

Formalisierung des Informellen

Die Regulierung der „24-Stunden-Betreuung“ in Österreich und Deutschland

Die Beschäftigung von Migrant*innen in privaten Haushalten ist in Deutschland und in Österreich zu einer wichtigen, wenn auch politisch häufig ignorierten oder still akzeptierten Form der Sicherstellung von Betreuungsarbeit in der privaten Umgebung pflegebedürftiger Menschen geworden. Trotz ähnlicher wohlfahrtsstaatlicher Rahmenbedingungen lassen sich in der Formalisierung von „24-Stunden-Betreuung“ in den beiden Ländern unterschiedliche Entwicklungen beobachten. Dieser Beitrag zeigt, welche Schritte der Regulierung respektive unternehmerischen Selbstregulierung in den beiden Ländern unternommen bzw. nicht unternommen wurden, welche Umstände dazu geführt und welche Akteure dazu beigetragen haben.

SIMONE LEIBER, AUGUST ÖSTERLE

1 Live-in-Arrangements: Eine neue Säule im Langzeitpflegesystem?

Das soziale Sicherungssystem zur Absicherung des Langzeitpflegerisikos wurde in Deutschland im Jahr 1995 und in Österreich 1993 auf ein neues Fundament gestellt. In Deutschland wurde ein Pflegeversicherungssystem eingeführt, in dem die Gewährung von Geldleistungen und jene von Sachleistungen für den Fall der Pflegebedürftigkeit eng verzahnt sind (Theobald 2012). Österreich hingegen folgte nicht dem traditionellen Sozialversicherungsmodell, sondern kombinierte eine neue steuerfinanzierte Pflegegeldleistung mit dem Ausbau der stationären und mobilen Betreuungsdienste, wofür die Bundesländer zuständig sind (Österle 2013). Parallel dazu wurden in beiden Ländern ab den frühen 2000er Jahren aber auch vermehrt Arbeitskräfte aus dem Ausland für die Erbringung von Pflege- und Betreuungsarbeit direkt in privaten Haushalten beschäftigt. Das vielfach als „24-Stunden-Betreuung“ bezeichnete Phänomen war politisch nicht intendiert und entwickelte sich außerhalb arbeits- und sozialrechtlicher Bedingungen; in der Gesellschaft weithin bekannt, wurde es jedoch sozial- und pflegepolitisch lange Zeit ignoriert. Gleichwohl entstanden auch Debatten um eine notwendige Formalisierung dieses unregulierten Marktes, in dem überwiegend Frauen aus ökonomisch schwächeren Ländern Sorgearbeit für ältere Menschen aus der Mittel- und

Oberschicht wohlhabenderer Länder verrichten (vgl. z. B. Lutz/Palenga-Möllnbeck 2014), die zu politischen Reaktionen führten.

Dieser Beitrag analysiert, ob und wie die ursprünglich fast ausschließlich informelle Beschäftigung von Betreuungskräften in privaten Haushalten in den beiden Ländern formalisiert wurde. Konkret wird untersucht, welche Regulierungsschritte gesetzt bzw. nicht gesetzt wurden und welche Akteure und Faktoren diese Entwicklungen bestimmt haben. Dabei wird vor allem auch auf die politische Rolle der Vermittlungsagenturen Bezug genommen. Sie spielen in Deutschland und Österreich als Vermittler zwischen ausländischer Betreuungskraft und pflegebedürftigen Menschen für die praktische Organisation der Pflege eine zentrale Rolle. Zugleich repräsentieren sie auch eine wichtige Akteursgruppe im gesellschaftlichen und politischen Diskurs.

Nach einem kurzen Blick auf den Forschungsstand zur „24-Stunden-Betreuung“ (Abschnitt 2) gibt der Beitrag in Abschnitt 3 einen Einblick in die Organisation von Pflege und Betreuung in Privathaushalten und die dabei potenziell entstehenden Versorgungslücken in beiden Ländern. In Abschnitt 4 wird dann die Entwicklung des Live-in-Betreuungsmarktes als Antwort auf diese Versorgungslücken nachgezeichnet, vor allem mit Blick auf Regulierungs- und Selbstregulierungsmaßnahmen. Die sich daraus ergebenden Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Entwicklungen werden in Abschnitt 5 erörtert und abschließend im Hinblick auf Zukunftsperspektiven diskutiert.¹

2 Das Phänomen *Live-in Care*: Zum Stand der Forschung

Das Forschungsinteresse im Feld *Live-in Care* hat in den vergangenen zwei Dekaden deutlich zugenommen. International werden in der Geschlechter- und Arbeitssoziologie die strukturell prekären Arbeitsbedingungen der – überwiegend weiblichen – Beschäftigten in privaten Haushalten schon seit vielen Jahren diskutiert und in einen globalen Zusammenhang mit der Weitergabe von Sorgearbeit zwischen Frauen aus Ländern mit unterschiedlichen Wohlstandsniveaus gestellt (Anderson 2000). Von den unseren Globus umspannenden „Versorgungsketten“ (Hochschild 2000) ist die Rede, wenn Migrant*innen Pflege- und Sorgearbeit im Ausland übernehmen und dabei in ihren Herkunftsländern eine Versorgungslücke hinterlassen. Gefüllt wird diese Lücke entweder durch das Familiennetzwerk oder über die Weitergabe der Arbeit an Migrant*innen aus einem ökonomisch schwächeren Land. Hintergrund dieser Analysen ist die kritische Reflexion weltweit stattfindender Prozesse der Vergeschlechtlichung und Kommodifizierung von Sorgearbeit. Für die deutschsprachige Forschung hat vor allem Helma Lutz (2002) früh auf die Globalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen aufmerksam gemacht und als eine der ersten auch ausdrücklich *Live-in Care* wissenschaftlich fokussiert. Aus diesen und vielen nachfolgenden, weit überwiegend qualitativen Studien (u. a. Lutz/Palenga-Möllnbeck 2014; Schwiter et al. 2017) wurden wichtige Einblicke und Innenansichten zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der Live-ins gewonnen. Auch Motive, Rolle und Verhalten von sorgenden Angehörigen in diesen Arrangements wurde jüngst umfassend untersucht (Rossow 2021). Mit der zunehmenden Attraktivität dieses „neuen Sorgemarktes“ (Aulenbacher et al. 2018) in Europa, der durch die EU-Osterweiterung einen wichtigen Expansionsschub erfahren hat, ist auch die Bedeutung unternehmerischer Akteure wie privater Vermittlungs- und Entsendeagenturen für Arbeitskräfte aus dem Ausland gestiegen (Krawietz 2014; Leiber et al. 2021; Aulenbacher et al. 2021).

