



This project is co-funded by  
the European Union

# EUROPÄISCHE EMPFEHLUNGEN

QUALITÄT DER ARBEITSPLÄTZE UND DIENSTE IN  
DEN SEKTOREN DER PERSÖNLICHEN PFLEGE UND  
DER DIENSTLEISTUNGEN IM HAUSHALT

Februar 2016

[forquality.eu](http://forquality.eu)



Social Services Europe



European  
Social  
Network



## VORBEMERKUNG

Die europäischen Empfehlungen wurden anhand der Untersuchungen der Autor/innen, der elf Länderberichte im Rahmen von For Quality! und des Gesamtberichts, der Beiträge und Vorschläge der Projektpartner, der Vorschläge und Anmerkungen der Teilnehmer und Mitglieder der Partnerorganisationen und der Beiratsmitglieder (AGE-Plattform, Eurofound) erarbeitet. Die Autor/innen möchten sich bei den vorgenannten Personen herzlich für die von ihnen investierte Zeit und ihre Beiträge bedanken.

Diese Veröffentlichung wird durch das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Solidarität – PROGRESS (2007-2013) – gefördert. Das Programm wird von der Europäischen Kommission umgesetzt. Es wurde ins Leben gerufen, um die Umsetzung der Ziele der Europäischen Union für die Beschäftigung und die sozialen Fragen zu unterstützen, die in der Sozialpolitischen Agenda festgelegt wurden, und so zum Erreichen der Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 in diesen Bereichen beizutragen.

Das Programm mit siebenjähriger Laufzeit zielt auf alle Akteure ab, die zur Ausgestaltung geeigneter und effektiver Beschäftigungs- und Sozialgesetze und entsprechender Politiken in der EU-28, den EFTA-EWR-Ländern sowie den EU-Beitritts- und Vorbeitrittskandidatenländern beitragen können. Zu weiteren Informationen siehe: <http://ec.europa.eu/progress>.

Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen spiegeln nicht notwendigerweise den Standpunkt oder die Meinung der Europäischen Kommission wider.

# I. EINLEITUNG

In der gesamten Europäischen Union stellen die personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt einen Wachstumssektor für die Beschäftigung dar und sie decken eine zunehmende Nachfrage der Europäer, die möglichst lange unabhängig leben oder mithilfe von Fachkräften Beruf und Privatleben besser in Einklang bringen möchten. Personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt wurden in einer Arbeitsunterlage der Europäischen Kommission von 2012 für ihre Dienststellen<sup>1</sup> als breites Spektrum von Aktivitäten beschrieben, die zum Wohlergehen von Familien und Einzelpersonen im häuslichen Umfeld beitragen: Kinderbetreuung, Langzeitpflege von älteren Menschen und Menschen mit Behinderung, Putzen, Nachhilfeunterricht, Reparaturen am Haus, Gartenarbeit etc. Diese Dienstleistungen können von unterschiedlichen Strukturen angeboten werden, angefangen vom öffentlichen über den privaten bis zum dritten (gemeinnützigen) Sektor, und sie haben einige Gemeinsamkeiten und stehen vor ähnlichen Herausforderungen. .

Das Projekt „For Quality!“<sup>2</sup> „Improving jobs and services’ quality in personal care and household services across Europe“ soll zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Qualität von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt beitragen. Im Rahmen von For Quality! fanden 2015 drei Seminare statt, während denen die aktuelle Lage bei diesen Dienstleistungen und ihre Merkmale in elf EU-Mitgliedstaaten erörtert wurden. Es wurden elf Länderberichte erstellt, die die Situation im jeweiligen Land zusammenfassen. Diese Berichte nennen eine Reihe von Problemen mit der Qualität der Dienstleistungen und Arbeitsplätze im Sektor der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen und zeigen den gemeinsamen Wunsch, die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Dienstleistungen in diesen Bereichen zu verbessern, die Arbeitsplätze attraktiver zu gestalten und die Sektoren zu professionalisieren.

---

<sup>1</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Nutzung des Potenzials von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt, SWD(2012) 95 endgültig

<sup>2</sup> <http://forquality.eu/>

## II. EMPFEHLUNGEN

### *Zu Finanzierungsvorschriften und Investitionen:*

- 1. Es ist wichtig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten strategisches, langfristiges Denken zu persönlichen Pflegediensten und Dienstleistungen im Haushalt fördern und Sparmaßnahmen vermeiden, die lediglich zur Entstehung von Schwarzarbeit beitragen und den Teufelskreis aus langfristiger Ausgrenzung und neuem Bedarf an Sozialdiensten verschärfen.**

Überall in Europa sind immer mehr Arbeitnehmer für die Erbringung häuslicher Dienstleistungen für abhängige und nicht-abhängige Menschen erforderlich. In vielen Ländern fördert die finanzielle Unterstützung der Haushalte jedoch nicht immer das Arbeitsplatzpotenzial in diesen Sektoren und verbessert auch nicht den Zugang zu erschwinglichen Pflegediensten. Daneben bestehen immer mehr Bedenken über die Zunahme der Schwarzarbeit und die Unsicherheit der Arbeitsplätze in diesem Bereich, die zu prekären Arbeitsbedingungen und zu Verlusten bei den Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen führen.

