig ist und auch eine wichtige „Türöffnerfunktionalität“ im gesellschaftlichen Diskurs haben kann, die aber ganz überwiegend bislang verharrt auf der Ebene des Beklagens der Situation und der Nicht-Beantwortung der Frage, wie wir denn das (richtig beschriebene) Problem in ein Lösungsmodell überführen können.
  - 2 Da in der Debatte immer wieder der Aspekt „Rund-um-die-Uhr“-Betreuung oder „24-Stunden-Pflege“ auftaucht, sei an dieser Stelle bereits *einschränkend* und damit auch die Radikalität dieser Begrifflichkeit *begrenzend* darauf hingewiesen, dass es in der Praxis nun keineswegs so ist, dass die betroffenen Frauen 24 Stunden wach und arbeitsam sein müssen, was nicht nur physiologisch unrealistisch wäre, sondern so auch nicht der Realität entspricht. Allerdings liegt der eigentliche Sprengsatz in der Tatsache, dass es aber eben auch *nicht nur* 7 oder 8 Stunden am Tag sind, die von der Betreuungs- und Pflegekraft ausgefüllt werden, sondern es handelt sich ganz häufig um *längere Arbeits- und noch längere Anwesenheitszeiten* im Haushalt des Pflegebedürftigen und damit am Arbeitsort, als sie nach unseren bestehenden Rechtsvorschriften eigentlich zulässig sind.
  - 3 Die umfangreichste Bestandsaufnahme zum Thema ist eine Studie des Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung. Vgl. hierzu Neuhaus, A.; Isfort, M.; Weidner, F. (2009): Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- und osteuropäischen Haushaltshilfen, Köln.

Allerdings erweist sich dieser Lösungsansatz für viele Familien als eine überaus fragile Konstruktion vor allem hinsichtlich des rechtlichen Minenfeldes, in dem sie sich bewegen (müssen). Um dies verstehen zu können, muss man sich verdeutlichen, wie sich die beobachtbaren und rechtlich zulässigen Beschaffungswege darstellen:

Am Anfang muss auf eine gewichtige Differenz zwischen der Wahrnehmung vieler betroffener Haushalte und der Systematik des Gesetzgebers hingewiesen werden: Die Haushalte unterscheiden keinesfalls stringent zwischen einer Tätigkeit als Haushaltshilfe bzw. zur Betreuung eines Pflegebedürftigen und der eigentlichen Pfl egetätigkeit, sondern sie haben ein oftmals diffuses, natürlich eher lebenspraktisches Verständnis von dem, was die osteuropäischen Kräfte im Haushalt machen sollen (und können). Die erwähnte Studie von Neuhaus/Isfort/Weidner (2009: 96) verweist darauf, dass die Abgrenzung zu pflegenden Tätigkeitsbereichen von Angehörigen und den osteuropäischen Kräften erst zum Bereich der medizinischen Pflege (SGB V) gezogen wird. Dies ist deshalb relevant, weil diese lebenspraktische Abgrenzung konfiguriert mit der rechtlichen **Unterscheidung zwischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte**, die sich anfangs sehr strikt auch bei den zulässigen Beschaffungswegen niedergeschlagen hat und erst vor kurzem hat die Politik den gesonderten Bereich der Haushaltshilfen nach einer Bundesratsinitiative gleichsam „*grundpflegerisch aufgeladen*“.

- Seit 2009 ist das zulässige Tätigkeitsspektrum der Haushaltshilfen erweitert worden. Ausländische Haushaltshilfen dürfen demnach *hauswirtschaftliche Tätigkeiten und notwendige pflegerische Alltagshilfen* verrichten. Die hauswirtschaftliche Tätigkeit erfasst auch notwendige Leistungen der sozialen Betreuung und Unterstützung. Die zulässigen Alltagshilfen werden genau aufgelistet: An- und Auskleiden, Aufstehen und Zu-Bett-Gehen, Baden, Duschen, Essen, Fortbewegung innerhalb und außerhalb der Wohnung, Haarpflege, Hautpflege, Mundpflege, Nagelpflege, Rasieren, Toilettengang, Trinken, Waschen, Zahnpflege.<sup>4</sup>

Der Gesetzgeber unterscheidet weiterhin hinsichtlich der Möglichkeit der Beschäftigung zwischen den **Haushaltshilfen** und den **Pflegekräften**, für sie sich die Beschäftigungsmöglichkeiten unterschiedlich darstellen. Einschränkend wirkt in diesem Kontext die Inanspruchnahme von Übergangsregelungen durch Deutschland hinsichtlich der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Lettland, Litauen, Estland, Bulgarien und Rumänien), die derzeit ausgesetzt ist, was erst zum 1. Mai 2011 ein Ende finden wird. Daraus folgt mit Blick auf die Pflegekräfte, dass nur die hier im Prinzip arbeiten können, deren Beschäftigung eine erlaubnisfreie Tätigkeit darstellt. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass für Unternehmen und Selbständige aus Osteuropa die Dienstleistungsfreiheit gilt, so dass diese ihre unternehmerische Tätigkeit in den Mitgliedsstaaten der EU ausüben und ihr Personal für diese Tätigkeiten dort auch einsetzen dürfen. Das ergibt zwei hier relevante Fallkonstellationen:

- Zum einen können osteuropäische Pflegekräfte beschäftigt werden, die von ihrem Arbeitgeber im Heimatland vorübergehend nach Deutschland *entsandt* werden oder
- die Pflegekraft ist selbst Inhaber eines Pflegedienstes in ihrem Heimatland und sie wird grenzüberschreitend *als selbständige Pflegekraft* tätig.

