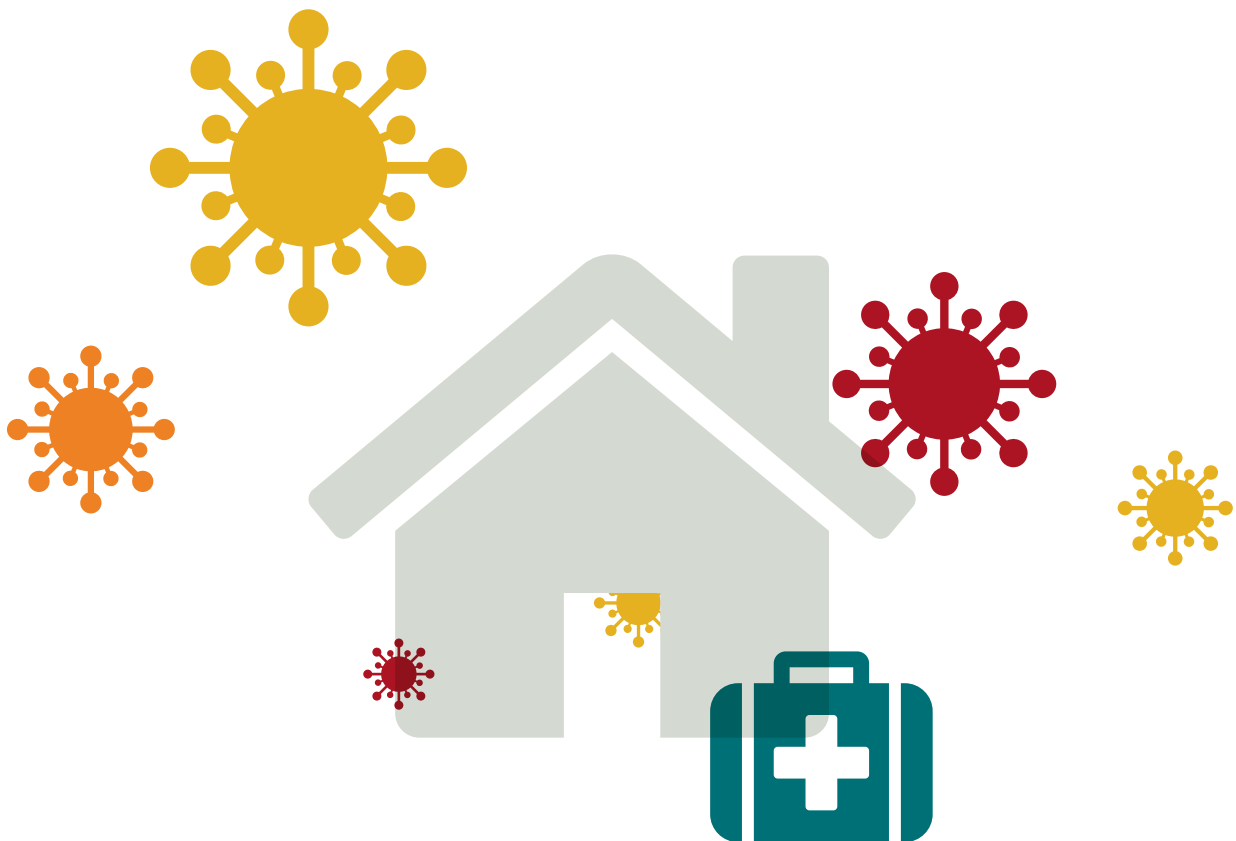


DeZIM Research Notes +

DRN #12 | 22 Berlin, den 18. November 2022

Das transnationale System der häuslichen Betreuung auf dem Prüfstand

Die Coronapandemie und ihre Folgen für die häusliche
Betreuung älterer Menschen in Deutschland



Die DeZIM Research Notes sind wissenschaftliche Beiträge, die Ergebnisse aus Projekten des DeZIM-Instituts und der DeZIM-Forschungsgemeinschaft präsentieren. Zur Qualitätssicherung werden sie von den zuständigen Abteilungsleitungen des DeZIM begutachtet und durchlaufen ein Peer-Review-Verfahren. Die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen durch das DeZIM steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.