Ein weiterer wichtiger Forschungsstrang befasst sich mit den Wechselwirkungen von Pflegemigration und Pflegepolitik und versucht aus dem Zusammenspiel von Pflege-, Arbeitsmarkt- und Geschlechterregimen Umfang und Art der migrantischen Pflegearbeit – wie beispiels-

weise die Entstehung des *migrant-in-the-family model* in konservativen und südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – zu erklären (Da Roit/Weicht 2013; Safuta et al. 2022). Weniger zentral ist in der bisherigen Forschung dagegen, inwiefern und wie das jeweilige Pflegemigrationsregime auf den wohlfahrtsstaatlichen Um- und Ausbau (zurück-) wirkt, was sich anhand der hier fokussierten Länderbeispiele vergleichend untersuchen lässt: Die niedrigschwellige Verfügbarkeit mobiler Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa hat in Österreich im Jahr 2007 zu einer staatlich geförderten Personenbetreuung für Pflegebedürftige in Privathaushalten beigetragen. In Deutschland wurde ein solcher Schritt lediglich debattiert. Hier fängt der graue Live-in-Care-Markt bislang Versorgungsgaps des öffentlichen Pflegesystems auf (vgl. auch Abschnitt 3) und mindert damit tendenziell den Problemdruck für weiterreichende öffentliche Pflegereformen.

Im Folgenden werden auf der Grundlage einer Literaturanalyse und einschlägiger Dokumente aus dem Sektor für Österreich und Deutschland politische Triebkräfte und Entwicklungsdynamiken in Richtung Formalisierung des Sektors in den Blick genommen. Diese Fälle bieten sich als Untersuchungsländer an, weil sie im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat und das Pflegesystem relativ ähnliche Ausgangsvoraussetzungen mitbringen, sich aber in der politischen Regulierung des Live-in-Care-Marktes deutlich unterscheiden.

3 Pflege im Privathaushalt: Versorgungslücken in Deutschland und Österreich

Die Unterstützung von Pflege und Betreuung im privaten Haushalt der betreuungsbedürftigen Personen wird in Deutschland wie auch in Österreich als Kernelement der pflegepolitischen Orientierung gesehen. In beiden Ländern sollten betreuungsbedürftige Personen durch Geldleistungen finanziell unterstützt werden, wobei diese Leistungen als Anerkennung und Unterstützung für pflegende Angehörige, aber auch für den Zukauf von mobilen Pflegediensten genutzt werden können. Letztere wurden in beiden Ländern seit den 1990er Jahren deutlich ausgebaut und diversifiziert.

1 Zu den Begrifflichkeiten: 24-Stunden-Pflege oder 24-Stunden-Betreuung ist in beiden Ländern zu einem prägenden Begriff des hier analysierten Phänomens geworden. Offiziell werden dagegen häufig andere Ausdrücke verwendet. Österreich nutzt den Begriff Personenbetreuung. In Deutschland versuchen Vermittlungsagenturen für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa den Begriff Betreuung in häuslicher Gemeinschaft zu etablieren. Die in der deutsch-

sprachigen wissenschaftlichen Diskussion ebenfalls benutzten Begriffe Live-in Care oder Live-in-Arrangement bringen zum Ausdruck, dass die Arbeitskräfte für die Zeit ihres Einsatzes mit im Haushalt der pflegebedürftigen Person leben. Der englische Begriff Care drückt dabei klarer als die Begriffe Pflege oder Betreuung aus, dass es hier um ein umfassendes Verständnis von Sorgearbeit geht.

Trotz des mit den Pflegereformen in den 1990er Jahren gestarteten Ausbaus der stationären und ambulanten Pflegeinfrastrukturen blieben Familienangehörige in beiden Ländern die wichtigsten Erbringer von Pflege- und Betreuungsleistungen in den privaten Haushalten (Tabelle 1). Diese Rolle der informell pflegenden Angehörigen wurde durch verschiedene Maßnahmen zusätzlich unterstützt, z.B. durch eine soziale Absicherung von pflegenden Angehörigen, verschiedene Formen der Verhinderungspflege oder auch Freistellungen für die Pflege und Betreuung von Angehörigen. Letztere sind in Deutschland allerdings ohne eine nennenswerte und in Österreich nur mit einer auf zwölf Monate befristeten Lohnersatzleistung verbunden.

