

stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur
Mitteilung der Europäischen Kommission

Zur Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung
(SWD 2022 440 final)

zur Erörterung des
Bundesministeriums für Gesundheit

06.12.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Sozialpolitik

Marco Frank
Referatsleiter Pflegepolitik

marco.frank@dgb.de

Telefon: +49 30 – 24060-289
Telefax: +49 30 – 24060-226

Henriette-Herz-Platz 2
D – 10178 Berlin

Inhalt

Der DGB setzt sich für den bedarfsdeckenden und qualitativ hochwertigen Ausbau öffentlicher Einrichtungen der frühkindlichen, Bildung, Betreuung und Erziehung ebenso ein wie für die Verbesserung der Leistungen für Patient*innen und für verbesserte Rahmenbedingungen beruflich Pflegenden. Mit der Anfang September veröffentlichten „Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung“ sollen künftig hochwertige, bezahlbare und leicht zugängliche Pflege- und Betreuungsdienste in der gesamten EU sichergestellt werden. Dazu schlägt die Kommission den Mitgliedsländern vor, nationale Aktionspläne zu entwerfen, um die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität von Betreuung und Pflege zu verbessern.

Dazu gehören u.a. die Bereitstellung eines bedarfsdeckenden Angebots an Kindertageseinrichtungen, Ganztagschulen und Langzeitpflegediensten, die Unterstützung pflegender Angehöriger und eine angemessene und nachhaltige Finanzierung der Betreuung und der Langzeitpflege, unter anderem aus EU-Mitteln. Gleichzeitig sollen sich die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung von Pflege- und Betreuungspersonal verbessern.

Einschätzung und Bewertung

Zu 2. Verbesserung der Betreuungs- und Pflegedienste

Europäische Strategie für Pflege und Betreuung – Vision für eine fairere Verteilung von Erwerbsarbeit und Betreuungspflichten zwischen Frauen und Männern

Die Europäische Kommission greift mit der Strategie für Pflege und Betreuung zwei gesellschaftlich und volkswirtschaftlich hoch relevante Themenfelder auf und betrachtet diese Themenfelder konsequent aus der Geschlechterperspektive. Das ist bis heute – selbst bei Themen, bei denen die geschlechterdifferenzierte Perspektive naheliegt – nicht selbstverständlich. Deshalb begrüßt der DGB ausdrücklich, dass die Kommission die Themen Pflege und Betreuung in den Fokus rückt und zusammendenkt, dabei die Geschlechterperspektive zugrunde legt und strategische Überlegungen anstellt, wie ein besseres Gleichgewicht zwischen Erwerbsarbeit und Betreuungspflichten für Frauen und Männer erreicht werden kann.

Der strategische Ansatz impliziert die Ausrichtung auf klar definierte Ziele, längerfristige Maßnahmen, planvolle Umsetzung und kontinuierliche Überprüfung mit der Möglichkeit zur Kurskorrektur. Von der Strategie für Pflege und Betreuung gehen positive Signale aus für erwerbstätige Frauen und Männer, für Kinder – auch für solche mit besonderen Unterstützungs- und Betreuungsbedarfen –, für Menschen, die gepflegt werden müssen, für die Gesellschaft und nicht zuletzt für die Wirtschaft. Der DGB teilt im Grundsatz die Einschätzung der EU-Kommission bezüglich der längerfristigen Auswirkungen der Strategie – positive

Effekte auf die Entwicklung und soziale Inklusion von Kindern, Wohl und Würde der Menschen in Pflege, Schaffung von Arbeitsplätzen und Steigerung der Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge, Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt und Gleichstellung der Geschlechter. Als Baustein einer Gleichstellungsstrategie kann die Strategie für Betreuung und Pflege auch zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen.

Da Betreuung und Pflege gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind, ohne die weder Gesellschaft noch Wirtschaft funktionsfähig sind, plädiert der DGB für eine öffentliche Finanzierung und die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur durch die öffentliche Hand (Bund, Länder und Kommunen). Dabei muss insbesondere verhindert werden, dass Sozialversicherungsbeiträge und Steuermittel im Bereich der Daseinsvorsorge zur Erwirtschaftung von Renditen verwendet werden.

Gleichstellungspolitische Positionierung zur EU-Strategie für Betreuung und Pflege

Der DGB begrüßt die gemeinsame Betrachtung von frühkindlicher Betreuung, Bildung, Erziehung und (Langzeit)Pflege. Die Kommission stellt eindeutig fest, dass die Pflegearbeit unterbewertet ist und die Fähigkeiten der Pflegekräfte nicht angemessen anerkannt werden. Die vorgelegte Strategie unterstreicht die Notwendigkeit, durch die Förderung des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen gute Arbeitsbedingungen und eine angemessene Entlohnung für Pflegekräfte zu gewährleisten. Dies steht im Einklang mit unseren Bemühungen, gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit durchzusetzen.