Aus dieser Rechtslage heraus sind jetzt die beiden grundsätzlich möglichen Beschaffungswege für eine *Pflegekraft* entstanden:

1. **Entsandte Pflegekräfte:** Eine zulässige und arbeitserlaubnisfreie Entsendung von Arbeitnehmern liegt dann vor, wenn ein im Beitrittsgebiet ansässiges Unternehmen einen bei ihm beschäftigten Arbeitnehmer in ein anderes Mitgliedsland entsendet, damit dieser dort für Rechnung und im Interesse des Unternehmens einer Tätigkeit nachgeht. Die voraussichtliche Dauer dieser Tätigkeit darf 12 Monate nicht überschreiten,<sup>5</sup> der Arbeitnehmer darf nicht im Anschluss und als Ersatz für einen anderen Arbeitnehmer entsandt werden, dessen Entsendezeitraum abgelaufen ist und das Arbeitsverhältnis zwischen dem Entsendeunternehmen und dem entsandten Arbeitnehmer muss während des Entsendezeitraums fortbestehen. Die

4 Vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV): Merkblatt Vermittlung von Haushaltshilfen in Haushalte mit Pflegebedürftigen nach Deutschland. Hinweise für Arbeitgeber, Bonn, Stand: August 2010, Seite 2.

5 Eine Verlängerung um weitere 12 Monate ist im Einzelfall möglich.

in Deutschland festgelegte Höchstarbeitszeit von acht Stunden am Werktag darf auch bei Beschäftigung von entsandten Pflegekräften nicht überschritten werden. Der zwischenzeitlich beschlossene Mindeststundenlohn von 7,50 Euro im Osten und 8,50 Euro im Westen gilt auch für entsandte Pflegekräfte aus Osteuropa. Der entsandte Arbeitnehmer bleibt Mitglied der Sozialversicherung seines Heimatlandes, da ja auch das dortige Arbeitsverhältnis bestehen bleiben muss.<sup>6</sup> Daraus folgen aber nun rechtlich systematische, aber lebenspraktisch unsinnige Konsequenzen: Da der Haushalt selbst keine Arbeitgebereigenschaft hat, müssen und dürfen (eigentlich) nur die Leistungen erbracht werden, die man vertraglich vereinbart hat – und zwar zwischen dem entsendenden Unternehmen und dem Haushalt als Auftraggeber. Soll nun eine neue oder andere Leistung erbracht werden, dann muss der Haushalt dies beim entsendenden Unternehmen beantragen, denn nur dieses hat die Arbeitgebereigenschaften gegenüber dem entsandten Arbeitnehmer. Unabhängig von dieser rechtlich folgerichtigen, aber praktisch natürlich mehr als unhandlichen Regelung schwebt über die Haushalte permanent das Damoklesschwert eines Rechtsverstößes aufgrund der Anbindung der Arbeitsbedingungen des entsandten Arbeitnehmers an die Schutzvorschriften, die in Deutschland beispielsweise hinsichtlich der zulässigen Arbeitszeit gelten und die eigentlich aus gutem Grund auch für hierher entsandte Arbeitnehmer gelten sollten, aber im vorliegenden konkreten Fall äußerst kontraproduktiv wirken, denn es ist ja gerade das Ziel der Beschäftigung, auch längere als die eigentlich zulässigen Zeiträume mit einer vorübergehend dafür tätigen Kraft zu besetzen. Desweiteren – auch wenn man von diesen Problemen einmal abstrahieren würde – könnte bei der herrschenden Rechtslage gar keine Versorgungskontinuität gewährleistet werden, denn wenn eine Pflegekraft in einem Haushalt wieder geht, dann darf die nächste gar nicht entsandt werden, wenn sie die bisher dort tätige Kraft nur ersetzen soll. Alles klar?

2. **Grenzüberschreitend selbständig tätige Pflegekräfte:** Hier führt die Pflegekraft als Einzelunternehmerin die Pflege Tätigkeit selbst aus – sie entsendet sich also quasi selbst. Dafür braucht sie ebenfalls keine Arbeitserlaubnis. Aber auch hier gilt: Die grenzüberschreitende selbständige Tätigkeit darf wie bei der Entsendung eines Arbeitnehmers maximal 12 Monate dauern. Allerdings handelt es sich bei diesem zweiten Weg um einen nur theoretischen. Wenn solche Einzelunternehmen im Privathaushalt mit Pflegebedürftigen tätig werden, dann liegt der Verdacht nahe, dass es sich um eine Scheinselbständigkeit handelt, denn schließlich soll die Pflegekraft einem Pflegebedürftigen zur Verfügung stehen und hat damit aber logischerweise auch nur einen Auftraggeber, da sie sich (noch) nicht klonen und gleichzeitig bei mindestens zwei Auftraggebern tätig sein kann. Wenn die Pflegekraft dann auch noch bei ihrem Auftraggeber wohnt, dann gehen die Behörden auf jeden Fall von einer Scheinselbständigkeit aus und die Pflegekräfte werden als Angestellte des Haushalts angesehen. Das aber bedeutet für unseren Haushalt ein enormes Risiko, denn hier handelt es sich aus der Perspektive der deutschen Behörden um Schwarzarbeit (da ja aufgrund der Scheinselbständigkeit tatsächlich Arbeitnehmereigenschaft unterstellt wird, mit der Folge, dass ein Arbeitnehmer der deutschen Sozialversicherungspflicht unterliegt und zugleich eine Arbeitserlaubnis vorliegen müsste) mit der Folge, dass Steuern und Sozialabgaben nachzuzahlen sind, der Haushalt seine Pflegekraft verliert und zugleich eine mit Bußgeldern belastete Ordnungswidrigkeit<sup>7</sup> begangen wird, da man unzulässigerweise Ausländer beschäftigt hat. Die Punkte verdeutlichen bereits, dass es sich nicht um eine realistische Personalbeschaffung für den Haushalt handelt und man von diesem Weg aufgrund des hohen Kriminalisierungspotenzials nur dringend abraten kann.

