



René Schmoll | Heinrich Hanika (Hrsg.)

Transnationale Arbeitsmigration und Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Pflegehilfen

Rahmenbedingungen und Marktstrukturen
im Bereich der »24-Stunden-Betreuung«



Steinbeis-Transfer-Institut
Medical Management and
Research

der Steinbeis-Hochschule Berlin SHB

Buchreihe „Management, IT und Recht in der Gesundheitswirtschaft“

Die Reihe veröffentlicht Forschungs-, Studien- und Praxisergebnisse, die sich auf innovative sowie multi- und interdisziplinäre Thematiken von Management, IT und Recht mit dem Fokus auf die Gesundheitswirtschaft in Deutschland, Europa sowie weltweit richten.

Sie bietet Professorinnen und Professoren, Doktorandinnen und Doktoranden, Studierenden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Akteuren aus Gesellschaft, Wirtschaft, Kammern, Verbänden und Behörden ein Forum, mit welchem die Potenziale der Gesundheitswirtschaft für Wachstum, Beschäftigung sowie Innovationen wissenschaftsbasiert und praxisorientiert dargestellt werden können.

Herausgeber der Reihe ist Professor Dr. iur. Heinrich Hanika.

René Schmoll | Heinrich Hanika (Hrsg.)

Transnationale Arbeitsmigration und Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Pflegehilfen

**Rahmenbedingungen und Marktstrukturen
im Bereich der »24-Stunden-Betreuung«**



**Steinbeis-Transfer-Institut
Medical Management and
Research**

der Steinbeis-Hochschule Berlin SHB

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird teilweise oder vollständig auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen innerhalb der Informationen in diesem Buch gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht sowie Intersexualität.

Europäische Thematiken, Gesundheits-, Medizinrecht sowie Gendiagnostik unterliegen einem raschen und fortwährenden Wandel, so dass alle Ausführungen immer nur dem Wissensstand zum Zeitpunkt der Drucklegung entsprechen können. Die Informationen wurden von den Autoren mit großer Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Trotz sorgfältiger Manuskripterstellung und Korrektur des Satzes können Fehler und Unzulänglichkeiten nicht ausgeschlossen werden. Die Autoren übernehmen keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit, Vollständigkeit oder Qualität der bereitgestellten Informationen. Haftungsansprüche gegen den Verfasser, die Autoren oder den Verlag, die sich auf Schäden materieller oder immaterieller Art beziehen, welche durch die Nutzung oder Nichtnutzung der dargebotenen Informationen bzw. durch die Nutzung fehlerhafter oder unvollständiger Informationen verursacht wurden, sind grundsätzlich ausgeschlossen.

Verfasser, Autoren und Verlag freuen sich auf Anregungen, Hinweise und Verbesserungsvorschläge der Leser, die dann ggf. in einer nächsten Auflage Berücksichtigung finden können.

Es wird empfohlen, das vorliegende Buch im Einzelfall auf den jeweiligen Stand der Rechtsentwicklung hin zu überprüfen. Dem Benutzer wird grundsätzlich empfohlen ggf. Rücksprache mit der zuständigen Ärztekammer, weiteren Rechtskundigen, Steuerberatern, seiner Berufshaftpflichtversicherung sowie spezialisierten Experten, Ministerien und Behörden zu nehmen.

Impressum

© 2016 Steinbeis-Edition

Alle Rechte der Verbreitung, auch durch Film, Funk und Fernsehen, fotomechanische Wiedergabe, Tonträger jeder Art, auszugsweisen Nachdruck oder Einspeicherung und Rückgewinnung in Datenverarbeitungsanlagen aller Art, sind vorbehalten.

Buchreihe „Management, IT und Recht in der Gesundheitswirtschaft“

René Schmoll | Heinrich Hanika (Hrsg.)