Vor dem Hintergrund der trotz Unterstützungsmaßnahmen extrem herausfordernden Angehörigenpflege und eines weiter steigenden Pflegebedarfs hat in beiden Ländern seit den 2000er Jahren die „Beschäftigung“ von Live-in-Pflege- und Betreuungskräften an Bedeutung gewonnen (Leiber et al. 2021; Österle 2018). Dabei hat auch der nicht nur individuell, sondern auch pflegepolitisch gestärkte Wunsch nach Betreuung im Privathaushalt eine Rolle gespielt, dem Familienangehörige angesichts von Unvereinbarkeiten von Erwerbs- und Familienarbeit aber nicht ohne Weiteres nachkommen können. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten, mobile Pflege- und Betreuungsleistungen in Anspruch zu nehmen, zeitlich im Umfang und in der Flexibilität wie auch finanziell oft sehr beschränkt. Die Live-in-Arrangements bieten hier eine Alternative, die Pflege und Betreuung durch Nichtfamilienmitglieder ermöglicht und gleichzeitig in der Form der Leistungserbringung (zeitlich flexibel, dauernde Anwesenheit) der familiären Betreuung sehr viel näher kommt als die traditionellen mobilen Dienste. Zusätzlich verstärkt wurde diese Lösung durch die Verfügbarkeit von Pflegegeld und das damit einhergehende Verständnis, Hilfe zukaufen zu können; hinzu kamen die mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger*innen der neuen EU-Besitzländer einhergehenden Möglichkeiten, Menschen aus dieser Region zu beschäftigen und das dabei bestehende Lohngefälle zu nutzen (Da Roit/Weicht 2013; Aulenbacher et al. 2021).

4 Live-in-Pflege- und Betreuungsarbeit: Politische Regulierung und Ansätze unternehmerischer Selbstregulierung

In den folgenden Abschnitten werden wir für Deutschland und Österreich die Entwicklungsschritte der Regulierung dieses ursprünglich informellen und unregulierten Marktes ebenso näher analysieren wie die Umstände, die teilweise zum Ausbleiben von Regulierungen geführt

TABELLE 1

Pflege im Privathaushalt in Deutschland und Österreich (Stichtag Ende 2019)^A

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

| | Deutschland | Österreich |
|--|-----------------------------------|------------|
| Erfasste Pflegebedürftige insgesamt | 4 127 605 | 467 752 |
| Zu Hause versorgte Pflegebedürftige | | |
| Absolut | 3 309 288 | 392 042 |
| Prozent der Pflegebedürftigen insgesamt | 80,2 | 83,8 |
| Ausschließlich durch Angehörige (oder ggf. „24-Stunden-Betreuer*innen“) versorgte Pflegebedürftige | | |
| Absolut | 2 116 451 | 293 453 |
| Prozent der Pflegebedürftigen | 51,3 | 62,7 |
| Leistungen stationärer Pflege | | |
| Zahl der Bezieher*innen, absolut | 818 317 | 75 710 |
| Prozent der Pflegebedürftigen | 19,8 | 16,2 |
| Leistungen ambulanter (D) bzw. mobiler (A) Pflege | | |
| Zahl der Bezieher*innen, absolut | 982 604 | 98 589 |
| Prozent der Pflegebedürftigen | 23,8 | 21,1 |
| „24-Stunden-Betreuung“ | | |
| Zahl der Bezieher*innen | keine offiziellen Daten verfügbar | ca. 30 000 |
| Prozent der Pflegebedürftigen | | 6,4 |

A Als Pflegebedürftige sind von der Statistik in Deutschland jene Personen erfasst, die Leistungen der Pflegeversicherung beziehen (Pflegegrade 2–5) oder über einen anerkannten Pflegegrad 1 der Pflegeversicherung ausschließlich landesrechtliche oder keine Leistungen beziehen; in Österreich sind jene Personen erfasst, die Pflegegeld beziehen

Quelle: Statistik Austria (2021); Statistisches Bundesamt (2020)

WSI Mitteilungen

haben. Unter den Begriff der Regulierung fassen wir dabei direkte staatliche Interventionen in Marktabläufe mit dem Ziel einer Beeinflussung des Verhaltens von Unternehmen (hier: Vermittlungs- und Entsendeagenturen) sowie weiteren Adressat*innen (hier: Pflegebedürftige und ihre Familien sowie Live-in-Arbeitskräfte) im Sinne des öffentlichen Allgemeininteresses. In Anlehnung an Hauffer (2013, S. 8; unsere Übersetzung) sprechen wir von unternehmerischer Selbstregulierung, „wenn diejenigen [Unternehmen], die reguliert werden [...], die Regeln selbst entwickeln und durchsetzen.“

4.1 Österreich

Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde in Österreich begonnen, Migrant*innen in privaten Haushalten für Pflege und Betreuung zu beschäftigen. Anfangs wurden vor allem in den östlichen Grenzregionen und über informelle Kanäle „Betreuungsverhältnisse“ etabliert. Ab den frühen 2000er Jahren traten dann auch vermehrt Vermittler*innen auf, womit die „24-Stunden-Betreuung“ massiv an Bedeutung und Bekanntheit gewann. Typischerweise wechselten sich zwei Betreuer*innen in einem zwei- oder mehrwöchigen Rhythmus in einem privaten Haushalt ab, ein Arrangement, das bis heute dominiert