DeZIM Research Notes +

DRN #12 | 22 Berlin, den 18. November 2022

Das transnationale System der häuslichen Betreuung auf dem Prüfstand

Die Coronapandemie und ihre Folgen für die häusliche
Betreuung älterer Menschen in Deutschland

INHALT

Zusammenfassung	01
Abstract	01
Zentrale Ergebnisse	02
<hr/>	
1. Hintergrund: Das transnationale System der häuslichen Betreuung	03
<hr/>	
2. Die Studie: Design und Sampling	05
2.1 Sampling und Response	07
2.2 Stichprobenbeschreibung	08
<hr/>	
3. Pandemiebedingte Herausforderungen des transnationalen Systems der häuslichen Betreuung .	08
3.1 Verlängerung des Arbeitseinsatzes der polnischen Betreuungskräfte	09
3.2 Aufrechterhaltung der transnationalen Mobilität zwischen Polen und Deutschland trotz Reisebeschränkungen	10
3.3 Versorgung mit Hygienesets und Bereitstellung aktueller Informationen	11
3.4 Angebot und Nachfrage nach ausländischen Betreuer*innen während der Pandemie	12
<hr/>	
4. Zukünftige Herausforderungen für das transnationale System der häuslichen Betreuung	13
4.1 Neuregelung der EU-Entsenderichtlinie und Forderung nach einer Regulierung des Systems	14
4.2 Welchem Pflegemodell gehört die Zukunft?	14
<hr/>	
5. Fazit	15
<hr/>	
Literaturverzeichnis	17
Über die Autor*innen	19

Das transnationale System der häuslichen Betreuung auf dem Prüfstand

Die Coronapandemie und ihre Folgen für die häusliche Betreuung älterer Menschen in Deutschland

Susanne Bartig, Kamil Matuszczyk, Magdalena Nowicka und Theresa Schwass

ZUSAMMENFASSUNG

In Deutschland werden viele Haushalte bei der Betreuung älterer Angehöriger durch osteuropäische Betreuungskräfte unterstützt. Die Betreuung basiert dabei auf einem transnationalen Rotationssystem (*zirkuläre Migration*): Die Betreuer*innen arbeiten in Tandems und wechseln sich bei der zu leistenden Betreuung ab. Wenn eine Betreuungskraft nach Hause zurückkehrt, übernimmt eine andere aus demselben Herkunftsland die Betreuung der pflegebedürftigen Person in Deutschland. Die Coronapandemie und die damit verbundenen Reiseeinschränkungen zur Eindämmung des Virus stellten dieses transnationale System der häuslichen Betreuung vor besondere Herausforderungen. Im Rahmen des am DeZIM-Institut laufenden Projekts „Häusliche Pflege in Zeiten der Pandemie“ wurden Expert*innen sowie Vertreter*innen von Vermittlungsagenturen in Deutschland und Polen zu den Folgen der Pandemie für das polnisch-deutsche System der häuslichen Betreuung befragt. Das Projekt hat dabei insbesondere beleuchtet, welche Auswirkungen die Coronakrise zum einen auf die betroffenen Familien in Deutschland und zum anderen auf die polnischen Betreuungskräfte hatte.

Schlagwörter: Covid-19; Coronapandemie; transnationale Mobilität; Migration; 24-Stunden-Betreuung; polnische Betreuungskräfte

ABSTRACT

In Germany, many families are assisted by Eastern European home care workers in caring for elderly relatives. The care is based on a transnational rotation system (*circular migration*): The care workers work in tandems and take turns in the care to be provided. When one care worker returns home, another from the same country of origin takes over the care of the person in need in Germany. The COVID-19 pandemic and the associated travel restrictions to contain the virus posed particular challenges to this transnational system of home care. As part of the project "Home Care in Times of the Pandemic" at the DeZIM Institute, experts and representatives of brokering agencies in Germany and Poland were interviewed about the effects of the pandemic on the Polish-German home care system. In particular, the project focused on the impact of the COVID-19 pandemic on affected families in Germany as well as on Polish home care workers.