Nachhaltige soziale Investitionen sollten personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen für alle zugänglich machen, die sie brauchen, und Anspruchsvoraussetzungen, die von den eigenen finanziellen Möglichkeiten der Nutzer zur Finanzierung grundlegender personen- oder haushaltsbezogener Dienstleistungen abhängen, sollten vermieden werden. Dies trägt auch dazu bei, Schwarzarbeit und unregulierte Arbeit einzudämmen. In mehreren Länderberichten des Projekts For Quality! wurde darauf hingewiesen, dass bei den öffentlichen Ausgaben für Pflegedienste pro Einwohner eine große Diskrepanz zwischen den regionalen und nationalen Ebenen besteht, was der Dezentralisierung der Sozialversicherungssysteme geschuldet ist und durch die Wirtschaftskrise und laufenden Finanzierungskürzungen noch verschlimmert wurde.

- 2. Die Europäische Union sollte Investitionen in alle Sozialdienste und sozialen Sicherungssysteme fördern. Dazu gehört auch die Unterstützung des Ansatzes sozialer Investitionen in ihren politischen Leitlinien.**

Personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen haben ein großes aktuelles und künftiges Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort, auch innerhalb von Familien, und sie helfen Europäern, die so lange wie möglich in der Gemeinschaft leben möchten. Personenbezogene Dienstleistungen müssen Teil einer ganzheitlichen Strategie sein, um ihr Potenzial auszuschöpfen. An der gemeinsamen Planung sollten unterschiedliche Akteure (öffentlich, privat, dritter Sektor und Nutzer der Dienstleistungen) beteiligt sind. Die Entwicklung erfordert beträchtliche soziale Investitionen. Diese werden sich langfristig durch eine bessere soziale

Integration und besseren Zugang zum Arbeitsmarkt sowie dadurch auszahlen, dass Menschen in die Lage versetzt werden, so lange wie möglich unabhängig zu leben.

---

***Zu den Arbeitsvorschriften und der Beschäftigungsqualität:***

- 3. Die Europäische Union sollte nachhaltige, hochwertige Beschäftigung in den Sektoren der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen fördern, um Menschen dafür zu gewinnen, in diesem Bereich zu arbeiten und zu bleiben und sicherzustellen, dass Europa den sich abzeichnenden Bedürfnissen der Bevölkerung und den demografischen Herausforderungen begegnen kann.**

Die Situation der Arbeitnehmer in diesen Sektoren in einigen Ländern, die langen Arbeitszeiten, die relativ schlechte Bezahlung, das Fehlen angemessener Ausbildungen und die belastende Arbeit müssen neben den hohen Zahlen von Arbeitsunfällen auf europäischer Ebene behandelt werden, um Berufe in den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen attraktiver zu machen. Dies ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass künftig immer mehr Europäer Unterstützung im Haushalt werden haben wollen, um Beruf und Privatleben besser in Einklang bringen oder möglichst lange unabhängig in der Gemeinschaft leben zu können.

Mehrere der Länderberichte im Rahmen von For Quality! betonen, dass Arbeitnehmer in der häuslichen Pflege weit über die Grenzen ihres Arbeitsvertrags hinausgehen, was die Länge des Arbeitstags und Nichtstandardregelungen wie Wochenend- und Nachtschichten betrifft, und so ihre eigenen Möglichkeiten, Beruf und Privatleben in Einklang zu bringen, mindern. Bisher haben erst 6 EU-Mitgliedstaaten das ILO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte ratifiziert. Außerdem müssen Regierungen darauf achten, dass ihre arbeitsrechtlichen Bestimmungen für Arbeitsmigranten nicht zu einer Verschlechterung von Arbeitnehmerrechten führen, die zur Ausbeutung von Arbeitnehmern beiträgt. Dies gilt vor allem für Länder, wo im Haushalt arbeitende Migranten einen großen Teil der Erwerbsbevölkerung ausmachen. Ein weiterer, häufig übersehener Aspekt ist die Notwendigkeit, der Abwanderung qualifizierter Pflegekräfte aus Süd-, Mittel- und Osteuropa nach West- und Nordeuropa entgegenzuwirken, weil sie die Entwicklung hochwertiger Gesundheits- und Sozialdienste in den Ländern unterwandern kann, die ein hohes Maß an Abwanderung haben.

