

06.10.2009

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3553 vom 2. September 2009  
der Abgeordneten Barbara Steffens Bündnis 90 / Die Grünen  
Drucksache 14/9784

### **Migrantinnen in Haushalten mit Pflegebedürftigen: Wie geht die Landesregierung mit dieser Grauzone um?**

**Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales** hat die Kleine Anfrage 3553 mit Schreiben vom 2. Oktober 2009 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration wie folgt beantwortet:

#### ***Vorbemerkung der Kleinen Anfrage***

Laut Veranstaltungsankündigung „Worauf Familien sich verlassen können - Dienstleistungen für den Haushalt“ (09.09.2009) des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) ist es Ziel der Landesregierung, Familien mit Kindern und älteren Angehörigen durch verlässliche Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen zu unterstützen. Weder im Einladungstext noch im Programmablauf wird allerdings Bezug darauf genommen, dass hier ein neuer „irregulärer“ Arbeitssektor entstanden ist und derzeit solche Dienste in zunehmendem Maße von Migrantinnen in Privathaushalten in NRW und in Deutschland insgesamt geleistet werden. Insbesondere die Pflege von Angehörigen, ihre Betreuung und Unterstützung kann vielfach nur noch durch ausländische, in aller Regel weibliche Arbeitskräfte, gesichert werden. Die Frauen stammen überwiegend aus Osteuropa und leisten als sogenannte „Live-Ins“ rund um die Uhr personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen in Privathaushalten. In den überwiegenden Fällen verfügen die migrantischen Arbeitskräfte nicht über eine Arbeitserlaubnis. Sie haben damit keinen Arbeitsschutz und sind ebenso wenig sozialversichert.

Begründet wird die steigende Nachfrage nach Migrantinnen in Haushalten mit Pflegebedürftigen meist mit der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und den damit verbundenen Rückgang an Pflegepersonen für die häusliche Pflege. Zudem ist für die meisten Pflegebedürftigen eine professionell durch einen Pflegedienst erbrachte „rund-um-die-Uhr“ Pflege und

Datum des Originals: 02.10.2009/Ausgegeben: 09.10.2009

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

Begleitung kaum finanzierbar. Deshalb wird vielfach in der Einstellung einer osteuropäischen Haushaltshilfe die einzige Möglichkeit gesehen, auch weiterhin in der eigenen Wohnung leben und den Umzug in ein Pflegeheim vermeiden zu können.

Kaum thematisiert wird dabei die unverändert geringe Beteiligung von Männern an Pflegearbeiten im häuslichen Kontext und die gesellschaftliche Unterbewertung sowie Unterbezahlung dieser Arbeiten.

Exakte Zahlen darüber, wie viele Migrantinnen in deutschen Haushalten mit Pflegebedürftigen arbeiten, fehlen. Schätzungen schwanken zwischen 2,4 und 4 Millionen. Obgleich dieser „Markt“ in Deutschland weitgehend unreguliert ist, hat er sich doch mit zahlreichen Facetten und über multiple Netzwerke etabliert. Die Vermittlung erfolgt über Freundeskreise, die Nachbarschaft, Verwandte oder über das Internet.

Mit Ausnahme des Programms der **Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)** der Bundesagentur für Arbeit, das die Vermittlung von osteuropäischen Haushaltshilfen in Haushalte mit Pflegebedürftigen zulässt und mit dem eine dreijährige sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung in Deutschland ermöglicht wird, liegt für den überwiegenden Teil der Arbeitsverhältnisse im Privathaushalt keine Arbeitserlaubnis vor. Diese Arbeitsverhältnisse sind in der Regel nicht vertraglich geregelt und sozial versichert. Viele der betroffenen Arbeitnehmerinnen verfügen auch nicht über ein Aufenthaltsrecht oder haben dieses im Laufe der Zeit verloren. Eine Legalisierung auf Zeit kann nur durch die Immatrikulation an einer Universität oder Hochschule erfolgen, langfristig nur durch Heirat eines deutschen Staatsbürgers.

Die betroffenen Migrantinnen sind also im doppelten Sinne illegalisiert. Die Frauen bewegen sich oft in einem isolierten und stark individualisierten Arbeitsalltag, der potenziell jederzeit zusammenbrechen kann. Dieser Arbeitsmarkt entzieht sich vollständig der öffentlichen Kontrolle.

### **Vorbemerkung der Landesregierung**

In Nordrhein-Westfalen beziehen nach den derzeit aktuellen Statistiken rund 485.000 Menschen Leistungen der Pflegeversicherung, davon werden ca. 1/3 in stationären Einrichtungen und 2/3 zu Hause versorgt.

Der Einsatz osteuropäischer Arbeitskräfte in deutschen Privathaushalten mit Pflegebedürftigen und das Thema „Schwarzarbeit in der Pflege“ werden in der Öffentlichkeit in zunehmendem Maße diskutiert. Eine 24-Stunden Betreuung ist mit erheblichen Kosten für einen regulären Pflegedienst von geschätzt monatlich 5.000,- bis 10.000,- Euro verbunden, von denen die Pflegeversicherung nur einen geringen Teil übernimmt.