(Weicht/Österle 2016). Die Illegalität der Arbeitsverhältnisse schien weitgehend akzeptiert, auch wenn vor allem Anbieter traditioneller mobiler Dienste immer wieder auf die Problematik dieser neu entstehenden Dienstleistung hinwiesen. Im Sommer 2006 rückten die „24-Stunden-Betreuung“ und die Illegalität der Arbeitsverhältnisse plötzlich in den Mittelpunkt des politischen Diskurses, was auch aufgrund der bevorstehenden Nationalratswahlen rasch zu breitem politischen Konsens über eine notwendige Regulierung führte: Ziel war es, eine sozialrechtliche Grundlage für die Beschäftigung der Betreuer*innen zu schaffen, dabei aber die bisherigen Live-in-Arrangements im privaten Haushalt beibehalten zu können. Ergebnis war die Ermöglichung eines Selbstständigen- oder eines Angestelltenmodells, wobei das Modell der Anstellung in der Realität – aufgrund der höheren Kosten und der umfangreichen arbeitsrechtlichen Bedingungen – kaum in Anspruch genommen wird. Zusätzliche Unterstützung gab es durch eine einkommensabhängige finanzielle Förderung, um die mit der Legalisierung einhergehenden Zusatzkosten für Sozialversicherungsbeiträge zumindest teilweise abzudecken (Österle/Bauer 2016). Während der Charakter der Selbstständigkeit bis heute regelmäßig in Frage gestellt wird (vgl. etwa Schaup 2020), wurde das Modell – im Hinblick auf die Inanspruchnahme – zu einem Erfolg. Es hat die Legalisierung der Beschäftigungsform ermöglicht und die Personenbetreuer*innen (ein Begriff, der mit der Legalisierung eingeführt wurde) in das soziale Sicherungsnetz für Selbstständige in Österreich eingebunden (Österle/Bauer 2021). Die Zahl der selbstständig tätigen Betreuer*innen wuchs nach der Legalisierung rasch an und hat sich seit 2018 bei etwa 60 000 Personen eingependelt (WKO 2021).

Aufgrund der Selbstständigkeit und der geringen Qualifikationsvoraussetzungen (die auch nur bei Inanspruchnahme der finanziellen Förderung gelten) haben die 2007 etablierten gesetzlichen Bestimmungen aber weder die Arbeitsbedingungen systematisch verbessert noch zur Sicherung der Qualität von Arbeitsbeziehungen und Betreuungsarbeit beigetragen (Aulenbacher et al. 2021; Amnesty International 2021; Weicht/Österle 2016). Es gab und gibt daher weiterhin Debatten: Forderungen nach einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden vor allem von Wohlfahrtsverbänden, die über Teilorganisationen nach der Regulierung selbst in der Vermittlungsfunktion aktiv wurden, aber auch von einzelnen privaten Vermittlungsagenturen und jüngst auch von der Arbeiterkammer – der verpflichtenden Vertretung der unselbstständig Beschäftigten in Österreich – vorgebracht (vgl. etwa AK Europa 2020). Schließlich entwickelten sich auch von Vermittlungsagenturen unabhängige Initiativen von Personenbetreuer*innen, die beginnen, ihre Interessen zu formulieren und in den öffentlichen Diskurs einzubringen. Ein Beispiel dafür ist die IG24, eine Interessensgemeinschaft, die auf Initiative von Zusammenschlüssen slowakischer und rumänischer

Betreuer*innen entstanden ist. Demgegenüber sieht vor allem die Wirtschaftskammer Österreich – das gesetzlich verpflichtende Vertretungsorgan der selbstständigen Personenbetreuer*innen und auch der Vermittlungsagenturen – weitere regulierende staatliche Eingriffe sehr kritisch und propagiert stattdessen Selbstregulierung.

Trotz verschiedener Initiativen kam es seit 2007 nur in wenigen Fällen tatsächlich zu weiteren staatlichen Regulierungsschritten. Seit 2012 müssen sich Vermittlungsagenturen als solche bei der Wirtschaftskammer registrieren; seit 2018 ist bei der Etablierung eines „24-Stunden-Betreuungsverhältnisses“ ein Hausbesuch verpflichtend vorgeschrieben. Zu weitergehenden Regulierungen kam es – auch aufgrund der befürchteten Kostenimplikationen – bislang nicht. Es gab aber freiwillige Angebote und verschiedene Formen der Selbstregulierung. Im Rahmen des Projekts *Train to Care* (BAG 2021) werden etwa Kurse für selbstständige Personenbetreuer*innen angeboten, die sich u. a. der Betreuung von demenzkranken Menschen, der Betreuung in der letzten Lebensphase oder auch dem Umgang mit der eigenen Gesundheit widmen. Eine länger debattierte Akkreditierung von Vermittlungsagenturen hat 2019 nur zu einem – bisher kaum in Anspruch genommenen – Modell der freiwilligen Zertifizierung dieser Organisationen geführt (BMASGK 2019).

Zusammenfassend lässt sich für die österreichische Situation festhalten: Mit der Reform 2007 ist die „24-Stunden-Betreuung“ weitergehend legalisiert worden, als dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Der rechtliche Rahmen in Österreich ist aber auch ein Beispiel dafür, dass mit der Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen noch keine systematische Sicherung von Qualität in den Arbeitsbedingungen, den Arbeitsverhältnissen und der Betreuungsarbeit einhergeht.