---

6 Für den inanspruchnehmenden Haushalt ganz wichtig: Dem Arbeitnehmer wird von der zuständigen Behörde im Beitrittsland die sogenannte Bescheinigung E 101 ausgestellt, bei einer Verlängerung über 12 Monate hinaus, die im Einzelfall möglich ist, wird die Bescheinigung E 102 fällig. Der Pflegebedürftige bzw. seine Angehörigen sollten sich vor Aufnahme der Tätigkeit vergewissern, ob und dass die Bescheinigung E 101 (102) vorliegt – und wenn man ganz sicher gehen will, sollte man bei der Bundesagentur für Arbeit eine Bescheinigung darüber anfordern, dass die Tätigkeit der Pflegekraft auch arbeitsgenehmigungsfrei ist.

7 Man muss auf die möglichen Folgedimensionen dieser Ordnungswidrigkeit für den Haushalt hinweisen: Es hat schon Gerichte gegeben, die hier Bußgelder in Höhe von 30.000 Euro verhängt haben, wir reden also keinesfalls von Peanuts, wie das Wort „Ordnungswidrigkeit“ nahezu legen scheint.

Da die meisten Pflegebedürftigen nun nicht über direkte Beziehungen zu einem Pflegedienst (oder einer selbständig tätigen Pflegekraft) in einem der Beitrittsstaaten verfügen, hat sich zwischenzeitlich eine neue und stetig wachsende Dienstleistungsbranche etabliert, die sich in Form von **Vermittlungsagenturen** zwischen den Haushalt mit Personalbedarf und den potenziellen Anbietern in Osteuropa schieben und das Zusammenführen von Angebot und Nachfrage übernehmen. Die Zahl dieser Agenturen ist in den vergangenen Jahren gleichsam zellteilungsförmig gewachsen und zeigt damit den enormen Bedarf in diesem Bereich. Allerdings – wie immer in nicht-regulierten Bereichen – ist das Qualitätsspektrum nach oben und leider gerade nach unten enorm, was man beispielsweise daran ermesen kann, dass es viele Agenturen nicht sehr genau nehmen mit der notwendigen Aufklärung der Haushalte über die rechtlichen Restriktionen bzw. Besonderheiten, die schon beschrieben worden sind, was auch nicht verwundert, denn ihr „Marktvorteil“ ist ja vor allem die möglichst schnelle Beschaffung einer Hilfe bei Pflegebedürftigkeit.

Nehmen wir als Beispiel den wichtigen Punkt Rechtsaufklärung und Rechtsumsetzung seitens der Agenturen. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Untersuchung von Stiftung Warentest im vergangenen Jahr:

Anbieter und Webseite	Bedarfsanalyse und Personalvorschläge	Transparenz der Vermittlungstätigkeit	Rechtsaufklärung und Rechtsumsetzung	Kostentransparenz	Kundenservice
<b>Vermittler für Pflegekräfte aus Osteuropa</b>					
ActioVita	+	+	⊖	○	○
B&B Seniorenbetreuung	+	⊖	⊖	⊖	○
pflege zuhause	+	○	⊖	○	–
McCare Senioren Service Deutschland	○	○	○	⊖	++
ihrepflege.eu	○	+	○	+	+
Deutsche Seniorenbetreuung	○	○	⊖	+	–
Help4 Seniors	○	⊖	○	○	+
Betreuung Plus	○	○	⊖	○	⊖
Proviteahuman24h	○	+	⊖	○	+
APV-Saja	○	○	⊖	○	–
SeniorenService24	⊖	○	○	+	+
Europapersonal	⊖	○	○	○	++
Dienst Service Betreuungshilfe 24h	⊖	⊖	–	○	○
agentur für soziale innovationen <sup>1</sup>	⊖	○	–	○	⊖
EU-Pflegeservice	–	–	–	⊖	–
Pflegeagentur 24	–	○	⊖	○	–

➤ zurück zum Online-Test

**++** Sehr gut (0,5-1,5)

**+** Gut (1,6-2,5)

○ Befriedigend (2,6-3,5)

⊖ Ausreichend (3,6-4,5)

– Mangelhaft (4,6-5,5)

Reihenfolge nach „Bedarfsanalyse und Personalvorschläge“, bei gleicher Note alphabetisch.

<sup>1</sup> Laut Auskunft des Anbieters werden keine osteuropäischen Betreuungskräfte vermittelt. Im Test wurde jedoch in zwei Fällen die Vermittlung osteuropäischer Betreuungskräfte bestätigt. Webseite des Anbieters inzwischen deaktiviert.

Abb.1: Ergebnismatrix zum Test der Vermittlungsagenturen (2009)<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. ausführlich Stiftung Warentest, Vermittlungsagenturen im Test, in: test, Heft 5/2009. Quelle der Abbildung: [www.test.de/themen/bildung-soziales/test/Pflege-zu-Hause-Vermittlungsagenturen-im-Test-1772650-1774886](http://www.test.de/themen/bildung-soziales/test/Pflege-zu-Hause-Vermittlungsagenturen-im-Test-1772650-1774886) (Abruf am 07.11.2010)

Ganz offensichtlich haben wir gerade in diesem Bereich, dessen Nichteinhaltung ja erhebliche Konsequenzen für die Haushalte nach sich ziehen können, *massive Transparenz- und Umsetzungsprobleme* auf Seiten der untersuchten Agenturen.

Das Leistungsspektrum der vorhandenen Agenturen ist *äußerst heterogen* und reicht von einer bloßen Vermittlung des Kontakts zu einer ausländischen Firma bis hin zur kompletten grenzüberschreitenden Abwicklung. Teilweise bleiben die Agenturen in Deutschland auch Ansprechpartner während des Einsatzes der Arbeitskräfte.

Für den Haushalt bedeutet das alles vertragsrechtlich, dass er einen Vertrag mit der Vermittlungsagentur abschließen muss *und* einen Vertrag mit dem osteuropäischen Pflegedienst über die zu erbringenden Leistungen. Das Weisungsrecht steht ausschließlich dem entsendenden Unternehmen zu.