Dies hat die Entwicklung eines „grauen Pflegemarktes“ begünstigt, in dem Haushalts-, Betreuungs- und Pflegedienstleistungen in deutschen Privathaushalten erbracht werden. Die Beschäftigten und ihre Arbeitgeber verstoßen oftmals gegen das Aufenthalts-, Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht. Damit verbunden sind auch Verluste an Sozialversicherungsbeiträgen.

Gegenwärtig gibt es zwei grundsätzlich legale Formen der Leistungserbringung durch ausländische Pflegekräfte.

a) Pflegekraftmodell

Im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit können gem. Art. 49 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) über Vermittlungsagenturen selbständig tätige Pflegekräfte aus dem Ausland vermittelt werden.

b) Haushaltskraftmodell

Gem. § 21 der Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschV) besteht die Möglichkeit, aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit den neuen EU-Mitgliedsstaaten eine Haushaltshilfe in Haushalten mit pflegebedürftigen Personen für bis zu drei Jahre zu beschäftigen. Die Vermittlung erfolgt über die zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit. Die erlaubten Tätigkeiten beschränken sich grundsätzlich auf hauswirtschaftliche Tätigkeiten. Diese strikte Unterscheidung von Grundpflege, Betreuung und Hauswirtschaft in Privathaushalten ist jedoch praxisfern. Diese Grenze dürfte daher in der Realität oft überschritten werden.

Die osteuropäischen Haushaltskräfte unterliegen während ihrer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland der Versicherungspflicht in der Kranken-, Renten-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung.

Arbeits- und Lohnbedingungen müssen dem einschlägigen Tarifvertrag in Deutschland entsprechen oder ortsüblich sein.

Die Präsentation und Diskussion gelingender Praxisbeispiele für ein legales Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen, das sowohl die Interessen der Familien wie auch der Beschäftigten berücksichtigt, war zentraler Bestandteil des Fachkongresses "Worauf Familien sich verlassen können - Dienstleistungen für den Haushalt" am 9. September 2009 in Bielefeld. Die Ergebnisse lassen sich in Kürze über das Portal [ww.familie-in-nrw.de](http://ww.familie-in-nrw.de) nachvollziehen.

**1. *Liegen der Landesregierung Informationen und Zahlen darüber vor, wie viele Migrantinnen in NRW in Haushalten mit Pflegebedürftigen legal und illegal arbeiten?***

Es liegt im Wesen der Schwarzarbeit, dass ein großes Dunkelfeld vorhanden ist. Belastbare statistische Zahlen liegen deshalb nicht vor. Expertenschätzungen gehen davon aus, dass bundesweit bis zu 100.000 vorwiegend osteuropäische Pflege- und Betreuungs- und Hauswirtschaftskräfte in Privathaushalten mit Pflegebedürftigen angestellt sind. Im Jahr 2008 wurden bundesweit insgesamt 1.600 Personen nach dem - legalen - Haushaltskraftmodell im Sinne des § 21 BeschV zugelassen.

**2. *Wie bewertet die Landesregierung die zunehmend irreguläre Beschäftigung von Migrantinnen in Haushalten mit Pflegebedürftigen?***

Der Einsatz von ost- und mitteleuropäischen Pflegekräften ist gegenüber etablierten Angeboten nicht nur günstiger, er entspricht auch den Vorstellungen der Betroffenen und ihrer Angehörigen hinsichtlich eines nutzerfreundlichen Pflegearrangements, da sie flexibler und dauerhafter verfügbar sind, z.B. durch die Sicherstellung einer Rund-um-die-Uhr-Betreuung durch nur eine Kraft und die nur in langfristigen Abständen erfolgten personellen Wechsel.

Die Betroffenen übersehen hierbei jedoch, dass dieser Einsatz für Pflegebedürftige, Angehörige und auch die Beschäftigten mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten behaftet ist. Illegal Beschäftigte begeben sich in ein besonders schwieriges Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Arbeitgebern.

Die Beschäftigung von Migranten und Migrantinnen in Privathaushalten mit Unterstützungs- und Pflegebedürftigen ist kein NRW-spezifisches Problem und auch nicht nur auf die Bundesrepublik beschränkt. Vergleichbare Trends sind auch in anderen westeuropäischen Staaten zu beobachten. Umfassende Lösungen sind vor diesem Hintergrund grundsätzlich nur bundesweit möglich.