4.2 Deutschland

Anders als in Österreich ist die Live-in-Pflege in Deutschland staatlich bzw. politisch über Jahre kaum adressiert worden, ungeachtet vielfältiger Kritik an der Tolerierung eines solchen grauen Marktes mit prekären Arbeitsbedingungen für Migrant*innen (z. B. Deutscher Pflegerat 2021). Erstmals wurde 2021 im Koalitionsvertrag (2021, S. 64) der neuen Regierung festgehalten, dass eine „rechtssichere Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich“ geschaffen werden soll, freilich ohne weitere Konkretisierungen zur Umsetzung. Auch in Deutschland waren es vor allem informelle Beschäftigungsverhältnisse, die zunächst über persönliche Kontakte – oft ins Herkunfts- und Nachbarland Polen – entstanden. Seit der EU-Osterweiterung und den damit verbundenen Möglichkeiten für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern, legal als Selbstständige oder (entsandte) Arbeitnehmer*innen (zu den gängigen Rechtsmodellen und rechtlichen Problemen vgl. Benazha 2021) in Deutschland zu arbeiten, verbreiteten sich diese Arrangements weiter. Durch den

überwiegend informellen Charakter und fehlende Registrierungspflichten liegen zur Verbreitung des Phänomens in Deutschland lediglich Schätzungen vor. Je nach Quelle wird angegeben, dass rund 160 000 Haushalte (Hielscher et al. 2017, S. 95) auf eine Live-in-Betreuungskraft zurückgreifen, was aufgrund des rotierenden Aufenthaltsstatus bedeutet, dass mindestens von einer doppelt so hohen Anzahl an Betreuungskräften auszugehen ist. Andere Schätzungen gehen von deutlich höheren Zahlen aus; die Diakonie (2021, S. 1f.) etwa hält 700 000 und mehr Live-ins für plausibel.

Dass *Live-in Care* auch in Deutschland im politischen Bewusstsein angekommen ist, zeigte zunächst das Eckpunktepapier zur Pflegereform 2021 des damaligen Bundesgesundheitsministers Spahn. Dieses sah vor, die Finanzierung von *Live-in Care* über den Umwandlungsanspruch des § 45a SGB XI bundesweit im Pflegeversicherungsgesetz zu verankern: „Bei Beschäftigung einer 24-Stunden-Betreuungsperson im eigenen Haushalt soll es unter bestimmten Bedingungen, analog zu den Angeboten zur Unterstützung im Alltag, möglich sein, den Anspruch auf Umwandlung von bis zu 40 Prozent des Pflegefachleistungsbetrags zu nutzen.“ (BMG 2020, S. 2; unsere Hervorhebung)

Auf diesem Wege wäre es möglich gewesen, neben den Pflegegeldleistungen in einem nennenswerten Umfang auch nicht genutzte Leistungen für ambulante Dienstleistungen in Betreuungsleistungen umzuwandeln und eine Live-in-Betreuungsperson dafür einzusetzen. Die Formulierung „unter bestimmten Bedingungen“ verweist auf die Möglichkeit, diese öffentlichen Leistungen mit bestimmten Qualitäts- und Schutzstandards im Feld zu verknüpfen. Im Reformprozess zum Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) 2021, in dem einige andere Ansätze des BMG-Eckpunktepapiers umgesetzt wurden, wurde dies politisch jedoch nicht weiterverfolgt.

Eine politische Selbstorganisation oder gewerkschaftliche Interessenvertretung der Migrant*innen ist in Deutschland nur schwach ausgeprägt. Sie sind in dem transnationalen „grauen Beschäftigungsmarkt“ für deutsche Gewerkschaften nur sehr schwer zu erreichen, werden aber durchaus durch Beratung² sowie bei Klagen zum Teil erfolgreich unterstützt. So stellt ein für die Praxis der „24-Stunden-Betreuung“ wegweisendes Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 24. Juni 2021 (Az: 5 AZR 505/20) klar, dass der gesetzliche Mindestlohn auch für Betreuungskräfte gilt, die vermittelt durch Agenturen als Entsandte aus mittel- und osteuropäischen EU-Staaten kommen und in deutschen Privathaushalten Pflegebedürftige betreuen. Zudem wird in diesem Urteil die Rechtsauffassung der Vorinstanz bestätigt, dass für Bereitschaftszeiten dieser Arbeitskräfte ebenfalls der Mindestlohn anzuwenden sei. Die Folge können hohe (Nach-)Zahlungen für die Pflegebedürftigen oder ihre Angehörigen sein.

Während sich staatliche Akteure bisher zurückhalten, ist mit dem Live-in-Care-Markt ein neues Geschäftsfeld

für private Vermittlungs- und Entsendeagenturen entstanden. Diese Agenturen sind selbst politisch in Verbänden aktiv und machen Vorschläge zur künftigen politischen Gestaltung des Feldes als neuer Säule des Pflegeversicherungssystems. Studien zeigen, dass dieser Agenturmarkt sich weniger einheitlich darstellt, als dies lange Zeit in Wissenschaft und Öffentlichkeit wahrgenommen wurde. Eine prägende Rolle spielen hier die sogenannten „Pioniere“ (ausführlich Leiber et al. 2019), deren Geschäftsstrategie es ist, ein legales „Qualitätssegment“ zu entwickeln, welches *Live-in Care* als reguläre Säule des deutschen Pflegesystems etabliert, und auch den expliziten Zugang für dieses Modell zu Finanzierungsmitteln aus der Pflegeversicherung anstrebt; dabei hat das österreichische Modell, welches überwiegend selbstständige Personenbetreuer*innen staatlich fördert, einen Vorbildcharakter. Denn dadurch lässt sich aus Sicht der Protagonisten das Problem der überlangen Arbeits- und Bereitschaftszeiten im Live-in-Modell, die nicht mit gesetzlichen Arbeitnehmer*innenschutzstandards vereinbar sind, umgehen. Diese „Pioniere“ versuchen auch, das Feld selbst proaktiv politisch mitzugestalten, indem sie etwa über den Branchenverband VHBP in Deutschland, aber auch durch internationale Lobby-Netzwerke wie die Labour Mobility Initiative agieren. Bisher ist die Anzahl der Unternehmen in diesem „Qualitätssegment“ freilich überschaubar. Der VHBP weist nach seinem Zusammenschluss mit dem Bundesverband für häusliche Seniorenbetreuung (BHSB) im Jahr 2020 auf seiner Homepage 42 Mitgliedsunternehmen aus. Hinzu kommen (Modell-)Projekte von Wohlfahrtsverbänden wie FairCare oder CariFair.