3. Es gibt noch einen dritten Weg der Personalbeschaffung, der sich nicht auf Pflegekräfte, sondern auf ausländische „Haushaltshilfen“ bezieht. So können **osteuropäische Haushaltshilfen** für eine **versicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung in privaten Haushalten** mit Pflegebedürftigen für die Dauer von drei Jahren eine Arbeitserlaubnis-EU erhalten auf der Grundlage einer seit dem 01.01.2005 geltenden Vermittlungsabsprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen der osteuropäischen Beitrittsstaaten. Der entscheidende Unterschied zu den entsandten Pflegekräften: **Der Pflegebedürftige** ist bei der Beschäftigung osteuropäischer Haushaltshilfen **selbst der Arbeitgeber**. Die Vermittlung der Haushaltshilfen kann ausschließlich über die Bundesagentur für Arbeit erfolgen, wobei diese Vermittlung auch die Anforderung einer bestimmten, namentlich bekannten Haushaltshilfe beinhalten kann bzw. nicht ausschließt. Allerdings gibt es neben der Anforderung, die Haushaltshilfe selbst als Arbeitnehmerin zu beschäftigen, weitere Bedingungen, die erfüllt sein müssen: Die Beschäftigung muss auf hauswirtschaftliche Tätigkeiten beschränkt sein (mit der bereits erwähnten zulässigen Erweiterung auf grundpflegerische Leistungen). Die wöchentliche Arbeitszeit muss der tariflichen oder üblichen Vollstundenzahl entsprechen, also sie darf 38,5 Stunden pro Woche nicht überschreiten. Darüber hinaus dürfen die ausländischen Haushaltshilfen nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden – das reicht von der täglichen Arbeitszeit über die Anzahl der Urlaubstage bis hin zur Vergütung, die dem bundesweit einschlägigen Manteltarifvertrag entsprechen muss. Der Arbeitgeber hat für eine angemessene Unterkunft zu sorgen. Eine erneute Beschäftigung der Haushaltshilfe im Anschluss an die maximal möglichen 12 Monate nach Ausreise ist nur möglich, wenn sich die Haushaltshilfe mindestens so lange im Ausland aufgehalten hat, wie sie zuvor im Inland beschäftigt war. Allein diese Auflistung mag den Reigen an Einschränkungen verdeutlichen, wobei hier besonders auf zwei mit der Lebenspraxis schwer zu vereinbarende Tatbestände abgestellt werden soll:
  - Da ist zum einen die Tatsache, dass der Haushalt des Pflegebedürftigen zwingend zum **Arbeitgeber** mit allen daran geknüpften Verpflichtungen werden muss, um eine Haushaltshilfe beschäftigen zu können, es also auf diesem derzeit einzigen wirklich „legalen“ Weg über die BA keine Möglichkeit der Inanspruchnahme beispielsweise einer selbständigen Pflegekraft gibt. Viele Haushalte sind entweder überfordert mit den zahlreichen Verpflichtungen, die mit dem Status eines Arbeitgebers verbunden sind, oder sie verstoßen nicht selten unfreiwillig gegen die eine oder andere Auflage, die mit dem Arbeitgeberstatus verbunden sind.
  - Angesichts des Ziels, die osteuropäischen Haushaltshilfen vor Ausbeutung zu schützen und zugleich die einheimischen Arbeitskräfte vor einem Verdrängungswettbewerb seitens der billigeren Kräfte aus dem Ausland zu bewahren, hat der Gesetzgeber eine ganze Reihe an **Schutzklauseln** in die Voraussetzungen gepackt, die vom Arbeitgeber einzuhalten sind. Teilweise handelt es sich um Verlängerungen des normalen bei uns geltenden Arbeitsrechts. Als besonders problematisch wird an dieser Stelle die

geforderte Einhaltung der tariflichen Arbeitszeit von maximal 38,5 Stunden pro Woche angesehen, denn gerade aus der heutigen Praxis der Haushaltshilfenbeschäftigung wissen wir zur Genüge, dass diese Auflage oftmals nicht eingehalten wird bzw. nicht eingehalten werden kann, wenn das Ganze noch irgendeinen Sinn machen soll. Damit allerdings verstößt der Arbeitgeber nicht nur gegen Rechtsvorschriften, er tut dies eben häufig auch deshalb, weil der Gesetzgeber sich weigert, hier eine durchaus begründbare Sonderregelung zu eröffnen, die einen legalen Umgang mit den Haushaltshilfen nicht nur ermöglicht, sondern auch anreizt durch eine möglichst einfache Ausgestaltung.

Das Vermittlungsverfahren über die Bundesagentur für Arbeit scheint nicht von besonderer Effektivität und Effizienz zu sein, denn im vergangenen Jahr wurden lediglich 1.517 Vermittlungen hierüber abgewickelt, die meisten finden also auf anderen Wegen eine Haushaltshilfe, zunehmend über die aus dem Boden sprießenden Vermittlungsagenturen, unter denen sich auch zahlreiche „schwarze Schafe“ befinden und die oftmals die Familien nicht ausreichend über die rechtlichen Fallstricke aufklären und damit einige von ihnen ins offene Messer laufen lassen.

Fazit: Wenn man summarisch die Bedarfe mit den rechtlichen Möglichkeiten abgleicht, dann muss man zu dem deprimierenden Befund kommen, dass gerade diejenigen Pflegebedürftigen bzw. deren Angehörige, die eine legale, zugleich aber eben auch den Lebensrealitäten in einem Haushalt mit pflegebedürftigen Menschen angepasste Beschäftigungsmöglichkeit suchen, ohne ständig gegen irgendeine Vorschrift verstoßen zu müssen, derzeit keine echte Alternative vorfinden, die sie ohne Bedenken beschreiten können. Damit zwingt man aber die Familien in eine Grauzone der Halb- und Illegalität – und es handelt sich hierbei um Familien, die selbst viel investieren, um den Pflegebedürftigen so lange wie möglich ein Leben in den eigenen vier Wänden oder im Kreis der Familie zu ermöglichen und die gleichzeitig nicht selten deshalb einen Beschäftigungsbedarf haben, weil sie arbeiten und damit zu den Steuer- und Beitragszahlern gehören.