2.1. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Kommission schlägt eine Überarbeitung der Barcelona-Ziele im Hinblick auf die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (bisher 33 Prozent für Kinder unter drei Jahren und 90 Prozent für Kinder ab drei Jahre), insbesondere von Kindern in prekären Situationen (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, mit Behinderung, mit Migrationsgeschichte, mit Fluchterfahrungen) und hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Teilnahme vor. Demnach sollten bis 2030 mindestens 50 Prozent der Kinder unter drei Jahren und mindestens 96 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintrittsalter erreicht werden. Mit dem Vorschlag strebt die Kommission neue ambitionierte Ziele an, um auf dem eingeschlagenen Weg weiter voranzukommen. Das ist insbesondere auch deshalb zu begrüßen, weil der Erfassungsgrad mit einer Empfehlung verbunden ist, wie viele Stunden pro Woche Kinder von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren sollten.

Frühkindliche Bildung und Betreuung in gut ausgestatteten Kindertages- und Kindertagespflegeeinrichtungen fördern nachweislich die individuellen Entwicklungsprozesse und Kompetenzen von Kindern von Beginn an und legen damit wichtige Grundlagen für den späteren Bildungsverlauf. Insbesondere für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen bedeutet diese Zielsetzung mehr soziale Inklusion und bessere Chancen, aus den prekären Verhältnissen auszubrechen.

Von echten Fortschritten wird in Zukunft allerdings nur dann die Rede sein können, wenn nicht nur die großen Unterschiede hinsichtlich frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch das Stadt-Land-Gefälle innerhalb der Mitgliedstaaten abgebaut werden. Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Einrichtungen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung müssen mehr noch als in den städtischen Agglomerationen in den ländlichen Regionen sichergestellt werden. Nicht nur Entfernung und Wegezeiten zu Betreuungseinrichtungen müssen angemessen sein. Es muss auch sichergestellt werden, dass die Öffnungszeiten neben den Arbeits- auch die Wegezeiten und bei Bedarf auch atypische und – vor allen Dingen – Ferienzeiten abdecken. Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sind im Übrigen die Voraussetzung dafür, einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, den der DGB für alle Kinder für unabdingbar und für einen bildungs-, gleichstellungs- und gesellschaftspolitischen Meilenstein hält, auch durchsetzen zu können.

Die Sicherstellung der infrastrukturellen Voraussetzungen darf jedoch auf keinen Fall den Blick für die gesellschaftliche Verantwortung der Arbeitgeber*innen verdecken: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind keine nach den ökonomischen Interessen der Wirtschaft formbare Knetmasse. Die allermeisten tragen Sorgeverantwortung für ihre Familien. Daran muss sich die Gestaltung von Arbeit und Arbeitszeiten orientieren – nicht umgekehrt. Die EU-Kommission darf deshalb nicht darauf verzichten, Arbeitgeber*innen für auf mehr Partnerschaftlichkeit ausgelegte, familienorientierte Arbeitszeitmodelle in die Pflicht zu nehmen.

Neben Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sind Qualität und Erschwinglichkeit entscheidende Kriterien, um das gute Aufwachsen und die soziale Teilhabe, insbesondere von Kindern aus benachteiligten Lebensverhältnissen, zu garantieren. Das eine darf das andere nicht ausschließen. Nur wenn beide Kriterien berücksichtigt werden, kann tatsächlich für alle Kinder und Familien Zugang zu qualitativ hochwertiger, gleich guter Bildung und Betreuung gewährleistet werden.

Für rund ein Viertel der Eltern in der EU stellen die Kosten für die Inanspruchnahme frühkindlicher Bildung und Betreuung – wie die Kommission selbst vorrechnet – ein erhebliches Problem dar, Betreuungsdienste in Anspruch zu nehmen; 13 Prozent verzichten aufgrund der hohen Kosten ganz darauf. Bei den

von Armut bedrohten Haushalten sind die Zahlen noch einmal deutlich höher. Die Beitragsfreiheit ist daher insbesondere für Familien in benachteiligten Verhältnissen entscheidend. Das gilt umso mehr angesichts von Inflation und stark steigenden Kosten für Energie und Lebensmitteln, die sich auch darauf auswirken, ob sich Beschäftigte mit geringen Einkommen Kinderbetreuung leisten können oder nicht.

Die EU-Kommission weist zu Recht darauf hin, dass Betreuungspflichten für Kinder nicht mit dem Eintritt in die Grundschule enden. Daher ist aus Sicht des DGB die ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter unverzichtbar. Sie darf nicht an Unterrichtszeiten gebunden sein und muss auch während der Ferien sichergestellt sein. Ganztagsangebote – im besten Fall als Ganztags-schulen mit pädagogisch sinnvollen Konzepten und rhythmisiertem Unterrichts-angebot – tragen in hohem Maße zu mehr Chancengleichheit und Inklusion bei, wovon insbesondere bildungsbenachteiligte Kinder profitieren.

Auch familien- und gleichstellungspolitisch ist die ganztägige Förderung von Kindern im Grundschulalter und der Ausbau von Bildungs- und Betreuungsangeboten ein entscheidender Schritt, weil damit die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden und erwerbstätige Eltern die Gewissheit erhalten, dass ihre Kinder von Bildungsteilhabe nicht abgehängt werden. Der Ausbau der Angebote trägt wesentlich dazu bei, die Kontinuität weiblicher Erwerbsbiografien über die Grundschulzeit der Kinder hinaus zu gewährleisten. Viel zu häufig zwingen die unzureichenden Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter ein Elternteil, die eigene Berufstätigkeit zurückzustellen und die Arbeitszeit zu reduzieren, obwohl die frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote gegebenenfalls bereits einen Wiedereinstieg nach der Elternzeit möglich gemacht hatten.