Transnationale Arbeitsmigration und Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Pflegehilfen
Rahmenbedingungen und Marktstrukturen im Bereich der »24-Stunden-Betreuung«

1. Auflage, 2016 | Steinbeis-Edition, Stuttgart

ISBN 978-3-95663-074-3

Satz: Steinbeis-Edition

Titelbilder (v. l.): [shutterstock.com/Evlakhov](https://www.shutterstock.com/Evlakhov) Valeriy; [shutterstock.com/Alexander](https://www.shutterstock.com/Alexander) Raths

Druck: WIRmachenDRUCK GmbH, Backnang

Steinbeis ist weltweit im unternehmerischen Wissens- und Technologietransfer aktiv. Zum Steinbeis-Verbund gehören derzeit rund 1.000 Unternehmen. Das Dienstleistungsportfolio der fachlich spezialisierten Steinbeis-Unternehmen im Verbund umfasst Forschung und Entwicklung, Beratung und Expertisen sowie Aus- und Weiterbildung für alle Technologie- und Managementfelder. Ihren Sitz haben die Steinbeis-Unternehmen überwiegend an Forschungseinrichtungen, insbesondere Hochschulen, die originäre Wissensquellen für Steinbeis darstellen. Rund 6.000 Experten tragen zum praxisnahen Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft bei. Dach des Steinbeis-Verbundes ist die 1971 ins Leben gerufene Steinbeis-Stiftung, die ihren Sitz in Stuttgart hat. Die Steinbeis-Edition verlegt ausgewählte Themen aus dem Steinbeis-Verbund.

180041-2016-04 | www.steinbeis-edition.de

Geleitwort

Mittel- und osteuropäische Pflegehilfen sind in Deutschland sehr gefragt.

Etwa 150.000 Haushaltshilfen aus Mittel- und Osteuropa arbeiten gemäß einer Studie der Caritas in Deutschland¹, die meisten von ihnen schwarz. Wie viele davon auch oder als Pflegekräfte tätig sind, ist nicht nachweisbar.² Andere Autoren schätzen die Zahl osteuropäischer Migrant/-innen in den Haushalten deutscher Pflegebedürftiger auf 100.000 bis 150.000 Pflegekräfte.³

In Deutschland vermittelt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) mittel- und osteuropäische Haushaltshilfen. Daneben bieten zunehmend private Agenturen Hilfe bei der Vermittlung mittel- und osteuropäischer Arbeitsmigranten an. Oft geraten die Angebote für den Einsatz dieser Haushalts- und Pflegehilfen in Gefahr, sich in die Illegalität hineinzubewegen. Deshalb ist es dringend anzuraten, sich vorab über die rechtliche Situation zu informieren.

Hierzu leistet das vorliegende Buch von Schmoll einen beachtlichen und lesenswerten Beitrag.

Schmoll beantwortet in wissenschaftlich herausragender Weise die Frage, inwiefern transnationale Arbeitsmigration mittel- und osteuropäischer Haushalts- und Pflegehilfen innerhalb der Europäischen Union eine legale, ethisch korrekte und realisierbare Möglichkeit der häuslichen Unterstützung pflegebedürftiger Menschen in Deutschland darstellen kann.

Hierbei werden die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die gesellschaftspolitischen Implikationen analysiert. Zudem werden die Forschungsergebnisse aus einer umfangreichen und einzigartigen Marktanalyse im Bereich der »24-Stunden-Betreuung« präsentiert. Als Lösungsansatz wird ein erstes Fundament eines Geschäftsmodells für eine Agentur zur Vermittlung MOE-Pflegehilfen an deutsche Pflegehaushalte vor-

1 Deutscher Caritasverband e. V., Pressemitteilung: Soziale Folgen der Pflegemigration abfedern, 2012, Internet: <http://www.caritas-international.de/presse/presse/caritassozialefolgenderpflegemigrationab>, 19.06.2012.

2 Roßbruch, Betreuung von Pflegebedürftigen durch Bürgerinnen aus Osteuropa – eine (legale) Alternative?, Pflege-Recht 2011, S. 3 ff., m. w. N.