Keywords: COVID-19 pandemic; transnational mobility; migration; 24-hour care; Polish care workers

ZENTRALE ERGEBNISSE

- Um Versorgungsengpässen entgegenzuwirken, haben die Agenturen die polnischen Betreuungskräfte – auch mittels finanzieller Anreize – zur Verlängerung ihres Arbeits-einsatzes in Deutschland motiviert. Allerdings ging der verlängerte Aufenthalt für viele Betreuer*innen mit zusätzlichen physischen und psychischen Belastungen einher.
- Die mit der Pandemie verbundenen Reisebeschränkungen führten sowohl in Polen als auch in Deutschland zu erheblichen logistischen Problemen für die Vermittlungs-agenturen. Insbesondere die Sicherstellung der grenzüberschreitenden Mobilität, die Versorgung der Betreuer*innen mit Hygieneprodukten sowie nicht zuletzt die emotionale Unterstützung der polnischen Betreuungskräfte stellten im Zuge der Pandemie wesentliche Herausforderungen dar.
- Darüber hinaus zeigte die Coronapandemie in aller Deutlichkeit die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage, mit der das System der häuslichen Betreuung seit Langem konfrontiert ist: Unabhängig von der Pandemie bestehen neben dem Arbeitskräftemangel zukünftige Herausforderungen darin, das transnationale Be-treuungssystem zu formalisieren und zu professionalisieren sowie Standards für die Betreuung von älteren Menschen in Privathaushalten gesetzlich zu verankern.

1. Hintergrund: Das transnationale System der häuslichen Betreuung¹

Rund 4,1 Millionen Menschen in Deutschland waren im Jahr 2019 pflegebedürftig, wovon knapp 80 Prozent zu Hause versorgt wurden (Statistisches Bundesamt 2020). Diese hohe Zahl verdeutlicht zum einen den nach wie vor starken Wunsch älterer Menschen, so lange wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld zu leben, dem mit dem „Vorrang der häuslichen Pflege“ (§3 SGB XI) gesetzlich nachgekommen wird. Zum anderen hebt der hohe Anteil an zu Hause versorgten Pflegebedürftigen die Bedeutung der pflegenden Angehörigen hervor. So basiert die deutsche Pflegepolitik auf dem Prinzip „ambulant statt stationär“ und „folgt nach wie vor dem Leitbild eines familialistischen Pflegesystems, in dem die Pflegeverantwortung zuerst den Familien und dort vor allem den Frauen zugewiesen wird“ (Emunds et al. 2019: 2). Infolge veränderter Familienstrukturen und Haushaltsgrößen (Anstieg der Einpersonenhaushalte), wachsender Mobilitätsanforderungen, der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und der unzureichenden Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit steht der weiter steigenden Zahl an Pflegebedürftigen jedoch ein geringeres familiäres Unterstützungspotenzial gegenüber (Anderson 2012; Satola & Schywalski 2016).

Diese Versorgungslücke wird zunehmend durch mittel- und osteuropäische Betreuungskräfte, „Grey Market Carers“ (Kniejska 2015b), und informelle Betreuer*innen geschlossen. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 163.000 bis 300.000 Privathaushalte in Deutschland ausländische Betreuungskräfte beschäftigen (Hielscher et al. 2017; Verband für häusliche Betreuung und Pflege e.V. 2020). Die überwiegend weiblichen Betreuungskräfte aus Polen (24h-Pflege-Check.de 2020; Goździak 2016) wohnen in der Regel mit der zu betreuenden Person in einem Haushalt zusammen (daher die Bezeichnung Live-ins) und arbeiten häufig in einem Rotationssystem,

das heißt, dass sich mehrere Betreuer*innen in einem bestimmten Rhythmus abwechseln und zwischen Deutschland und ihrem Heimatland pendeln (Kniejska 2015a, 2016; Rand 2011).