Bekanntermaßen kennzeichnen Erwerbsunterbrechungen und die Reduzierung von Arbeitszeiten eher die Erwerbsbiografien von Frauen als die von Männern, deshalb ist der Ausbau der Infrastruktur für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung auch für die Gleichstellung der Geschlechter und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt ein wichtiger Schritt.

Die insgesamt begrüßenswerten strategischen Zielsetzungen der EU-Kommission stehen jedoch im Widerspruch dazu, dass das System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zumindest in einigen Mitgliedstaaten, unter ihnen Deutschland, massiv unter Druck steht. Der eklatante Fachkräftemangel sowie zuletzt pandemie- und aktuell fluchtbedingte Herausforderungen, die wachsende Heterogenität der Kinder bezüglich Sprache, sozialer Herkunft und kultureller Prägung und damit eine anspruchsvollere Elternarbeit, fordern die Beschäftigten in Kindertagesstätten in hohem Maße. Viele Einrichtungen leisten

einen Spagat zwischen Aufrechterhaltung des Normalbetriebs und der qualitativen Weiterentwicklung ihrer Einrichtung sowie der pädagogischen Arbeit.

Aus Sicht des DGB ist es deshalb dringend erforderlich, die Personalsituation in den Einrichtungen zu verbessern, damit der Ausbau nicht weiter zu Lasten der immer noch überwiegend weiblichen Beschäftigten erfolgt. Ebenso wichtig ist es, die sozialpädagogischen Berufe weiter aufzuwerten und den Fachkräften in den Kindertageseinrichtungen Perspektiven für ihre berufliche Weiterentwicklung zu bieten.

Der quantitative Ausbau und die qualitative Stärkung der Einrichtungen frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ermöglichen zusammen mit einem individuellen Rechtsanspruch den frühen Zugang von Kindern zu Bildung und Teilhabe und fördern deren Chancengleichheit. Für Mütter und Väter verbessern diese rechtlichen und strukturellen Voraussetzungen zugleich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Für Alleinerziehende werden mit diesen Maßnahmen wichtige Voraussetzungen geschaffen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und für wirtschaftliche Stabilität auch in dieser Familienkonstellation.

Für das erklärte Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt und der weiteren Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wird in Zukunft jedoch entscheidend sein, dass sich Gender Pay und Gender Care Gap schließen. Es müssen dringender denn je Maßnahmen ergriffen werden, die zeitliche Lücke bei der Übernahme unbezahlter Sorge- und Hausarbeit zwischen Männern und Frauen zu verringern, damit Frauen die Zeitressourcen erhalten, ihre Erwerbsarbeit (noch) weiter auszuweiten. Dazu müssen erwerbstätige Väter und zweite Elternteile mehr Sorgeverantwortung übernehmen.

Solange vorausgesetzt wird, dass erwerbstätige Mütter die Bring- und Abholdienste von und zur Kita und/oder Schule übernehmen, solange die Kita im Notfall die erwerbstätige Mutter statt des erwerbstätigen Vaters anruft, wird sich in der Frage der Zeitverteilung für bezahlte Erwerbs- und unbezahlte Sorgearbeit nicht mehr viel bewegen.

Der Blick muss sich viel stärker auf Arbeitgeber*innen und ihre gesellschaftliche Verantwortung richten. Arbeitgeber*innen müssen sich endlich bewegen und an den Bedarfen ihrer Belegschaften orientierte familienfreundliche Arbeitszeitmodelle ermöglichen, die Frauen und Männer gleichermaßen adressieren und ihnen als Sorgeverantwortung Tragende die Möglichkeit eröffnen, ohne Überforderung neben der eigenen Erwerbstätigkeit auch Familienaufgaben wahrzunehmen.

Zu 2.2 Langzeitpflege

Die demographischen, gesundheitlichen, sozialen, personellen und ökonomischen Herausforderungen erfordern ein neues Leitbild und Gesamtkonzept von Teilhabe, Betreuung, Pflege und Gesundheitsversorgung für alle von Langzeitpflege betroffenen Menschen. Die längst mögliche Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit und die Achtung der personellen Würde und Selbstbestimmung sind der Kern des pflegerischen Leitbildes, das sektorenübergreifend auf allen Ebenen der Verantwortung und Zuständigkeit durchgesetzt werden muss.

Pflege muss unterschiedliche Lebenslagen berücksichtigen. Der DGB weist darauf hin, dass die Gefahr besteht, dass Ältere gesellschaftlich generell als pflegebedürftig angesehen werden. Der Bezug zu einem modernen Altenbild, bei dem die Senior*innen als eigenständig und aktiv - auch gerade gesellschaftlich und politisch – angesehen werden, fehlt völlig.

Umso mehr besteht die Gefahr, dass mit der vorgelegten Pflegestrategie die Arbeiten an einem umfassenden politischen europäischen Konzept zur Verbesserung der gesellschaftlichen und sozialen Situation Älterer ins Hintertreffen kommen – und dass das vorliegende Dokument als Vorwand genutzt wird, um die Weiterarbeit an dem Grünbuch Altern nicht weiter zu verfolgen. Das darf nicht geschehen.