**4. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten ungeachtet des Beschäftigungsverhältnisses zwischen dem Arbeitnehmer und Nutznießer der Dienstleistung Initiativen zur Risikominderung durchführen, um die hohe Anzahl von Arbeitsunfällen und die psychosozialen Risiken bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen zu verringern**

In vielen Ländern ist es aufgrund des direkten Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Vertragsverhältnisses bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen unwahrscheinlich, dass ein Haushalt als Arbeitsplatz auf Risikopräventionsmaßnahmen unter dem Aspekt der Arbeitsunfälle und anderen Risiken überprüft wird, vorrangig aus Gründen der Privatsphäre. Dennoch handelt es sich um schwere Arbeit, denn sie beinhaltet das Tragen schwerer Lasten, Stress und andere psychosoziale Risiken sowie die Sorge um die eigene Sicherheit.

**5. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten die Zugänglichkeit, Qualität und Erschwinglichkeit von Ausbildungen und beruflichen Entwicklungschancen für alle Arbeitnehmer fördern und subventionierte Programme, wo sie bestehen, für andere Arbeitnehmer öffnen. Der Zugang zu Berufsbildung sollte durch eine nachhaltige finanzielle staatliche Förderung subventioniert werden.**

Viele häusliche Pflegekräfte, die vom Nutzer der Dienstleistung direkt angestellt werden, haben nicht den gleichen Zugang zu geförderten Ausbildungsprogrammen wie Arbeitnehmer einer Dienstleistungsorganisation. In den Länderberichten zum Projekt For Quality! beklagen die meisten Länder das Fehlen verfügbarer und erschwinglicher Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung für Pflegekräfte und Haushaltsangestellte, die selbstständig sind oder direkt vom Nutzer der Dienstleistung beschäftigt werden, und ein Fehlen beruflicher Mobilität für diejenigen, die sich im Beruf weiterentwickeln möchten, einschließlich des Wechsels in einen verwandten Pflegeberuf. Die fehlenden beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, vor allem bei den Kräften, die in der häuslichen Pflege anfangen, können die Attraktivität des Berufs mindern und zu einer höheren Fluktuation bei den Fachkräften führen.

**6. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten Programme fördern, die frühere Berufserfahrung anerkennen und die so erworbenen Fähigkeiten bescheinigen.**

Mit dem Ziel, den Nutzern dieser Dienstleistungen mehr Wahlmöglichkeiten und mehr Kontrolle über die Unterstützung zu geben, die sie ggf. brauchen, und um eine bessere Integration in die Gesellschaft zum Nutzen aller zu erreichen, haben mehrere Länder Systeme geschaffen, die auf einem persönlichen Budget oder Gutscheinen basieren. Einige davon ermöglichen es dem Nutzer, einen Arbeitnehmer direkt einzustellen. Untersuchungen in ganz Europa zeigen jedoch,

dass ein solches System, wenn es nicht gut reguliert wird, zu negativen Situationen bezüglich der Arbeitnehmerrechte und der Sicherheit am Arbeitsplatz führt. Außerdem bietet es weniger Ausbildungs-, Entwicklungs- und Qualifizierungschancen als das klassische Dreieckssystem, in dem eine Einrichtung des öffentlichen, privaten oder dritten Sektors als Zwischenglied dient, um die Qualifizierung und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

**7. Die europäischen Fonds, wie der ESF, könnten genutzt werden, um Zugang zu Qualifikationen und Ausbildungsprogrammen zu bieten, die sicherstellen, dass die Nutzer die besten verfügbaren Dienstleistungen erhalten.**

Bei den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen muss man zwischen Pflege- und Nicht-Pflege-Tätigkeiten unterscheiden. Die beiden erfordern unterschiedliche Fähigkeiten, Qualifikationsniveaus und Ausbildungen, um gute Unterstützung und Dienstleistungen bieten zu können. Obwohl es auch bei Haushaltsdienstleistungen eine zwischenmenschliche Dimension gibt, spielt diese bei sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung/Langzeitpflege eine viel wichtigere Rolle. Viele Länder haben anerkannte Lehrpläne und Abschlüsse für Pflegeberufe, aber nicht überall sind Richtlinien vorhanden, die sicherstellen, dass Arbeitnehmer, die „Pflege-“ oder „Nicht-Pflege-Tätigkeiten“ ausüben, eine angemessene Ausbildung haben.