In Deutschland wird die Pflegeversicherung an die Pflegebedürftigen ausgezahlt, womit die Wahlfreiheit der Empfänger*innen für die Pflegeform erhöht wird; gleichzeitig werden dadurch jedoch auch Anreize für informelle Vereinbarungen geschaffen (Anderson 2012). Gegenwärtig scheinen informelle Vereinbarungen zwischen Familien und Betreuungspersonen mit Migrationshintergrund zu dominieren. So gehen Schätzungen davon aus, dass ein Großteil (mindestens 90 Prozent) der migrantischen Betreuer*innen in Privathaushalten in Deutschland ohne regulären Arbeitsvertrag beschäftigt ist (Kniejska 2015b; Verband für häusliche Betreuung und Pflege e.V. 2018).

Das mehrwöchige Rotationssystem (üblicherweise 6 bis 12 Wochen) wird jedoch auch häufig von transnational arbeitenden Agenturen organisiert, die Arbeitskräfte rekrutieren und mit dem Angebot einer „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ an deutsche Privathaushalte vermitteln (Leiber et al. 2019; Krawietz 2010, 2014b). Mit der zunehmenden Nachfrage nach ausländischen Betreuer*innen ist die Zahl an Vermittlungsagenturen in den letzten Jahren stark gestiegen (Leiber et al. 2020; Horn et al. 2019). So registrierte das größte deutsche Vergleichsportale 24h-Pflege-Check.de im Jahr 2020 knapp 689 Agenturen, womit sich die Zahl seit der Gründung des Portals im Jahr 2014 verdoppelt hat (24h-Pflege-Check.de 2020: 7). Die Funktionen deutscher und ausländischer Agenturen sind ähnlich, aber nicht identisch; die Agenturen können, müssen jedoch nicht zusammenarbeiten. Leiber, Matuszczyk und Rossow (2019) beschreiben ein transnationales Kooperationsmodell, in dem deutsche Vermitt-

¹ Nachfolgend wird der Begriff „Betreuung“ statt „Pflege“ verwendet, weil die Betreuungskräfte in der Regel nicht für die medizinische Behandlungspflege ausgebildet sind und vor allem grundpflegerische sowie hauswirtschaftliche Tätigkeiten ausführen.

lungsagenturen für die Kundenbeziehung zur betreuungsbedürftigen Person oder den Angehörigen verantwortlich sind und offene Stellen an eine ausländische Entsendeagentur weiterleiten. Die ausländische Agentur rekrutiert lokale Arbeitskräfte und bietet den deutschen Kooperationspartner*innen Portfolios von potenziellen Betreuer*innen an.

Dieses transnationale System der häuslichen Betreuung entwickelte sich bereits in den 1990er Jahren auf der Grundlage informeller Aktivitäten von Agent*innen und Zwischenhändler*innen, die Arbeitsplätze an polnische Betreuungspersonen in Deutschland vermittelten (Elrick und Lewandowska 2008). Mit der EU-Osterweiterung (2004) und der Arbeitnehmerfreizügigkeit (2011) vereinfachte der europäische Binnenmarkt die Entsendung² von osteuropäischen Betreuer*innen als Dienstleister*innen nach Deutschland durch die Agenturen (Rossow & Leiber 2017; Emunds et al. 2019). In Deutschland hat sich in den letzten Jahren ein „Flickenteppich an rechtlichen Bezugsrahmen“ (Benazha et al. 2021: 39) für die Beschäftigung von ausländischen Betreuungspersonen entwickelt, wobei neben der Entsendung am häufigsten die Vermittlung selbstständiger Betreuungskräfte als

Beschäftigungsmodell auftritt (Leiber et al. 2020; Steiner et al. 2019). Unabhängig vom gewählten Rechtsmodell bewegt sich die sogenannte 24-Stunden-Betreuung³ vor dem Hintergrund der Arbeitszeit- und Mindestlohnbestimmungen in Deutschland in einer rechtlichen Grauzone (Benazha et al. 2021; Steiner et al. 2019), die politisch toleriert wird (Lutz & Palenga-Möllnbeck 2010). Während die Grenzen zwischen Arbeits-, Bereitschafts- und Freizeit in der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ verschwimmen (Emunds et al. 2019; Leiber et al. 2020), wird auf Kontrollen am Arbeitsplatz in den Privathaushalten verzichtet (Scheiwe & Krawietz 2010; Krawietz 2014a).