3 Klie, Osteuropäische Pflegekräfte in den Grauzonen des Rechts?, PflegeRecht 2009, S. 322 ff., m. w. N.

gestellt. Dabei stellt der von Schmoll entwickelte Konzeptansatz eine Neubearbeitung auf dem privatwirtschaftlichen Markt dar. Frei nach dem Motto „daheim statt Heim“ wird eine völlig legale und ethisch korrekte Möglichkeit der Gewinnung, Vermittlung und Beschäftigung dieser Hilfskräfte dargestellt.

Die von Schmoll gewählte Thematik ist sehr stark von Interdisziplinarität geprägt. So bedarf es hier der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diversen Forschungsansätzen aus den Bereichen der Soziologie, der Ethnologie, der feministischen Wissenschaftstheorie, der Migrationsforschung, der Volkswirtschaftslehre sowie der Wirtschafts-, Europa-, Rechts- und Pflegewissenschaft.

Die Publikation von Schmoll, einem aufstrebenden Experten in der Personal- und Gesundheitswirtschaft, zeigt konkret die Wege auf, die beschritten werden müssen, um sich rechtstreu zu verhalten. In letzter Konsequenz stellt Schmoll Forderungen an den Gesetzgeber, um die prekäre Lage im Bereich der »24-Stunden-Betreuung« zu entschärfen.

Heinrich Hanika

Herausgeber der Buchreihe

„Management, IT und Recht in der Gesundheitswirtschaft“

www.h-hanika.eu

*Dank [...] all jenen, die mich bis dato so sanftmütig
unterstützt haben, als gewiss auch all jenen, die mich zukünftig
unterstützen (betreuen und pflegen) werden.*

Inhalt

Linkverzeichnis	X
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XII
Abkürzungsverzeichnis.....	XIII
I Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache.....	XVIII
II Abstract in englischer Sprache	XIX
III Abstract in slowakischer Sprache	XX
1 Einführung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung.....	1
1.2 Methodische Vorgehensweise	4
1.3 Aufbau des Buches.....	5
2 Pflegesituation in Deutschland	7
2.1 Situation in der Gegenwart	7
2.2 Prognose über die zukünftige Situation	9
3 MOE-Pflegehilfen – Daten und Fakten	13
3.1 Begriffsabgrenzung	13
3.2 Tätigkeitsabgrenzung	15
3.3 Herkunftsbezeichnung Osteuropa	17
3.4 Quantifizierung potenzieller Nutzerhaushalte.....	19
3.5 Quantifizierung der Beschäftigungszahlen in Deutschland	20
4 Rechtliche Rahmenbedingungen	23
4.1 Relevante Rechtsvorschriften.....	23
4.2 Möglichkeiten einer Beschäftigung von MOE-Pflegehilfen.....	28

5	Kosten und Finanzierung von Pflegehilfe	37
5.1	Kosten von Pflegehilfe	37
5.2	Finanzierung von Pflegehilfe	40
6	Gesellschaftspolitische Implikationen.....	42
6.1	Paradigmatische Systemunterschiede	42
6.2	Konsequenzen globaler Betreuungsketten	44
6.3	Transnationale Mutterschaft	45
6.4	Gesellschaftliche Anerkennung von häuslicher Pflegearbeit	47
6.5	Ausbeutung von MOE-Pflegehilfen	48
6.6	Feminisierung von Haushalts- und Pflegearbeit	49
7	Marktstudie.....	51
7.1	Marktvolumen und Marktpotenzial	51
7.2	Anbieterstruktur 2014.....	51
7.3	Anbieterstruktur 2015.....	53
8	Konzeptansatz für eine idealtypische Vermittlungsagentur.....	59
8.1	Juristische Aspekte	59
8.2	Geschäftsmodell.....	59
9	Resümee	62
9.1	Fazit und Ausblick.....	62
9.2	Forderungen an den Gesetzgeber.....	63
9.3	Die Europäische Union – ein Gewinn für uns alle!	66
10	Anhang.....	69
10.1	Berechnungen der Kosten und Leistungen bei direkter Anstellung.....	69
10.2	Experteninterview mit RA Fröschl.....	71
	Literaturverzeichnis	78

Linkverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit – Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
www.zav.de

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
www.bmfsfj.de

Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. V.
www.dip.de

Europa – die offizielle Website der Europäischen Union
www.europa.eu

Prof. Dr. iur. Heinrich Hanika
www.h-hanika.eu

Institut für Beschäftigung und Employability
www.ibe-ludwigshafen.de

Rechtsanwalt Michael Fröschl
www.ra-froeschl.com

Statistisches Bundesamt
www.destatis.de

Statistisches Amt der Europäischen Union
www.epp.eurostat.ec.europa.eu/

Zoll – Schwarzarbeitsbekämpfung
www.zoll.de

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Pflegequote in Abhängigkeit des Alters.....	7
Abb. 2: Pflegebedürftige 2011 nach Versorgungsart.....	8
Abb. 3: Pflegebedürftige insgesamt in Deutschland von 2005 bis 2050 – Vergleich Status-Quo-Szenario und Szenario „sinkende Pflegequote“	10
Abb. 4: Großgliederung Europas	18
Abb. 5: Ausgaben für Langzeitpflege innerhalb Europas in Prozent am BIP	43
Abb. 6: Frauenanteil an allen als Hauspersonal beschäftigten Personen innerhalb Europas	50
Abb. 7: Marktanteile der Agenturen nach Vermittlungsart 2014	52
Abb. 8: Geografische Verteilung der Agenturen 2014.....	53
Abb. 9: Marktanteile der Agenturen nach Vermittlungsart 2015	54
Abb. 10: Geografische Verteilung der Agenturen 2015.....	55
Abb. 11: Rechtsform der Agenturen 2015	56

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Pflichten der Vertragsparteien	35
Tab. 2: Zusammenstellung der Kosten und Leistungen bei direkter Anstellung	37
Tab. 3: Differenzierte Darstellung der monatlichen Kosten für Pflegehilfe.....	39
Tab. 4: Entwicklung der Agenturpreise 2014 / 2015.....	57
Tab. 5: Berechnung der Kosten und Leistungen bei kostenpflichtiger Unterkunft und Verpflegung.....	69
Tab. 6: Berechnung der Kosten und Leistungen bei kostenfreier Unterkunft und Verpflegung.....	70

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
&	und
§	Paragraph

A

Abb.	Abbildung
AentG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise in der Europäischen Union
AfA	Abschreibung / Absetzung für Abnutzung
AG	Arbeitsgericht
AO	Abgabenordnung
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
Art.	Artikel (Singular)
Artt.	Artikel (Plural)
Aufl.	Auflage
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

B

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bd.	Band
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BG	Bulgarien
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BurlG	Bundesurlaubsgesetz

C

ca.	circa
CD-ROM	Compact Disc Read-Only Memory
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union

D

d. h.	das heißt
DE	Deutschland
Dr.	Doktor

E

e. V.	eingetragener Verein
ECTS	European Credit Transfer System
Ed.	edition
EG	Europäische Gemeinschaft
einschl.	einschließlich
EntgFG	Entgeltfortzahlungsgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
et al.	et alli
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
evtl.	eventuell
EWG	Europäischer Wirtschaftsraum

F

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
Fn.	Fußnote

G

GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz

H

h	hours
Hrsg.	Herausgeber
HU	Ungarn

I

IBE	Institut für Beschäftigung und Employability
Inc.	Incorporated
Ing.	inžinier [Ingenieur]
Iss.	issue
iur.	iuris