Gleichwohl bekommt die Branche zunehmend Gehör in Öffentlichkeit und Politik und macht durch eigene Standardisierungsprozesse wie einen Anfang 2021 eingeführten DIN SPEC Standard auf sich aufmerksam. Dieser DIN SPEC Standard 33454 „Betreuung unterstützungsbedürftiger Menschen durch im Haushalt wohnende Betreuungskräfte aus dem Ausland – Anforderungen an Vermittler, Dienstleistungserbringer und Betreuungskräfte“ wurde durch Oliver Weiss, Geschäftsführer der privaten Vermittlungsagentur MECASA, federführend initiiert. Das Verfahren kann als ein freiwilliges Qualitätssicherungsinstrument angesehen werden, welches in den Bereich der unternehmerischen Selbstregulierung von *Live-in Care* fällt (Leiber/Rossow 2021). Ein interessanter Punkt ist, dass Agenturen, die sich dem DIN-SPEC-Standard anschließen, eine examinierte Pflegefachkraft beschäftigen müssen, welche beratend auf das Pflegesetting einwirken und dadurch Überlastungs- und Überforderungssituationen verhindern soll. Insgesamt bleibt aber auch im Rahmen des DIN-SPEC-Standards die Frage des Umgangs mit

2 Vgl. z. B. <https://www.faire-mobilitaet.de/haeusliche-betreuung> (letzter Zugriff: 1.3.2022).

überlangen Arbeitszeiten unscharf und ungelöst, weil die Verantwortung für die Abgrenzung und Einhaltung von Arbeits-, Bereitschafts- oder Rufbereitschaftszeiten entweder an die Pflegehaushalte oder die ausländischen Entsendeagenturen als Arbeitgeber abgegeben wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Deutschland die staatliche Regulierung noch auf sich warten lässt und unternehmerische Akteure in diese Lücke stoßen. Die DIN SPEC ist diesbezüglich ein interessanter Schritt und Ansatz, der auf der freiwilligen Selbstregulierung von Unternehmen beruht, bislang aber nur von einem sehr kleinen Teil des Sektors unterstützt und getragen wird.

5 Formalisierung des Informellen: Erklärungsansätze und Perspektiven

Trotz eines durchaus vergleichbaren Kontexts – das bestehende Pflegesystem, die Orientierung am Ideal der Pflege daheim und die „neue“ Form der Einbindung osteuropäischer Pendelmigrant*innen in privaten Haushalten zum Zwecke der Pflege und Betreuung – stellen sich die Regulierungsschritte und die mit ihnen verbundenen Debatten und Akteurskonstellationen in Deutschland und in Österreich sehr unterschiedlich dar.

In Österreich öffnete die im Sommer 2006 massiv Fahrt aufnehmende Diskussion um die Illegalität der Beschäftigungsverhältnisse ein „Möglichkeitsfenster“ für staatliche Regulierung, die im Sinne der Umwandlung bislang informeller Beschäftigungsverhältnisse in einen formalisierten Selbstständigenstatus auch erfolgreich war. Die Forderung nach weiteren Maßnahmen, um die mit der Selbstständigkeit nicht gelösten Risiken für die Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu bekämpfen und um Qualitätssicherungsmaßnahmen in der „24-Stunden-Betreuung“ zu etablieren, ist bis heute jedoch weniger konsensfähig. Verschiedene Ansätze der Selbstregulierung konnten entsprechende Defizite nicht einmal ansatzweise ausgleichen, sondern nur mögliche Wege für weitere Schritte aufzeigen. Perspektivisch scheinen verschiedene Reformrichtungen möglich: Eine Abwendung vom Selbstständigenmodell hin zu einem Anstellungsmodell würde die arbeitsrechtliche Position der Beschäftigten massiv verbessern und auch sozialrechtliche Verbesserungen (etwa eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung) mit sich bringen. Allerdings hätte dies Konsequenzen für das aktuell dominante Arrangement, das auf Pendelmigration in einem mehrwöchigen Rhythmus beruht, und es birgt das Risiko eines neu entstehenden Schwarzmarktes. Andererseits bietet aber auch das Selbstständigenmodell eine Reihe von Ansatzpunkten, um die Qualität der Arbeitsverhältnisse und -bedingungen zu verbessern. Mit der le-

galen Beschäftigung sind die Arbeitsverhältnisse und die Akteure bekannt, es könnten also auf verschiedenen Wegen Mindeststandards eingefordert und auch kontrolliert werden.