Unabhängig davon, ob die Betreuung auf formellen oder informellen Vereinbarungen beruht, stützt sich das von Akteur*innen in Deutschland und den osteuropäischen Ländern, insbesondere Polen, aufgebaute transnationale System auf zirkuläre Migration und grenzüberschreitende mobile Arbeitskräfte. Die Coronapandemie und die damit verbundenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus, wie die Reiseeinschränkungen und Quarantäneregulungen, stellten das transnationale System der häuslichen Betreuung jedoch vor besondere Herausforderungen.

² Die Regelungen sind in der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmer*innen von 1996 (Richtlinie 96/71/EG) dargelegt und wurden 2018 überarbeitet (Richtlinie 2018/957/EU).

³ Dabei ist der Begriff „24-Stunden-Betreuung“ insofern inkorrekt, als die Verträge der Betreuungskräfte in der Regel eine tägliche Arbeitszeit von maximal acht Stunden beinhalten. In der Praxis wird jedoch häufig erwartet, dass die Betreuer*innen, die in dem Haushalt der zu betreuenden Person leben, Tag und Nacht zur Verfügung stehen. Im August 2020 bestätigte das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, dass die gesamte Arbeitszeit (z.B. 24 Stunden) nach dem Mindestlohngesetz zu vergüten sei (Az.: 21 Sa 1900/19).

2. Die Studie: Design und Sampling

Das DeZIM-Projekt „Häusliche Pflege in Zeiten der Pandemie: Auswirkungen der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Reiseeinschränkungen auf die betroffenen Familien in Deutschland und deren Betreuer*innen aus Osteuropa“ (2020–2022) hat den Umgang mit dieser bisher einmaligen Krisensituation am Beispiel von

Polen und Deutschland untersucht. Neben den pandemiebedingten Herausforderungen, die insbesondere aus den in Polen und Deutschland eingeführten Reiseeinschränkungen zur Eindämmung der Pandemie resultierten (siehe [Infobox](#)), wird das System der transnationalen häuslichen Betreuung näher analysiert.

INFOBOX

🕒 Reiseeinschränkungen zur Eindämmung der Coronapandemie in Polen und Deutschland

- Am 15. März 2020 schloss Polen alle Außengrenzen, einschließlich der Grenze zu Deutschland. Während die Busverbindungen größtenteils weiter betrieben wurden, sind grenzüberschreitende Zugverbindungen eingestellt worden; internationale Flüge wurden ab dem 19. März gestrichen. Für polnische Staatsbürger*innen galt nach ihrer Rückkehr aus dem Ausland eine 14-tägige Quarantänepflicht.
- Am 20. März 2020 rief die polnische Regierung angesichts der wachsenden Zahl von Covid-19-Fällen den Epidemie-Zustand („stan epidemii“) aus.
- Am 27. März 2020 wurde eine 14-tägige Quarantänepflicht für Berufspendler*innen eingeführt, womit die deutsch-polnische Grenze für den Pendelverkehr geschlossen wurde.
- Ab dem 2. April 2020 wurde die Höchstzahl an Fahrgästen in lokalen und translokalen Verkehrsmitteln (einschließlich privater Transportunternehmen) mit mehr als neun Sitzplätzen auf die Hälfte der vorhandenen Sitzplatzkapazitäten begrenzt.
- Am 4. Mai 2020 wurde die Quarantänepflicht für grenzüberschreitende Pendler*innen zwischen Deutschland und Polen aufgehoben.
- Ab 20. Mai 2020 konnten entsandte Arbeitnehmer*innen aus Deutschland wieder nach Polen einreisen.
- Am 13. Juni 2020 wurden alle verbleibenden Reiseeinschränkungen zwischen Polen und Deutschland aufgehoben.