**8. Die EU sollte ggf. den sozialen Dialog für alle Arbeitnehmer im Bereich der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen fördern und unterstützen, um zur Förderung angemessener Arbeitsbedingungen beizutragen.**

Mit Ausnahme weniger Länder ist die Tarifbindung bei den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen unzureichend. Obwohl sie einen großen Anteil an der Beschäftigung und dem BIP haben, sind Pflegeberufe oft unterrepräsentiert, was an verschiedenen Faktoren liegt. Die Haushalts- und Pflegeberufe haben nicht immer einen eigenen Berufsverband auf nationaler Ebene und die Finanzierung durch eine Vielzahl von Systemen und Beschäftigungsverträgen – einige davon öffentlich, privat oder beides – gestaltet den sozialen Dialog komplex.

---

***Zur Qualität der Dienstleistungen:***

**9. Die öffentlichen Behörden, die für die Verwaltung und Trägerschaft personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen verantwortlich sind, müssen sicherstellen, dass nationale Standards zur Dienstleistungsqualität erarbeitet, aktualisiert, voll überwacht und bewertet werden.**



Auch wenn dies nicht überall gilt, betonen einige Länderberichte des Projekts For Quality!, dass es Mindestvorschriften zur Überwachung der Qualität von Sozialdiensten gibt oder es solche Standards gibt, aber große Unterschiede bei der Durchsetzung dieser Qualitätsleitlinien oder Standards zwischen den regionalen oder nationalen Ebenen innerhalb des Lands bestehen. Die Qualitätssicherungsmaßnahmen werden bisweilen als zu schwach angesehen, da sie nur auf einer Selbstbewertung basieren.

**10. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen die freiwilligen EU-weiten Qualitätsrichtlinien für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse und entsprechende Qualitätsrahmen fördern und die beständige Verbesserung und Überwachung der Qualität der Arbeitsbedingungen sowie der Qualität der erbrachten personenbezogenen Pflegedienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt auf allen Ebenen unterstützen. Die Träger müssen sicherstellen, dass alle Menschen, die Dienstleistungen brauchen, diese erhalten und nicht nur die, die leicht zu erreichen sind.**

Die Qualifikationen von Fachkräften spielen neben angemessenen Arbeitsbedingungen und Finanzierungen eine wesentliche Rolle für die Qualität der Dienstleistungen. Wie bereits frühere politische Dokumente der EU feststellen<sup>3</sup>, sollten diese Elemente bei der Erarbeitung von Qualitätsstandards in diesen Sektoren berücksichtigt werden und auf Menschenrechtsrichtlinien und Kernqualitätsgrundsätzen als Vorbedingung für hochwertige Dienstleistungen basieren, wie es die EU-weiten freiwilligen Qualitätsrichtlinien für Sozialdienste beschreiben<sup>4</sup>. Die Standards sollten einem Ansatz folgen, bei dem der Mensch im Mittelpunkt steht, und durch einen partizipativen Prozess erarbeitet werden, an dem alle relevanten Akteure beteiligt sind, einschließlich der Verbände, die die Nutzer dieser Dienstleistungen vertreten.

Gleichzeitig sollten die EU-Mitgliedstaaten, die leistungsabhängige Bezahlungen („Pay for Performance“) als Qualitätsgarantie nutzen, sich der nachteiligen Wirkungen bewusst sein, wie der Ausgrenzung von Dienstleistungsnutzern, die mehr Arbeit als die „einfacheren“ Fälle erfordern, und die Zunahme der Zuzahlungen aus eigener Tasche durch Nutzer für zusätzliche von ihnen benötigte ‚Optionen‘ oder Dienstleistungen, was die Ungleichheiten verschärft.

---

<sup>3</sup> GD EMPL, Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa, COM(2011) 900 endgültig, 2011

<sup>4</sup> Ausschuss für Sozialschutz, SPC/2010/10/8 final, 2010



## BIBLIOGRAPHIE

- Pour la Solidarité, ORSEU & For Quality project consortium, Quality of jobs and services in the Personal care and Household Services sector, 2015. 11 reports: Austria, Czech Republic, Germany, Finland, France, Belgium, Italy, the Netherlands, Spain, Sweden and United Kingdom
- DG Employment, Social Affairs and Inclusion, EEPO, Thematic review on personal and household services, 2015
- European Parliament, Draft Report on women domestic workers and carers in the EU (2015/2094(NI)), October 2015
- EASPD, Personal and Household Services (PHS) briefing paper, March 2014
- Social Services Europe, Response to the European Commission Public Consultation 'Exploiting the employment potential of the personal and household services, July 2012
- Eurofound, More and better jobs in home-care services, 2013
- WeDo project partnership, European Quality Framework for long-term care services, 2012