## 2. Mögliche Lösungswege für eine Legalisierung der Beschäftigung von Betreuungs- und Pflegekräften in Privathaushalten

Geht man aus von der doppelten Zielbestimmung, dass den Privathaushalten neben einer bezahlbaren Betreuungs- und Grundpflegedienstleistung durch ausländische Betreuungs- und Pflegekräfte vor allem ein so weit wie möglich einfacher Weg der legalen Beschäftigung dieser Kräfte eröffnet werden soll, dann lassen sich **zwei Ansatzpunkte für eine „personenbezogene Sonderregelung“** dieses Bereichs identifizieren.

- Die Formulierung **„personenbezogene Sonderregelung“** soll zum Ausdruck bringen, dass die hier als Lösungswege vorgeschlagenen Regelungsansätze immer nur als eine - vom Normalfall in Deutschland abweichende - Teilbereichslösung zu verstehen sind, da die grundsätzlichen Anforderungen an „normale“ Arbeitsverhältnisse wie auch an eine „normale“ Selbständigkeit dazu führen müssen, dass es in der Konsequenz keine praktikable legale Beschäftigungsmöglichkeit der ausländischen Arbeitskräfte geben kann – außer man akzeptiert für diesen Bereich eine den grundsätzlichen Regelungs- und Schutzanspruch durchbrechende Ausnahmeregelung, wohl wissend, dass damit eine Art „Sonderbeschäftigungssektor“ generiert wird. Aus Sicht des „Normalitätsniveaus“ in Deutschland unterläuft dieser Sektor die Standards und Anforderungen und wirkt damit (scheinbar) problematisch<sup>9</sup>, aus Sicht der betroffe-

<sup>9</sup> „Scheinbar problematisch“ ist hier so zu verstehen, dass die Problematik nur dann relevant wäre, wenn es durch die Ermöglichung dieser Sonderregelung zu einer Verdrängung von „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland kommt, was aber – deshalb scheinbar – hier als nicht wirklich plausibel angenommen wird. Auch ein durchaus diskussi-



nen Familien und bei richtiger Einbindung in die bestehenden Strukturen im Sinne einer Begleitung und Kontrolle auch aus Sicht der betroffenen Arbeitskräfte aus dem Ausland kann dieser Sektor hingegen als eine „Aufwertung“ gegenüber der immer mitlaufenden faktischen Alternative einer halb- bzw. illegalen Beschäftigung – wie sie heute in der Lebensrealität leider dominiert - verstanden werden. Wie man es dreht und wendet: Es handelt sich um einen Kompromissvorschlag inmitten eines letztendlich nicht-auflösbaren Dilemmas und er muss zugleich angesichts der weiter auseinanderlaufenden Entwicklung zwischen dem steigenden Bedarf an (für die Familien halbwegs bezahlbaren) Betreuungs- und Pflegeleistungen in Privathaushalten in Deutschland und der absehbaren Reduktion des Angebots an (geeigneten) ausländischen Arbeitskräften<sup>10</sup> als eine Übergangslösung verstanden werden, mit dem wir etwas Zeit gewinnen (können), die grundlegende Problematik durch ergänzende Systementwicklung zu bearbeiten.

Diese beiden Ansatzpunkte beziehen sich auf die beiden folgenden Gestaltungsvarianten:

1. **Eine der tatsächlichen Praxis entsprechende Legalisierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Arbeitskräfte im Privathaushalt**, also der bereits heute grundsätzlich vorhandenen Möglichkeit („BA-Modell“), allerdings **erweitert** um zwei an der Lebensrealität orientierten Erweiterungen: (1.1) Zum einen muss die Illusion einer tatsächlichen Einhaltung der Arbeitszeitbegrenzung auf eine 38,5-Stunden-Woche aufgegeben werden, um dieses Einfallstor einer immer möglichen Kriminalisierung des Arbeitgebers Privathaushalt zu schließen und (1.2) zum anderen muss man den Privathaushalten durch eine unterstützende Infrastruktur bei der korrekten Abwicklung des Beschäftigungsverhältnisses helfen, denn oftmals sind diese mit dem damit verbundenen administrativen Aufwand völlig überfordert, den sie deshalb übernehmen müssen, weil sie – anders als bei der Fallkonstellation der entsandten Pflegekräfte heute – zwingend die Arbeitgeberbereitschaft zugeschrieben bekommen (so ja auch im bereits heute vorhandenen „BA-Modell“).
2. **Ein „Selbständigkeits-Modell“**, bei dem auch eine Beschäftigung einer selbständig tätigen Betreuungs- und Pflegekraft im Privathaushalt möglich wird. Die wichtigste vom deutschen Normalmodell abweichende Regelung würde sich hierbei auf den Tatbestand der heute immer gegebenen faktischen Scheinselbständigkeit beziehen, es müsste also bei der Realisierung eines Selbständigkeits-Modells von der Zuordnung zur Scheinselbständigkeit aufgrund der Tatsache, nur einen Auftraggeber zu haben, abgesehen werden, denn dieser Tatbestand liegt in den hier interessierenden Fällen einer Arbeit in einem Privathaushalt logischerweise immer vor und deshalb muss von vornherein als abweichende Option die selbständige Tätigkeit auch bei nur einem Auftraggeber als aus der Sache zwingend sich ergebend zugelassen werden. Beim Selbständigkeits-Modell stellt sich natürlich die ergänzende Frage nach einer ausreichenden Absicherung der auf dieser Grundlage tätigen ausländischen Arbeitskräfte. Diese Frage lässt sich aufspalten in eine Absicherung im engeren Sinne, die sich also vor allem darauf bezieht, wie der Kranken- und Unfallversicherungsschutz bei uns organisiert wird, darüber hinaus in einem weiteren Sinne aber auch die Frage, wie eine Berücksichtigung der Tätigkeit in