In Deutschland blieb ein solches „politisches Möglichkeitsfenster“ bislang aus. Abzuwarten bleibt, ob und inwiefern die eher vage formulierte Regulierungsankündigung im Koalitionsvertrag umgesetzt wird, zumal aus der anhaltenden öffentlichen Diskussion um ethisch vertretbare Arbeitsbedingungen am grauen Pflegemarkt ein gewisser Druck erwächst. Aufgrund der hohen Rechtsunsicherheit haben in Deutschland zudem Gerichtsurteile eine hohe Bedeutung. Das erwähnte Urteil des Bundesarbeitsgerichts stellt klar, dass der bisher praktizierte willkürliche Umgang mit bezahlter Arbeits- und unbezahlter (oder geringer bezahlter) Bereitschaftszeit rechtswidrig sei, woraus sich für die Familien als Arbeitgeber hohe finanzielle Risiken ergeben. Eine weitere Antriebskraft in Richtung politischer Regulierung entsteht im Fall Deutschland zudem über den Marktwettbewerb zwischen den privaten Vermittlungsagenturen, die sich in unterschiedliche Marktsegmente auffächern. Vermittlungsagenturen im „Qualitätssegment“ wollen die politische wie auch die Selbstregulierung dabei als Wettbewerbsinstrument nutzen. Die Regulierungsstandards sollen aus Sicht dieser Akteure dafür zwar hoch genug sein, um die Billigkonkurrenz auszuhebeln, aber nicht so hoch, dass das unternehmerische Geschäftsmodell dadurch in Gefahr gerät.

Zusammenfassend erweisen sich also politische Möglichkeitsfenster, Rechtsmobilisierung sowie Unternehmenswettbewerb als förderliche Rahmenbedingungen für Ansätze zur (Selbst-)Regulierung von *Live-in Care*. Nur in Ansätzen präsent und wirksam sind bislang in den beiden Ländern Elemente der Interessenselbstvertretung oder gewerkschaftlichen Interessenvertretung der Migrant*innen. Dies ist nicht nur auf das Zusammenspiel von Migrationsstatus und vergeschlechtlichter Sorgearbeit zurückzuführen, sondern auch – anders als etwa in der Schweiz – auf das weitgehende Fehlen ausdefinierter abhängiger Beschäftigungsverhältnisse im Bereich *Live-in Care*. Gleichzeitig machen die beiden Länderbeispiele deutlich, dass bestehende Regulierungen nicht ausreichen, um die Qualität von Arbeitsbedingungen, Arbeitsbeziehungen und Betreuungsarbeit systematisch zu sichern. In diesem Beitrag und auch in anderen Beiträgen dieses Hefts (vgl. Emunds/Kocher; Noack/Storath) werden verschiedene Möglichkeiten der Regulierung des Live-in-Sektors angesprochen, deren Implikationen weiter beforscht und gesellschaftlich debattiert werden müssen. Aus einer breiteren pflegepolitischen wie auch gesellschaftspolitischen Perspektive scheint es sinnvoll, von der Idee einer Rund-um-die-Uhr-Betreuung durch eine einzige Person *prinzipiell Abschied zu nehmen* und auf unterschiedlichen Ebenen – der Finanzierung, Regulierung, Qualifizierung, Beratung sowie Kontrolle – entsprechend politisch zu steuern und zu gestalten. Der Live-in-Care-Markt wäre

dann stärker eingebettet in gemischte Pflegearrangements zu denken, in denen diese *ergänzenden* Betreuungsdienstleistungen unter ethisch vertretbaren Rahmenbedingungen erbracht werden. ■