Dem DGB geht es im Gegenteil darum, eine vorausschauende Präventionsstrategie zu entwickeln, die dem Wunsch vieler älterer Menschen entspricht, möglichst lange in ihrem sozialen Umfeld alt zu werden und möglichst lange gesund zu bleiben. Dazu gehören eine ausreichende soziale und finanzielle Absicherung, eine angemessene Wohnsituation sowie ein quartierbezogenes medizinisches und soziales Versorgungssystem als auch eine hinreichende Möglichkeit der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe. Diese Aspekte fehlen in dem vorgelegten Papier gänzlich, obwohl sie ein wichtiger Baustein zur Verhinderung von Langzeitpflege sind.

Der DGB spricht sich für vorrangig inklusive Hilfen, haushaltsnahe Dienstleistungen, Hilfen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft bis hin zu den gesundheitlichen Hilfen für die multimorbiden schwer Pflegebedürftigen in ihren angemessenen Versorgungsformen aus.

Rehabilitation und Prävention müssen Vorrang vor Pflege haben. Pflegebedürftigkeit muss möglichst lange vermieden werden. Eine Weiterentwicklung der Kooperation und eine bessere Vernetzung der Haus- und Fachärzte mit ambulanten Pflegediensten, den stationären medizinischen und pflegerischen Einrichtungen sowie der Palliativversorgung sind dringend notwendig.

Die europäische Strategie für Pflege und Betreuung muss für die Absicherung durch die Sozialversicherungssysteme und durch eine neue Kultur des Helfens in der unmittelbaren Lebensumgebung der älteren Menschen stehen. In diesem Sinne ist Pflege vor Ort neu zu denken, die kommunale und regionale Ebene zu

stärken. Eine wohnortnahe, personenorientierte, beteiligungsorientierte Versorgung lässt sich nur im örtlichen Verbund organisieren. Ziel ist der möglichst lange Verbleib in der häuslichen Umgebung mit Hilfe von verlässlichen sozialen Netzwerken.

Die europäische Pflegestrategie bezieht sich auch darauf, dass in Zukunft sowohl Männer als auch Frauen in die familiäre, ehrenamtliche und professionelle Pflege einbezogen sind. Es setzt voraus, dass Männer wie Frauen erwerbstätig sind, sich aber gleichzeitig auch um hilfebedürftige Angehörige kümmern und Pflegearbeiten leisten.

Assistenz orientiert sich passgenau am Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe und der Unterstützung zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Das erfordert Begleitung von Angehörigen und Menschen mit Pflegebedarf sowie lokale Arrangements von Unterstützung und Beratung, neue flexible Dienstleistungsformen, den Ausbau von barrierefreien Wohnungen und Wohnumgebungen für alle Generationen, eine medizinisch-pflegerische qualitätsgesicherte Unterstützung und die Entwicklung des Sozialraums. Die stationären Einrichtungen gehören mit neuen Aufgaben eines Netzwerkzentrums und als Versorgungsform für ambulant nicht mehr auffangbare Situationen dazu.

Für die unterschiedlichen Kompetenzen in den medizinisch-pflegerischen, sorgenden, sozialarbeiterischen, alltagsgestaltenden und hauswirtschaftlichen Bereichen wird eine zunehmende Zahl von Fachkräften benötigt, welche die Qualität der Versorgung und die Unterstützung und Entlastung der Familienangehörigen gewährleisten und die Voraussetzungen für das Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft bei der Erfüllung der Aufgaben schaffen.

Um pflegende Angehörige zu entlasten, sind die fehlenden Angebote für Kurzzeitpflege dringend aufzustocken. Sie ermöglichen den wichtigen Aspekt der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf.

Digitale Lösungen in der Pflege sind immer als Ergänzung und zur Entlastung des Pflegepersonals und im Sinne einer besseren Versorgung der Pflegebedürftigen zu konzipieren. Keinesfalls darf es aus Effizienzgesichtspunkten dazu kommen, auf technische bzw. digitale Lösungen als Ersatz für fehlendes Personal zurückzugreifen bzw. zu substituieren. Dabei ist es entscheidend, dass das Personal sowie die Pflegebedürftigen und ihre Vertreter in die Entwicklung entsprechender technischer, bzw. digitaler Hilfen mit einbezogen werden. In diesem Sinne sind Fragen des Verbraucherschutzes, des Datenschutzes sowie konkret die mögliche Gefahr durch permanente Überwachung im Blick zu behalten.

Die Pflegearbeit insgesamt bedarf der Aufwertung, sei sie privat, ehrenamtlich oder professionell geleistet. Dazu gehören Regelungen zur Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit für Männer und Frauen, Initiativen zur Förderung

des ehrenamtlichen Engagements und die Aufwertung der professionellen Arbeit. Der Pflegesektor ist weniger als Last und mehr als Beschäftigungssektor mit hohem ökonomischem Potenzial zu sehen. Deutschland hat einen Nachholbedarf im Ausbau personenbezogener Dienstleistungen, auch im Vorfeld der Pflege.