---

onswürdiger Aspekt wie mögliche Verzerrungs- bzw. Verzögerungseffekte in dem Sinne, dass die Ermöglichung der Sonderregelungen dazu beitragen könnte, dass hier die notwendige und als sinnvoll erachtete Aufwertung der Pflege gehemmt oder gar blockiert wird, scheint vor dem Hintergrund der Komplementarität „normaler“ Pflege (zu „unseren“ Standards“) und der vor- bzw. nebengelagerten Betreuung und Pflege in den Familien (zu „niedrigeren“ Standards) nicht wirklich problematisch zu sein – schlichtweg deswegen, weil es sich um verschiedene Bereiche und Anspruchsniveaus handelt.

10 Damit ist nicht nur gemeint, dass aufgrund der seit langem katastrophalen demografischen Entwicklung in den osteuropäischen Staaten die Zahl der potenziell zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte weiter abnehmen wird, sondern diese Zahl wird auch mit dem steigenden Wohlstandsniveau in diesen EU-Staaten abnehmen. Hinzu kommen die Konkurrenzeffekte aus den anderen „reichen“ EU-Staaten und schlussendlich muss man berücksichtigen, dass Deutschland derzeit und plausibel auch in der näheren Zukunft angesichts der doch eher abschreckenden, auf keinen Fall aber einladenden Debatte über Ausländer sicherlich keine große Anziehungskraft ausüben wird.

den Heimatlandsystemen der sozialen Sicherung erfolgen kann bzw. ob dies passieren soll.<sup>11</sup> Etwas zuspitzend ließe sich an dieser Stelle formulieren: Das „Selbständigkeits-Modell“ ist aus Sicht der Privathaushalte in Deutschland durch deren Reduktion auf den Status eines Auftraggebers tendenziell attraktiver als der sozialversicherungspflichtige Beschäftigungs-Modell, bei dem sie zugleich zu Arbeitgebern mutieren, während für einen größeren Teil der Arbeitskräfte aus dem Ausland das „Selbständigkeits-Modell“ eher ungünstiger erscheint, wenn sie eine Gegenüberstellung mit dem versicherungspflichtigen „Beschäftigungs-Modell“ vornehmen würden.<sup>12</sup>

Beide Modelle können und müssten eingebunden werden in ein **„Verbundmodell“ mit den professionellen ambulanten Pflegediensten**, das wir in praxi ja auch heute schon vielerorts haben und das mehr oder weniger gut praktiziert wird. Denn die meisten Haushalte, in denen Haushaltshilfen und Betreuungs- und Pflegekräfte beschäftigt werden, nehmen parallel spezielle pflegerische Dienstleistungen seitens der Pflegedienste in Anspruch. An dieser Schnittstelle sollte man systematisch ansetzen. Neuhaus/Isfort/Weidner (2009: 95) plädieren in ihrer Studie in diesem Kontext für den Ansatz „Kooperationsmodelle mit ambulanten Pflegediensten entwickeln“. Sie sehen bei den professionellen Pflegediensten die Aufgabe der Qualitätssicherung der Pflege insgesamt, dann wäre übrigens auch der zumeist nur theoretische Streit über die richtige Abgrenzung zwischen Haushaltshilfen mit alltagspflegerischer Kompetenz und den „richtigen“ Pflegebereichen ziemlich irrelevant. Hierfür wäre bei der nächsten Reform der Pflegeversicherung eine entsprechende Vergütung der Managementkosten für die Pflegedienste vorzusehen, um diese wichtige Aufgabe leisten zu können.

Theoretisch könnte man sich hier auch eine wichtige Aufgabe für die **„Pflegestützpunkte“** vorstellen, deren Aufbau in den einzelnen Bundesländern allerdings noch eher schleppend verläuft. Das ist mit Blick auf die Systementwicklung insgesamt sehr schade, denn die Stützpunkte könnten theoretisch auch eine wichtige und aktive Rolle bei der Vermittlung von osteuropäischen Arbeitskräften leisten bis hin zur Betreuung und Begleitung dieser Menschen, wenn sie bei uns arbeiten.

In die Richtung des hier geforderten Ansatzes gehen die Versuche in der Praxis, vernünftige und beide Seiten – also die der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen wie auch die Interessen der betroffenen Frauen, die hier her kommen – einbeziehende Kooperationsmodelle zu entwickeln.

- Ein durchaus innovatives Beispiel für diesen Entwicklungsstrang und unter Berücksichtigung des heute gegebenen rechtlichen Rahmens ist sicherlich das *Projekt „Qualitätsgesicherter Einsatz polnischer Haushaltshilfen in deutschen Familien mit pflegebedürftigen Personen“*, an dem der Diözesan-Caritasverband Paderborn und die Caritas Polen beteiligt sind. In Graudenz und Lodz wurden Agenturen gegründet, die im Auftrag der polnischen Arbeitsverwaltung Schulungen anbieten, um die Menschen für die Aufnahme der Arbeit in Deutschland gezielt vorbereiten. Die Caritas in Polen schaut sich die Lebensbedingungen der Frauen in Polen an,

11 Je nach Herkunftsland ergeben sich hier ganz andere Voraussetzungen. Dabei kann das Spektrum – je nach Regelungsgehalt im Heimatland – von einer freiwilligen bzw. verpflichtenden Weiterversicherung auch während der selbständigen Tätigkeit in Deutschland bis hin zur Akzeptanz eines zeitweiligen Ausscheidens aus dem sozialen Sicherungssystem, das primär an abhängige Erwerbsarbeit gekoppelt ist, reichen, was im letzteren Fall das Absicherungsproblem auf die Selbständige verlagern würde. Es sei an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen, dass es natürlich auf Seiten der dann als Selbständige arbeitenden Arbeitskräfte auch viele gibt, die vor Aufnahme einer entsprechenden Tätigkeit in Deutschland aus unterschiedlichsten Gründen gar nicht in eine sozialversicherungsförmige Absicherung in ihrem Heimatland eingebunden waren bzw. sind und insofern sich prima facie auch kein Regelungsbedarf hinsichtlich einer Weiterversicherung ergeben würde. Grundsätzlich stellt sich hier aber letztendlich die gleiche Problematik, die wir natürlich auch in Deutschland kennen angesichts der erheblichen Zunahme der Ein-Personen-Selbständigen und den oftmals für viele dieser Selbständigen angenommenen bzw. auch sichtbaren erheblichen Sicherungslücken, da ihnen oftmals in der aktiven Phase die Mittel fehlen für eine adäquate Absicherung.