In Deutschland kam es später als in Polen zu Reisebeschränkungen. Erst am 10. April 2020 entschied die Bundesregierung, dass sowohl EU-Bürger*innen als auch aus dem Ausland zurückkehrende Deutsche sich einer 14-tägigen Quarantäne unterziehen müssen. Ausgenommen waren Berufspendler*innen oder Geschäftsreisende ohne Krankheitssymptome, die nachweisen konnten, dass die geplante Reise unerlässlich war. Die Beschränkungen wurden Mitte Juni 2020 aufgehoben.

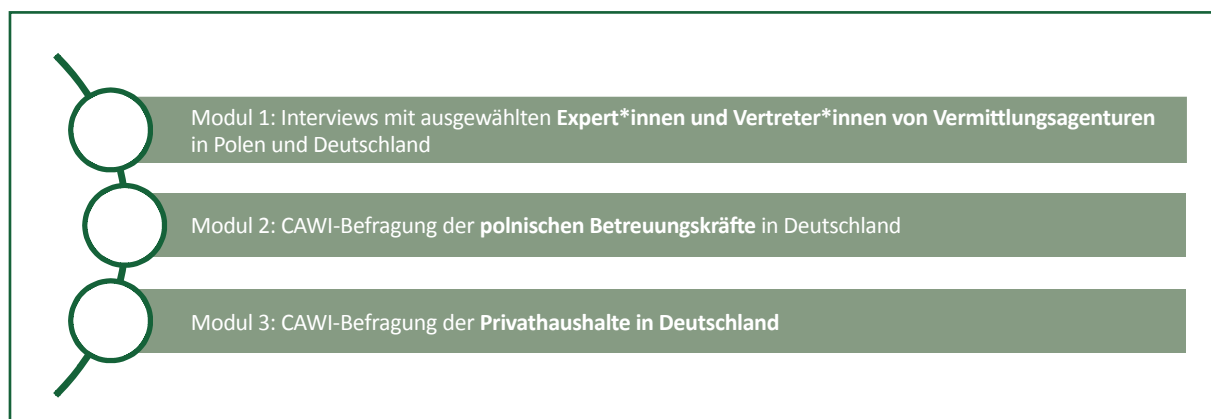
Eine wesentliche Besonderheit des Projektes besteht darin, dass die Blickwinkel aller Akteur*innen des transnationalen Systems der häuslichen Betreuung einbezogen werden, wofür eine modulare Vorgehensweise angewandt wird (siehe **Abbildung 1**). So sollen nicht nur die Auswirkungen der Coronapandemie und der damit verbundenen Maßnahmen auf die Situation der polnischen Betreuer*innen (Modul 2) untersucht werden, sondern auch die Folgen für die Familien in Deutschland (Modul 3). Jedes Modul befasst sich demnach mit einer bestimmten Gruppe von Akteur*innen und verfolgt teilweise zielgruppenspezifische Fragestellungen. Die Ergebnisse werden für jedes Modul separat analysiert und gegen Ende des Projektes trianguliert.

Zunächst wurden im Zeitraum Juni bis September 2020 halbstrukturierte Interviews mit ausgewählten Expert*innen und Vertreter*innen von Vermittlungs- und Entsendeagenturen in Deutschland und Polen durchgeführt (Modul 1), um die Herausforderungen der Pandemie für das System der transnationalen häuslichen Betreuung aus einer übergeordneten Perspektive zu erfassen. Darüber hinaus dienen die Interviewergebnisse zur Vorbereitung der Online-Befragung der polnischen Betreuungs-

kräfte in Deutschland, die im zweiten Modul durchgeführt wurde. In dieser Research Note werden ausschließlich ausgewählte Ergebnisse aus dem ersten Modul der Studie vorgestellt.