**3. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung bisher auf den Weg gebracht bzw. geplant, um den Problemstellungen der irregulären Migrantinnen einerseits und dem Wunsch nach Versorgungssicherheit Pflegebedürftiger in der eigenen Häuslichkeit und der Vermeidung einer Heimunterbringung andererseits zu begegnen?**

Die Landesregierung hat im Rahmen der Aufklärungsarbeit durch die Landesstelle pflegende Angehörige sichergestellt, dass ratsuchende Angehörige sowohl über die rechtlich problematische Situation, in der sich die Migrantinnen ohne Aufenthaltsgenehmigung bei ihrer Tätigkeit befinden, als auch über die möglichen Konsequenzen bei Schwarzarbeit im eigenen Haushalt informiert werden. Die entsprechende kostenlose Informationsschrift „Was ist wenn...? 22 Fragen zum Thema Häusliche Pflege“ ist in Zusammenarbeit mit den Apotheken in Nordrhein-Westfalen erst in den vergangenen Monaten in hoher aktualisierter Auflage verteilt worden. Sie kann als PDF-Datei u. a. von der Homepage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales ([www.mags.nrw.de](http://www.mags.nrw.de)) heruntergeladen werden.

Die Landesregierung leistet darüber hinaus mit dem unvermindert starken Ausbau preisgünstiger niedrigschwelliger Betreuungsangebote einen wichtigen Beitrag zur Ermöglichung eines kosteneffizienten und auf den Pflegebedürftigen zugeschnittenen häuslichen Versorgungsarrangements.

Die Bekämpfung illegaler Beschäftigung ist bundesrechtlich geregelt und erfolgt durch die Bundeszollverwaltung (FKS Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Aus arbeitsrechtlicher Sicht sind die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Arbeitsbedingungen sehr begrenzt. So findet auf in privaten Haushalten Beschäftigte weder das Arbeitszeitgesetz noch das Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG) Anwendung. Die Wohnung unterliegt nach Artikel 13 des Grundgesetzes einem besonderen Schutz. Das Betreten der Wohnung erfordert einen richterlichen Durchsuchungsbeschluss, der nur bei Vorliegen konkreter Tatsachen erwirkt werden kann; Vermutungen reichen hier nicht aus.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass ab dem 1. Januar 2011 die bisherigen Beschäftigungshürden für Pflegekräfte aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten fallen werden. Ab diesem Zeitpunkt besteht ein voller, uneingeschränkter und grundsätzlich legaler Arbeitsmarktzugang für polnische und andere osteuropäische Pflegekräfte. Hierbei ist es ganz gleich, ob sie als selbständig Tätige oder abhängig Beschäftigte arbeiten.

**4. Mit welchen Maßnahmen unterstützt die Landesregierung die gesellschaftlich notwendige Anerkennung und damit einhergehend angemessene Bezahlung von Dienstleistungen in Haushalten mit Pflegebedürftigen?**

Die Finanzierung pflegerischer und pflegeergänzender Leistungen beruht im Wesentlichen auf den bundesrechtlichen Vorgaben des SGB XI und der darauf beruhenden Vereinbarungen zwischen Leistungsanbietern und Kostenträgern. Die Landesregierung ist hier nicht unmittelbar beteiligt.

In der nächsten Legislaturperiode soll die leistungsrechtliche Umsetzung einer auf Bundesebene erarbeiteten Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs im SGB XI erfolgen. Hier wird auch eine Öffnung des Leistungsrechts in Richtung auf eine bessere Berücksichtigung von Betreuungsbedarfen zu diskutieren sein.

Es ist davon auszugehen, dass die Schnittstellen zwischen pflegerischer, betreuenderischer und hauswirtschaftlicher Versorgung in diesem Zusammenhang an Bedeutung gewinnen werden. Die Landesregierung ist im Rahmen einer Bund-/Länder-Arbeitsgruppe an diesem Reformprozess beteiligt und wird im Rahmen der zu erwartenden Diskussion mit der Bundesebene entsprechende Lösungsvorschläge einfordern.

**5. Wie will die Landesregierung der unverändert geringen Beteiligung von Männern an Pflegearbeiten im häuslichen Kontext begegnen?**

Grundsätzlich wird die Entscheidung hinsichtlich der Pflegearrangements innerhalb der Familien getroffen. Die Landesregierung nimmt auf diese persönlichen Entscheidungen keinen Einfluss.

Hinsichtlich der Verbesserung der Rahmenbedingungen hat sich die Landesregierung für die mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz Mitte letzten Jahres eingeführte „Pflegezeit“ eingesetzt, die einen Freistellungsanspruch für Arbeitnehmer schafft. Über diesen Weg wird auch Männern in höherem Maße die Wahrnehmung von Verwandtenpflege ermöglicht.

Darüber hinaus spielen bei der Organisation der häuslichen Pflege durch Pflegepersonen auch weitere Faktoren eine Rolle, wie z.B. der berechtigte Wunsch der fast 64 % häuslich versorgter weiblicher Pflegebedürftiger nach gleichgeschlechtlicher Pflege oder die jeweilige ökonomische Lage der betroffenen Familie.

Im Bereich der Laienpflege hat sich in den letzten Jahren insoweit eine Verschiebung ergeben, als der Männeranteil von 35 % im Jahr 2001 auf 37 % im Jahr 2006 gestiegen ist, während der Anteil weiblicher Pflegepersonen entsprechend von 65 % im Jahr 2001 auf 63 % im Jahr 2006 gesunken ist (Quelle: Sozio-ökonomisches Panel 2001 - 2006).