Der DGB spricht sich für folgende Aspekte in der Langzeitpflege aus, die in die Pflegestrategie aufgenommen werden sollen:

- die Sozialraumorientierung der Pflege und eine Stärkung der Rolle der Kommunen: ein transparentes, vernetztes Hilfesystem sowie eine geeignete örtliche Infrastruktur, die ambulante Angebote, Tagespflege und Beratung umfasst;
- Prävention und Rehabilitation als Strategie, um Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern und möglichst zu vermeiden;
- die Entwicklung eines für alle bezahlbaren Angebotes haushaltsnaher Dienstleistungen bei beginnendem Hilfebedarf und begleitend zur Pflege;
- ein Investitionsprogramm „Pflege und Wohnen“;
- attraktive Anreize für die Zivilgesellschaft, niedrigschwellige und freiwillige Dienste und besondere Anreize für Männer, als Angehörige, Ehrenamtliche oder Professionelle in die Pflege einzusteigen;
- die Weiterentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung: ein flexibilisiertes Leistungs- und Leistungserbringungsrecht und die zwingende Dynamisierung der Leistungen;
- eine verstärkte kommunale Verantwortung, die eine verbindliche Zusammenarbeit und Koordinierung der Sozialleistungsträger sicherstellt;
- eine veränderte Rolle stationärer Einrichtungen: qualitative Weiterentwicklung, Öffnung ins Quartier, insbesondere als Zentrum für die vernetzte Versorgung vor Ort;
- eine personalwirtschaftliche Strategie, die eine gute Ausbildung und Weiterbildung umfasst sowie Fachkräfte gewinnt und hält.

Zu 3.1 Verbesserungen der Arbeitsbedingungen im Pflegesektor

Der DGB setzt sich für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für beruflich Pflegenden ein und begrüßt, dass die Europäische Kommission auf dieses Thema in der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung einen Fokus legt. Richtigerweise werden die schlechten Arbeitsbedingungen von Pflegekräften und die niedrigen Löhne in Bezug zur Feminisierung des Berufsfeldes gesetzt: Dabei stehen Entlohnung und Arbeitsbedingungen in Betreuung und Pflege in einem eklatanten Missverhältnis zur Bedeutung dieser Tätigkeiten für das gesellschaftliche Wohlergehen. Hier ist u.a. eine Debatte über die Aufwertung von weiblich

dominierten Pflege- und Betreuungstätigkeiten notwendig, die auch durch standardisierte Bewertungskriterien des sozialen und wirtschaftlichen Wertes von Arbeit in verschiedenen Wirtschaftssektoren vorangetrieben werden kann. Vor diesem Hintergrund unterstützt der DGB die Finanzierung von Projekten zur Ermittlung solcher Kriterien durch die EU.

Eine gesellschaftliche und finanzielle Aufwertung von Pflege- und Betreuungsaufgaben käme nicht nur Pflegenden und Pflegebedürftigen zugute, sie würde auch einen wichtigen Beitrag zur Schließung des geschlechterspezifischen Lohngefälles leisten. Wie die EU-Kommission außerdem herausstellt, ist die Steigerung der Attraktivität von Pflegeberufen unabdingbar, um den bereits jetzt stark spürbaren Fachkräftemangel in diesem Sektor zu begegnen. Entsprechend sollte bei der Behebung des Fachkräftemangels im Pflegesektor das Hauptaugenmerk auf der Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen liegen. Die von der EU-Kommission angestrebte Förderung einer nachhaltigen und legalen Zuwanderung aus Drittstaaten kann nur eine Ergänzung zur Steigerung des Fachkräftepotenziale in den Mitgliedstaaten sein.

Der DGB stimmt mit der EU-Kommission überein, dass die Förderung des Sozialpartnerdialogs und die Erhöhung der Tarifbindung im Pflegesektor zentral sind, um gute Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne für Pflegekräfte zu erzielen, vor allem vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Tarifbindung im Pflegesektor. So unterliegen aktuellen Zahlen zufolge in Deutschland gerade einmal 27 Prozent der Einrichtungen in der Langzeitpflege einer Tarifbindung. Dabei profitieren Frauen, die den Großteil der in der Pflege Beschäftigten stellen, von Tarifverträgen besonders: In tarifgebundenen Unternehmen sind die Gehälter höher, Zusatzleistungen (z. B. Weihnachts- und Urlaubsgeld) oft Standard und die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern geringer. Neben den Sozialpartnern sind jedoch auch die Gesetzgeber gefragt, für bessere Rahmenbedingungen und eine Entlastung der in der Pflege Beschäftigten zu sorgen, u. a. durch die Einführung gesetzlicher Standards zu bedarfsgerechter Personalbemessung in allen pflegerischen Bereichen sowie konkret der Einführung der PPR 2.0.

Der DGB unterstützt die Analyse zur Situation der häuslichen Betreuungskräfte. Sie deckt sich mit den Erfahrungen der gewerkschaftsnahen Beratungsstellen. Allerdings bleiben die vorgeschlagenen Maßnahmen zu vage.