Der Schwerpunkt des ersten Moduls lag auf der Erhebung der pandemiebedingten Auswirkungen, insbesondere der Reiseeinschränkungen zur Eindämmung des Virus, auf die Arbeit der Agenturen und auf die Situation der Betreuungskräfte. Neben möglichen Veränderungen im Kundenstamm und bei der Anzahl der zur Verfügung stehenden Betreuungskräfte interessierte uns, welche Art von Unterstützung die Agenturen für ihre Kund*innen und Betreuungskräfte bereitstellten und welche gesundheitsschützenden Maßnahmen sie zur Vorbeugung von Infektionen ergriffen. Diese Vorgehensweise vermittelte zudem einen Eindruck davon, mit welchen Herausforderungen das transnationale Betreuungssystem jenseits der Coronapandemie zukünftig konfrontiert sein wird, darunter eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften, der Bedarf nach neuen Rekrutierungsstrategien und Qualitätsstandards sowie die Auswirkungen migrationspolitischer Regelungen wie der reformierten EU-Entsenderichtlinie.

Abbildung 1. Projektmodule „Häusliche Pflege in Zeiten der Pandemie“



Quelle: eigene Darstellung

©DeZIM

2.1 Sampling and Response

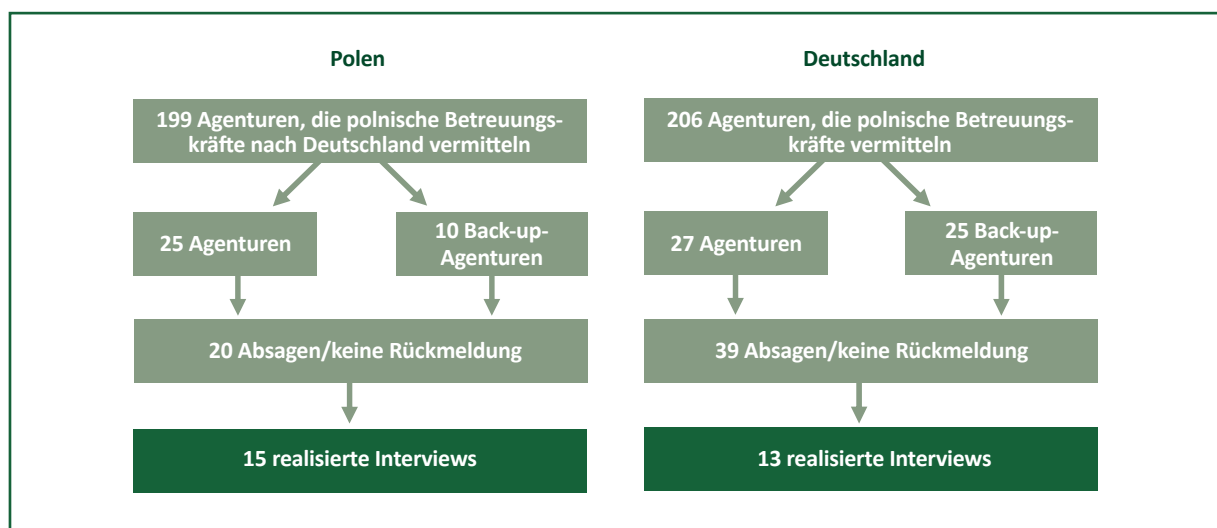
Basierend auf öffentlich zugänglichen Registern und Datenbanken (wie z.B. dem deutschen Vergleichsportaal 24h-Pflege-Check.de, dem polnischen Portal www.opiekunki24.pl oder dem KRAZ-Register der Agenturen in Polen) erfolgte zunächst eine erste Recherche zu Vermittlungs- und Entsendeagenturen. Die Liste der so ermittelten Agenturen wurde anschließend durch eine umfassende Internetrecherche ergänzt. Folgende Kriterien lagen der Auswahl von Agenturen zugrunde:

- Die Agentur vermittelt Dienstleistungen an Privathaushalte in Deutschland (oder an private und institutionelle Kund*innen).
- Die Agentur vermittelt polnische Betreuer*innen (oder Betreuer*innen polnischer und anderer Nationalität).