12 Allerdings ist es nicht unplausibel anzunehmen, dass viele der betroffenen Menschen „aus dem Bauch heraus“ in der aktuellen Entscheidungssituation eher die Selbständigkeit wählen würden, weil aus einer kurzfristigen Einkommensperspektive dieser Weg sicher attraktiver erscheinen wird, während die vielen Nachteile erst im weiteren Verlauf der Erwerbsbiografie, teilweise erst nach dem altersbedingten Ausscheiden, erkennbar werden. Eine den aktuellen, unmittelbaren Nutzen reduzierende, aber mit Blick auf die mittel- und langfristigen Folgen durchaus rationale Entscheidung zu treffen, stellt angesichts der schlechten Lebenslagen der meisten betroffenen Menschen eine eher „heroische“ Annahme dar. Gerade deswegen müsste man bei der Konkretisierung eines solchen Weges sehr genau advokatorisch die Interessen der betroffenen Arbeitskräfte berücksichtigen und abzubilden versuchen.

um zu prüfen, ob die familiären Zustände einen Aufenthalt in Deutschland überhaupt zulassen. Während des Aufenthalts in Deutschland werden die Frauen von der deutschen Caritas betreut. Der ambulante Pflegedienst der Caritas ist zwingend in das Modell integriert, die Haushalte müssen diesen einmal die Woche mindestens in Anspruch nehmen.<sup>13</sup> Aber auch dieses Modell bewegt sich im Rahmen der defizitären rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie gegenwärtig vorzufinden sind.

Abschließend bleibt noch die Frage, warum hier so vehement für eine konsequente Legalisierung der Beschäftigung osteuropäischer Arbeitskräfte plädiert wird – wohl wissend, dass man diese Forderung immer nur mit einem „*halben*“ schlechten Gewissen machen kann,

- denn das Plädoyer stellt ab auf das **derzeit gegebene erhebliche Lohn- und Einkommensgefälle** zwischen Deutschland und den osteuropäischen Beitrittsstaaten (und selbstverständlich wird dieses Gefälle instrumentalisiert angesichts der Zielgröße bezahlbares Angebot ermöglichen)
- und das Modell beinhaltet eine **partielle Abweichung von den Schutz- und sonstigen Standards** der Beschäftigung, die man aus gutem Grund gerne verteidigen möchte für alle Menschen, was aber eher eine wohlfeile Forderung bleiben würde.

Bereits ein Blick auf die Daten aus der Pflegestatistik zeigt die Bedeutung, die der Pflege zu Hause durch Angehörige zukommt.