So ist zwar positiv zu werten, dass Mitgliedstaaten zur Ratifikation des ILO-Übereinkommens 189 aufgefordert werden. Jedoch hat Deutschland das Übereinkommen bereits 2013 ratifiziert, ohne dass sich in der Folge an den Arbeits- und Lebensbedingungen von Betreuungskräften in der häuslichen Betreuung

nennenswert etwas gebessert hätte. Es sind daher sowohl ambitioniertere Standards als auch eine effektive Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen erforderlich.

Zu begrüßen ist die Aufforderung, Maßnahmen zu ergreifen, um die besondere Situation von Hausangestellten und im Haushalt lebenden Pflegekräften zu formalisieren und zu regulieren. Dabei darf es nicht um eine Legalisierung des Status quo gehen, sondern im Gegenteil müssen informelle Erwerbsformen in reguläre Vertragsverhältnisse überführt und die geltenden Normen des europäischen und nationalen Rechts durchgesetzt werden. Aufgrund der weit-
hin verbreiteten Rechtsverstöße insbesondere im Bereich des nationalen Arbeitszeitrechts, gegen den gesetzlichen Mindestlohn sowie gegen das nationale und europäische Sozialversicherungsrecht bedarf es in der Tat auch einer Regulierung, also zusätzlicher Maßnahmen, um die Durchsetzung des geltenden Rechts zu fördern.

Auf europäischer Ebene gilt es, auf sekundärrechtlicher Ebene Klarstellungen vorzunehmen, um die Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten bei der Regulierung, zu der sie aufgefordert werden, zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für die Regulierung formell selbstständiger Dienstleistungen bis hin zur Untersagung derselben in der häuslichen Betreuung. Bei selbstständigen Betreuungstätigkeiten dürfte es sich sowohl im Sinne des europäischen Rechts, dessen Arbeitnehmer*innenbegriff durch die einschlägige Rechtsprechung konkretisiert ist, als auch nach nationalem Recht einiger Mitgliedstaaten in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle um verdeckte abhängige Beschäftigung handeln. Daher muss klargestellt werden, dass die Regulierung dieser Konstellationen zum Zwecke der Wahrung grundlegender Beschäftigtenrechte im Sinne des Art. 31 Abs. 1, 2 EU-Grundrechtecharta mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 51 ff. AEUV sowie mit der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt vereinbar ist.

Des Weiteren gilt es zu unterbinden, dass das europäische soziale Koordinationsrecht durch missbräuchliche Nutzung des Art. 13 der Verordnung 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 umgangen wird. Dies geschieht derzeit beispielsweise, indem Tätigkeiten im Wohnsitzstaat fingiert oder vom Arbeitgeber wirtschaftlich unbedeutende Tätigkeiten im Wohnsitzstaat angeordnet werden, jeweils mit dem alleinigen Ziel, dass die beschäftigte Person dem Sozialversicherungsrecht des Wohnsitzstaates unterfallen soll. Da Betreuungstätigkeiten im Privathaushalt nach der äußeren Vertragsform nicht selten grenzüberschreitend erbracht werden, zum Beispiel in Form der Arbeitnehmerentsendung oder einer selbstständigen Tätigkeit, sollte schließlich auch die Rolle der ELA bei der Durchsetzung europäischen Rechts gestärkt werden.

Auf nationaler Ebene sollte die europarechtlich gebotene obligatorische Zeiterfassung nach Maßgabe der EuGH-Rechtsprechung zeitnah umgesetzt werden, weil sie eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass Arbeitszeiten, Ruhezeiten und nationale gesetzliche Mindestlöhne eingehalten werden. Des Weiteren sind im nationalen Recht auch bei künftiger Regulierung der häuslichen Betreuung die europarechtlichen Vorgaben an die Ausgestaltung von Bereitschaftszeiten einzuhalten. Ebenso ist es erforderlich, Rechtsdurchsetzung und Kontrollen auf nationaler Ebene zu stärken, damit Beschäftigte in der häuslichen Betreuung ihre Rechte leichter durchsetzen können, da diese Rechte bislang nur in seltenen Einzelfällen durchgesetzt werden.

Darüber hinaus ist zu begrüßen, dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, sich mit den Risiken von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz im Betreuungssektor zu befassen und Schritte zur Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 190 zu unternehmen. Damit nimmt sie den noch ausstehenden Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der ILO C 190 gewissermaßen vorweg.

Legale Zuwanderung

Hinsichtlich der legalen Zuwanderung in den Pflegesektor hält der DGB fest, dass es auf nationaler Ebene nicht in allen Mitgliedstaaten einen Mangel an Pflegekräften gibt. So fehlt es in Deutschland nicht an ausgebildeten Pflegekräften, sondern mehrere hunderttausende Pflegefachkräfte arbeiten nicht mehr im erlernten Beruf, wären aber bereit, bei grundlegend verbesserten Arbeitsbedingungen zurückzukehren. Es gilt daher primär, diese Bedingungen zu verbessern, wie es die Strategie an anderer Stelle zurecht betont. Pflegefachkräfte aus Drittstaaten dürfen nicht ausgebeutet werden, um die unhaltbaren Arbeitsbedingungen im Pflegesektor beibehalten zu können. Das gilt sowohl für Erwerbsmigrant*innen als auch für Geflüchtete, etwa aus der Ukraine. Anderenfalls würden die richtigen Ziele der Strategie hinsichtlich verbesserter Arbeitsbedingungen konterkariert, zulasten sowohl der neu einwandernden Pflegefachkräfte als auch derjenigen, die bereits in der Europäischen Union arbeiten.