LITERATUR

- AK Europa (Österreichische Bundesarbeitskammer)** (2020): Improving Conditions for Health Professionals and Live-in Care Workers. AK Europa: Policy Brief 4, Wien
- Amnesty International** (2021): „Wir wollen nur ein paar Rechte“. 24-Stunden-Betreuer*innen werden ihre Rechte in Österreich verwehrt, London
- Anderson, B.** (2000): Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour, London
- Aulenbacher B. / Leibfinger M. / Prieler V.** (2018): Ein neuer Sorgemarkt im Wohlfahrtsstaat: 24-Stunden-Betreuung in Österreich und Dienstleistungsangebote von Wiener Vermittlungsagenturen, in: Filipič, U. / Schönauer, A. (Hrsg.): Zur Zukunft von Arbeit und Wohlfahrtsstaat: Perspektiven aus der Sozialforschung, Wien, S. 47–56
- Aulenbacher, B. / Lutz, H. / Schwiter, K.** (Hrsg.) (2021): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Weinheim/Basel
- Benazha, A. V.** (2021): Alles rechtens? Rechtliche Rahmenbedingungen der Live-in-Betreuung in Deutschland, in: Aulenbacher, B. / Lutz, H. / Schwiter, K. (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim/Basel, S. 46–65
- BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt)** (2021): Projekt Train to Care II, https://www.freiewohlfahrt.at/train_to_care (letzter Zugriff: 05.10.2021)
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit)** (2020): Pflegeversicherung neu denken: Eckpunkte der Pflegereform 2021, Berlin
- BMASGK (Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz)** (2019): Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem Österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24), https://oeqz.at/wp-content/uploads/2019/03/BMASGK-Richtlinien_%c3%96QZ-V1_20190305-1.pdf (letzter Zugriff: 05.10.2021)
- Da Roit, B. / Weicht, B.** (2013): Migrant Care Work and Care, Migration and Employment Regimes: A Fuzzy-set Analysis, in: Journal of European Social Policy 23 (5), S. 469–486
- Deutscher Pflegerat** (2021): 7-Punkte-Programm für ausländische Betreuungskräfte. Bundesarbeitsgericht fordert Mindestlohn, in: Heilberufe 10/2021, S. 67
- Diakonie** (2021): FAQ zum BAG-Urteil zu „24-Stunden-Pflege“ vom 24. Juni 2021, https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Ratgeber_PDF/20210713_FAQs_zu_Live-in_BAG-Urteil.pdf (letzter Zugriff: 21.09.2021)
- Haufler, V.** (2013): A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy, Washington D.C.
- Hielscher, V. / Kirchen-Peters, S. / Nock, L.** (2017): Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 363, Juni/2017, Düsseldorf
- Hochschild, A. R.** (2000): Global Care Chains and Emotional Surplus Value, in: Giddens, A. / Hutton, W. (Hrsg.): On the Edge. Living with Global Capitalism, London, S. 130–146
- Krawietz, J.** (2014): Pflege grenzüberschreitend organisieren. Eine Studie zur transnationalen Vermittlung von Care-Arbeit, Frankfurt a.M.
- Koalitionsvertrag** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173ee9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 13.06.2022)
- Leiber, S. / Matuszczyk, K. / Rossow, V.** (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
- Leiber, S. / Rossow V.** (2021): Self-regulation in a Grey Market? Insights from the Emerging Polish–German Business Field of Live-in Care Brokerage, in: Horn, V. / Schweppe, C. / Böcke, A. / Bruquetas-Callejo, M. (Hrsg.): The Global Old Age Care Industry. Tapping into Migrants for Tackling the Old Age Care Crisis, Basingstoke, S. 127–152
- Leiber, S. / Rossow, V. / Österle, A. / Frerk, T.** (2021): Yet Another Black Box: Brokering Agencies in the Evolving Market for Live-in Migrant Care Work in Austria and Germany, in: International Journal of Care and Caring 5 (2), S. 187–208
- Lutz, H.** (2002): Transnationalität im Haushalt, in: Gather, C. / Geissler, B. / Rerich, M. (Hrsg.): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel, Münster, S. 86–102
- Lutz, H. / Palenga-Möllnbeck, E.** (2014): Care-Migrantinnen im geteilten Europa – Verbindungen und Widersprüche in einem transnationalen Raum, in: Aulenbacher, B. / Riegraf, B. / Theobald, H. (Hrsg.): Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime, Baden-Baden, S. 221–238
- Österle, A.** (2013): Long-term Care Reform in Austria. Emergence and Development of a New Welfare State Pillar, in: Ranci, C. / Pavolini, E. (Hrsg.): Reforms in Long-term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts, New York, S. 159–177
- Österle, A.** (2018): Employing Migrant Care Workers for 24-Hour Care in Private Households in Austria. Benefits and Risks for the Long-term Care System, in: Christensen, K. / Pilling, D. (Hrsg.): The Routledge Handbook of Social Care Work Around the World, London, S. 130–141
- Österle, A. / Bauer, G.** (2016): The Legalization of Rotational 24-hour Care Work in Austria: Implications for Migrant Care Workers, in: Social Politics 23 (2), S. 192–213
- Österle, A. / Bauer, G.** (2021): Transnational Social Protection for Migrant Care Workers: The Experiences, Practices of and Hurdles for Self-Employed 24-Hour Care Workers, in: Horn, V. / Schweppe, C. / Böcke, A. / Bruquetas-Callejo, M. (Hrsg.): The Global Old Age Care Industry. Tapping into Migrants for Tackling the Old Age Care Crisis, Basingstoke, S. 243–266
- Rossow, V.** (2021): Der Preis der Autonomie. Wie sorgende Angehörige Live-in-Arbeitsverhältnisse ausgestalten, Opladen u. a. O.
- Safuta, A. / Noack, K. / Gottschall, K. / Rothgang, H.** (2022): Migrants to the Rescue? Mechanisms of Care Workforce Migrantisation on the Example of Elder Care in Germany, in: Kuhlmann, J. / Nullmeier, F. (Hrsg.): Causal Mechanisms in the Global Development of Social Policies, Cham, S. 303–334
- Schaup, F. S. A.** (2020): Rechtsfragen der 24-Stunden-Betreuung, in: Pfeil, W. J. / Reichel, A. / Urnik, S. (Hrsg.): Pflege und Betreuung. Who Cares?, Wien, S. 61–81
- Schwiter, K. / Strauss, K. / England, K.** (2017): At Home with the Boss: Migrant Live-in Caregivers, Social Reproduction and Constrained Agency in the UK, Canada, Austria and Switzerland, in: Transactions of the Institute of British Geographers 43 (3), S. 462–476
- Statistik Austria** (2021): Bundespflegegeld, Pflege- und Betreuungsdienste, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/sozialles/index.html (letzter Zugriff: 05.10.2021)
- Statistisches Bundesamt** (2020): Pflegestatistik 2019, Wiesbaden
- Theobald, H.** (2012): Combining Welfare Mix and New Public Management: The Case of Long-term Care Insurance in Germany, in: International Journal of Social Welfare 21 (Suppl. 1), S. 61–74
- Weicht, B. / Österle, A.** (Hrsg.) (2016): Im Ausland zu Hause pflegen. Die Beschäftigung von MigrantInnen in der 24-Stunden-Betreuung, Wien
- WKO (Wirtschaftskammer Österreich)** (2021): WKO Statistik Österreich. Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten, Mai 2021, Wien, https://wko.at/statistik/BranchenFV/B_127.pdf (letzter Zugriff: 05.10.2021)

AUTOR*IN

SIMONE LEIBER, Prof. Dr., Professorin für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Pflegepolitik, Verhältnis Sozialpolitik und Soziale Arbeit.

✉ simone.leiber@uni-due.de

AUGUST ÖSTERLE, ao. Professor am Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Gesundheits- und Pflegepolitik, transnationale Fragen der sozialen Sicherheit.

✉ august.oesterle@wu.ac.at