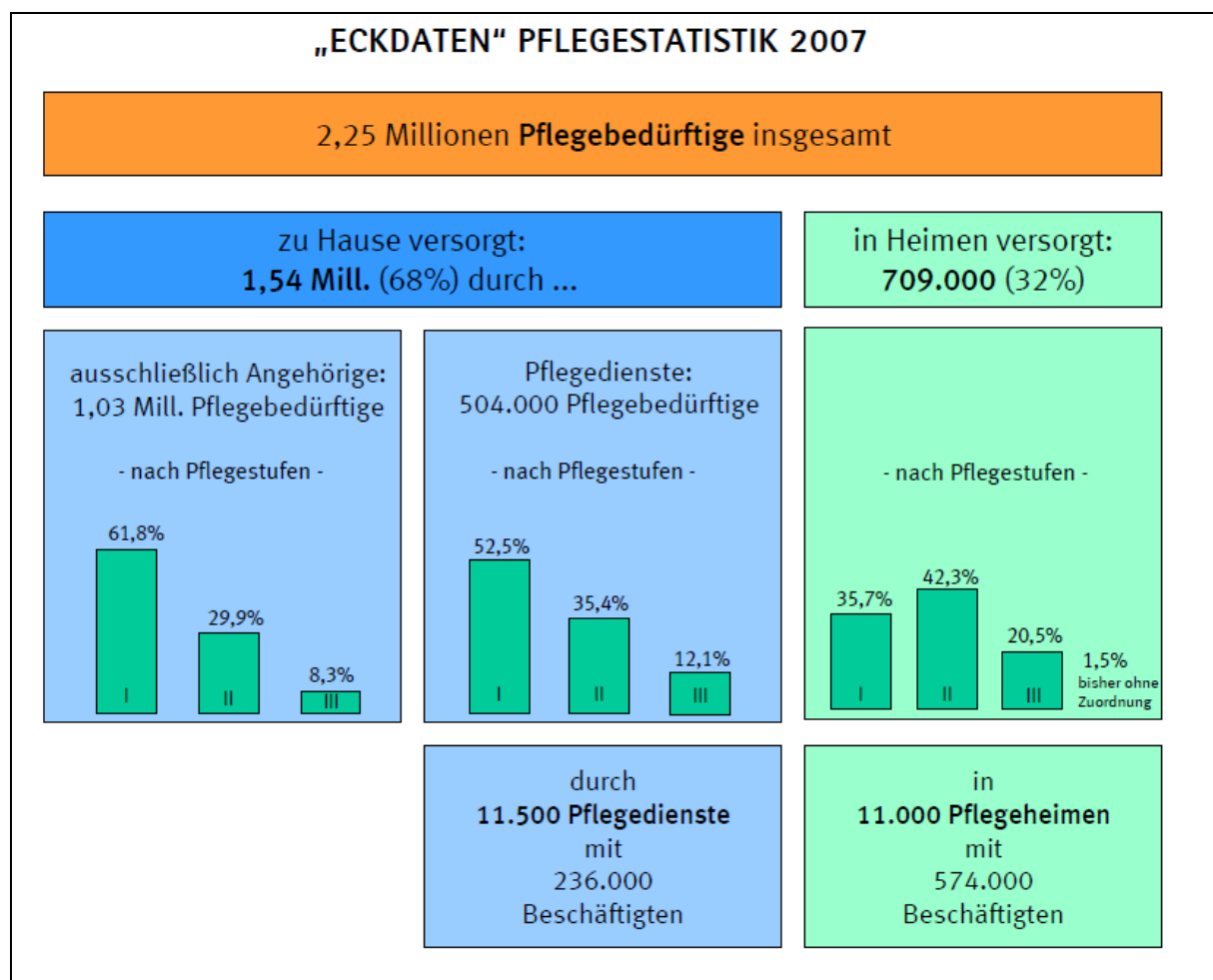


Abb. 2: Eckdaten der Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes

13 Vgl. Germeten-Ortmann, B. von (2010): Raus aus der Grauzone, in: Neue Caritas, Heft 9/2010, S. 9-12.

Wen man sich jetzt einmal vorzustellen versucht, dass nur ein Teil der Familien die eigene Pflegeleistung einstellen, weil sie schlichtweg nicht mehr können, und daran anschließend davon ausgeht, dass ein großer Teil der heute in Privathaushalten lebenden Pflegebedürftigen an den stationären Sektor übergeben werden müsste, dann muss man wahrlich kein Prophet sein, um einen Kollaps des Systems vorherzusagen. Allein aus diesem bereits heute gegebenen pflegepolitischen Eigeninteresse würde alles für eine *weitgehende Vereinfachung, Unterstützung* und sogar für eine *offensive Werbung* um eine (faktisch immer nur zeitweilige) Tätigkeit als Haushaltshilfe/Pflegekraft bei uns sprechen.

Hier noch gar nicht angesprochen ist die erhebliche Zunahme der Pflegebedürftigen, die wir in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten haben.

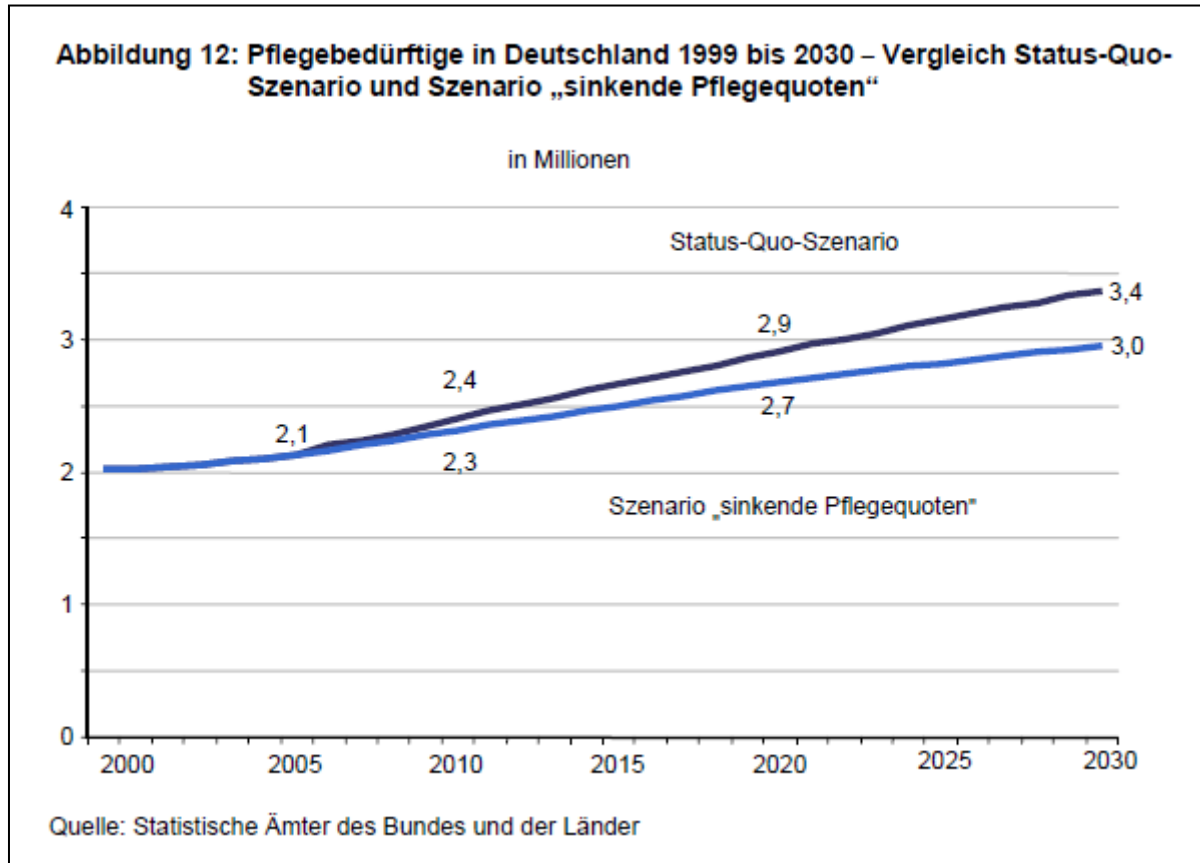


Abb. 3: Szenarien der Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt (2008): Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern. Ausgabe 2008, Wiesbaden