Die kurz erwähnte ethische Anwerbung bedarf ambitionierter Standards. Anders als in der Strategie dargestellt sind die bisherigen Schritte zur Umsetzung der Initiative „Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus Drittländern“ nicht geeignet, solche Standards zu implementieren, sondern im Gegenteil fehlen sie insbesondere in der Pilotphase des Talent Pool nahezu vollständig. Gerade direkte Matching-Prozesse zwischen Interessent*innen und Arbeitgeber*innen ohne Qualitätskontrolle der Stellenangebote bergen ein Missbrauchspotenzial, zum einen, weil Arbeitgeber*innen nicht ausgefiltert werden, die für schlechte

Arbeitsbedingungen bekannt sind, zum anderen, weil kaum sichergestellt werden kann, dass Interessent*innen Informationen zu ihren Rechten und Möglichkeiten im Vermittlungsprozess erhalten. Auch die von der EU-Kommission angestrebten Talente-Partnerschaften sind kritisch zu sehen, weil sie den Trend verstärken, bilaterale Arbeitsmigrationsabkommen und Partnerschaften mit Drittländern als Mittel zur Steuerung der Arbeitsmigration einzusetzen. Die bestehenden und noch zu entwickelnden Abkommen müssen die Sicherheit, den Schutz und die Rechte von Wanderarbeitnehmer*innen verbessern. Sie sollten die Notwendigkeit von Transparenz, Information und Einbeziehung der Gewerkschaften sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern auf den relevanten Ebenen, die Übernahme von Vermittlungskosten und Reisekosten durch die Arbeitgeber sowie den Zugang zu Informationen für abhängig Beschäftigte, einschließlich Arbeits- und Gewerkschaftsrechten, Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen berücksichtigen.

Außerdem sollten Mitgliedstaaten das Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler (1997) ratifizieren und weitere internationale Standards für die private Vermittlung in das nationale Recht umsetzen. Die Europäische Union sollte zu diesem Zwecke die Mitgliedstaaten ermutigen, ihre nationalen Arbeitsverwaltungen zu stärken und ihnen eine stärkere Rolle in der Anwerbung von Fachkräften einzuräumen sowie insbesondere die private Arbeitsvermittlung stärker zu regulieren.

Der DGB regt ferner an, zu prüfen, ob zeitnah ein europäischer Rechtsakt zur privaten Vermittlung und Anwerbung von Arbeitskräften auf Basis des oben erwähnten ILO-Übereinkommens 181 ergehen kann. Dabei sollten unter anderem Mindestqualitätsstandards für die Tätigkeit privater Vermittler geregelt sowie ein Verbot eingeführt werden, den Interessent*innen für die Vermittlungstätigkeit unmittelbar oder mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten in Rechnung zu stellen. Vermittlungskosten sind vom Arbeitgeber zu tragen und sollten nur einmalig in Rechnung gestellt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass „die Vermittlungsagenturen die Arbeitnehmer unabhängig von der Dauer ihres Vertrags vor der Abreise über ihre Arbeitsbedingungen, ihre Sozialversicherungsansprüche, ihre Reise und Unterbringung sowie über die am Arbeitsplatz geltenden Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und andere einschlägige Vorkehrungen in ihrer eigenen Sprache oder einer Sprache, die sie verstehen, informieren“ (so in anderem Kontext die EU-Kommission in den Leitlinien für Saisonarbeitnehmer in der EU im Zusammenhang mit dem Covid-19-Ausbruch, Juli 2020). Überdies sollte dieser Rechtsakt den Mitgliedstaaten ausdrücklich klarstellen, dass Mitgliedstaaten regeln können, dass die Vermittlung in bestimmten Branchen nur durch die öffentliche Arbeitsverwaltung erfolgen darf. Als Vorbild kann die Regelung für Saisonarbeitsbeschäftigte aus Drittstaaten (Art.21, 2014/36/EU) dienen.

Zu 3.2 Ein besseres Gleichgewicht zwischen Arbeit und Betreuungspflichten

Mit schätzungsweise 2,5 Prozent des BIP beziffert die Europäische Kommission den Wert, der von Angehörigen und Nahestehenden in der Langzeitpflege geleisteten Stunden. Der DGB begrüßt diese klare Benennung der volkswirtschaftlichen Leistung, die durch Sorgearbeit erbracht wird, und setzt sich auch im nationalen Kontext dafür ein, die Berechnungsgrundlage des BIP zu erweitern und Leistungen der Versorgungsökonomie zu berücksichtigen.¹

— x Leider verlässt sich die EU-Kommission stark auf die sachgerechte Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die bis August 2022 in nationalem Recht hätte verankert sein müssen. Erst verspätet wurde am 01.12.2022 ein entsprechender Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (BT-Drs. 20/447 vom Deutschen Bundestag verabschiedet, der die Vorgaben der Richtlinie aber nur unzureichend erfüllt. So fehlt die bezahlte Freistellung für Väter und gleichgestellte zweite Elternteile rund um die Geburt eines Kindes als wichtiges gleichstellungspolitisches Instrument, weswegen bereits ein Vertragsverletzungsverfahren von Seiten der EU-Kommission eingeleitet wurde.