J

jur.	juris
------	-------

K

Kap.	Kapitel
KStG	Körperschaftsteuergesetz

L

LG	Landgericht
lt.	laut

M

m. E.	meines Erachtens
M. A.	Master of Arts
m. W. v.	mit Wirkung vom
mind.	mindestens
MiLoG	Mindestlohngesetz
Mio.	Millionen

MOE	mittel- und osteuropäische / r / s / n
Mrd.	Milliarden
MwSt.	Mehrwertsteuer
N	
No.	number
Nr.	Nummer
O	
o. A.	ohne Angabe / n
o. ä.	oder ähnlich / e
o. V.	ohne Verfasser
OBE	Officer of the Order of the British Empire
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P	
PDF	Portable Document Format
PflegeArbbV	Pflegearbeitsbedingungenverordnung
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
Ph.D.	philosophiae doctor
PL	Polen
Prof.	Professor
R	
RA	Rechtsanwalt
RLP	Rheinland-Pfalz
RO	Rumänien
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
S	
S.	Seite
s. g.	so genannte / r / s / n
s. o.	siehe oben
s. r. o.	Spoločnosť s ručením obmedzeným [GmbH]
s. u.	siehe unten

SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Slowakei
SolzG	Solidaritätszuschlaggesetz
sp. z o.o.	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością [GmbH]
Sp. k.	Spółka komandytowa [KG]
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
SvEV	Sozialversicherungsentgeltverordnung
SWS	Semesterwochenstunde / n

T

Tab.	Tabelle
TV	Tarifvertrag

U

u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche / s

V

v. a.	vor allem
Vol.	volume

W

WWW	World Wide Web
-----	----------------

Z

z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

I Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache

Schlüsselwörter: Transnationale Arbeitsmigration, Beschäftigung in der EU, mittel- und osteuropäische Pflegehilfen, Haushaltshilfen, Mittel- und Osteuropa, Alternativlösung zur Heimpflege, 24-Stunden-Betreuung, 24-Stunden-Pflege, häusliche Pflege, Vermittlungsagenturen, Europarecht, Schwarzarbeit.

Es wird der Frage nachgegangen, inwiefern transnationale Arbeitsmigration mittel- und osteuropäischer Pflegehilfen innerhalb der Europäischen Union eine legale, ethisch korrekte und realisierbare Möglichkeit der häuslichen Unterstützung pflegebedürftiger Menschen in Deutschland darstellen kann. Im Rahmen dessen werden insbesondere die möglichen Personalbeschaffungswege sowie Beschäftigungsformen analysiert.

Der gewählte Forschungsgegenstand ist sehr stark von Interdisziplinarität geprägt. Neben umfangreichen Literaturrecherchen werden auch Instrumente der empirischen Sozialforschung angewandt. Im Hinblick auf die Legalität wird die Fragestellung auf Grundlage relevanter europäischer und nationaler Rechtsvorschriften dargestellt. Unter Berücksichtigung diverser Forschungsansätze aus den Bereichen der Soziologie, der Ethnologie, der feministischen Wissenschaftstheorie sowie der Migrationsforschung wird der Gegenstand nach multidimensionalen Gesichtspunkten analysiert. Zudem werden die Ergebnisse einer umfangreichen Marktstudie bezogen auf die Anbieterstruktur im Bereich der »24-Stunden-Betreuung« präsentiert. Abschließend wird ein erster Konzeptansatz für idealtypische Personalvermittlungsagenturen vorgestellt.

Im Resultat wird deutlich, dass eine legale Unterstützung durch mittel- und osteuropäische Arbeitsmigranten ohne einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten nicht denkbar wäre. Wenngleich diese Unterstützungsform bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine legale, ethisch korrekte und realisierbare Alternativlösung zur klassischen Heimpflege darstellen kann, erweisen sich die Rahmenbedingungen als suboptimal. Als Konsequenz daraus, sieht der Autor erheblichen Reformbedarf seitens des deutschen Gesetzgebers.