— Auch bei den weiteren Aspekten bleibt der Entwurf hinter den Vorgaben der Richtlinie zurück. Vor allem die Beibehaltung der Schwellenwerte und die nur eingeschränkten Rechte für Beschäftigte mit Sorgeverantwortung in kleinen Betrieben, der infolgedessen nicht ausreichende Kündigungsschutz, weitere Einschränkungen bei der Verteilung der Arbeitszeiten für Beschäftigte in Betrieben unterhalb der jeweiligen Schwellenwerte und lediglich ein Beschwerderecht bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes statt eines wirksamen Diskriminierungsschutz für Eltern und pflegende Angehörige sind Kritikpunkte des DGB und nicht mit den Vorgaben der Richtlinie – die Geschlechtergleichstellung voranzutreiben – in Einklang zu bringen. Der DGB verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 02. September 2002, in der die Kritikpunkte ausführlich begründet sind.

Die nur marginale Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben hat damit auch unmittelbare Auswirkungen auf die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung.

Eine Sensibilisierungskampagne lohnt vor allem, um die Einführung tatsächlicher Verbesserungen bekannt zu machen, beispielsweise die Einführung einer Väterfreistellung und/oder eine Entgeltersatzleistung für pflegende Angehörige.

¹ Antrag L001 Wandel ist weiblich, Zeile 436f.

Diese allein würden der Aufforderung der Kommission nach Beseitigung von Rollenstereotypen und der Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen für pflegende Angehörige zwar noch nicht umfassend gerecht, könnten aber einen Beitrag zur Umverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern leisten. Zur tatsächlichen Gleichstellung bedarf es allerdings zahlreicher weiterer Schritte, insbesondere im Steuer- und Sozialrecht.

Zu 4. Investitionen in die Pflege und Betreuung

Mit Recht stellt die europäische Kommission fest, dass die öffentlichen Ausgaben für Pflege und Betreuung in den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen. Daran zeigt sich, dass unterschiedliche Ansätze in Bezug auf die Organisation, Qualität und Wertschätzung der Pflegearbeit bestehen. Konkret werden der Langzeitpflege, der formellen und informellen Pflege unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Die Bundesregierung hat bereits 2018 in ihrer Konzierten Aktion Pflege beschlossen, eine auskömmliche Finanzierung hochwertiger Pflege sicherzustellen und zusätzlich über bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen eine höhere Attraktivität von Arbeitsplätzen in der Pflege zu schaffen. Daraus sind bis heute keine wesentlichen Strategien erwachsen, die zu einer nachhaltigen und fairen Finanzierung der Langzeitpflege in Deutschland geführt hätten. Im Gegenteil: die soziale Pflegeversicherung in Deutschland ist defizitär, strukturelle Reformen werden immer wieder auf unbestimmte Zeit verschoben. Dadurch steigt der privat zu erbringende Anteil der Pflegekosten massiv an. Pflegebedürftigkeit wird für immer mehr Menschen zur Armutsfalle. Werden echte Reformen weiterhin verschoben, so steht zu erwarten, dass die Langzeitpflege der am schnellsten wachsende Posten der öffentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung sein wird, der bis 2050 auf 2,5 % des BIP ansteigen dürfte, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geben wird.

Der DGB hat vielfach angeregt, die öffentliche Unterstützung für den Pflegesektor auszuweiten und die Einnahmeseite der Pflegeversicherung zu verbreitern. Damit wäre eine soziale Investition, die parallel mit Maßnahmen für eine nachhaltige Finanzierung einen mehrfachen Nutzen für den Einzelnen, die Gesellschaft und die Wirtschaft bringt, möglich. Indem mehr in Pflege und Betreuung investiert würde, trüge dies zu spürbar mehr Wohlergehen und Würde für Pflegeempfänger sowie ihrer Angehörigen bei.

Der DGB begrüßt deshalb die Empfehlungen der Kommission in Form wichtiger Aufforderungen an die Mitgliedstaaten. Sie müssen zeitnah mit einer angemessenen und nachhaltigen Finanzierung für hochwertige Betreuungs- und Pflegesysteme sorgen.



Dazu ist es erforderlich, die öffentlichen und privaten Investitionen auf nationaler Ebene zu erhöhen, und durch EU-Mittel zu ergänzen. EU-Finanzierungsmöglichkeiten wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+), einschließlich seiner Komponente Beschäftigung und soziale Innovation, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, der Fonds für einen gerechten Übergang sowie die Programme „Horizont Europa“ und „Digitales Europa“ können dazu von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) können darüber hinaus förderfähige Reformen und Investitionen im Zusammenhang mit der Erholung von der COVID-19-Pandemie finanziert werden. Aus dem Instrument für technische Unterstützung können ebenfalls Reformen und Investitionen unterstützt werden. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten Strategien verfolgen, die der nachhaltigen Finanzierung von Betreuungs- und Pflegediensten förderlich sind und mit der allgemeinen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Einklang stehen.