Auf diese Weise konnten 206 Agenturen in Deutschland und 199 Agenturen in Polen identifiziert

werden, die nach eigenen Angaben ihrer Webseite diese beiden Kriterien erfüllen. Aus diesem Pool wurden in einem zweiten Schritt 27 Agenturen in Deutschland und 15 Agenturen in Polen per Zufallsprinzip ausgewählt. Für Deutschland wurde bei der zufälligen Auswahl die Bevölkerungsgröße des jeweiligen Bundeslandes berücksichtigt, in dem die Agenturen registriert sind. Aus den drei größten Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg) wurden 15 Agenturen ausgewählt, aus den restlichen Bundesländern jeweils eine Agentur (in Sachsen-Anhalt konnte keine Agentur identifiziert werden, die polnische Betreuer*innen in deutsche Privathaushalte vermittelt). Für beide Länder wurden außerdem „Ersatzagenturen“ (Back-up-Agenturen) zufällig ausgewählt (25 Agenturen in Deutschland und 10 Agenturen in Polen), die bei Absagen oder ausbleibender Rückmeldung kontaktiert werden konnten, um die angestrebte Anzahl von 15 Interviews in jedem Land annähernd zu erreichen (zur Response siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2. Response in Polen und Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

©DeZIM

Zusätzlich zu den Vertreter*innen von Vermittlungsagenturen sind sowohl in Deutschland als auch in Polen zunächst jeweils fünf Expert*innen befragt worden. Um möglichst unterschiedliche Sichtweisen zu erhalten, wurden Expert*innen aus Politik, Wissenschaft, Wohlfahrtsorganisationen, Gewerkschaften und Verbänden aus dem Bereich der Care-Migration ausgewählt. In Polen wurden zudem Jurist*innen befragt, die Agenturen und Betreuer*innen beraten. Die Ergebnisse der Expert*in-

neninterviews dienten auch der Finalisierung des Leitfadens für die Gespräche mit den Vermittlungsagenturen.

Alle Interviews (mit den Agenturen und Expert*innen) wurden per Telefon-, Zoom-, Audio- oder Videoanruf durchgeführt, aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Interviews dauerten durchschnittlich eine Stunde, bei wenigen überstieg die Dauer 90 Minuten.

2.2 Stichprobenbeschreibung

Bei den befragten Agenturen in Deutschland handelt es sich größtenteils um kleinere Agenturen mit bis zu acht Mitarbeiter*innen; die größte befragte Agentur beschäftigt rund 100 Mitarbeiter*innen. Die meisten Agenturen bieten Dienstleistungen ausschließlich in Deutschland an; vier Agenturen haben auch Kund*innen in anderen Ländern (Schweiz, Österreich, Luxemburg und Frankreich). Die Anzahl der Kund*innen ist sehr unterschiedlich (von ca. 13 bis 1.500 Kund*innen), und dementsprechend variiert auch die Anzahl der Betreuer*innen (zwischen knapp 30 und 20.000), aus denen die Agenturen potenzielle Betreuungskräfte auswählen und in Haushalte in Deutschland ver-

mitteln können. Nur zwei Agenturen rekrutieren Betreuer*innen ausschließlich in Polen. In den anderen Agenturen kommen die Betreuungskräfte nicht nur aus Polen, sondern auch aus der Ukraine, Bulgarien, Litauen, Ungarn, Rumänien und der Slowakei (vereinzelt auch aus Kroatien und Moldawien).

Die befragten Agenturen in Polen haben 40 bis einige Hundert Betreuungskräfte in ihren Datenbanken. Eine Agentur vermittelt Kräfte nicht nur an Privathaushalte, sondern auch an Pflegeheime in Deutschland; eine Agentur vermittelt Betreuer*innen auch auf dem polnischen Markt.

3. Pandemiebedingte Herausforderungen des transnationalen Systems der häuslichen Betreuung

Nachfolgend werden die Herausforderungen der Coronapandemie und der damit verbundenen Reiseeinschränkungen zur Eindämmung des Virus aus Sicht der Expert*innen und Vertreter*innen der Agenturen in Deutschland sowie Polen dargestellt.

Darüber hinaus werden die Strategien skizziert, die zur Aufrechterhaltung des Systems der transnationalen Betreuung in der ersten Hochphase der Pandemie verfolgt wurden.

3.1 Verlängerung des Arbeitseinsatzes der polnischen Betreuungskräfte

Um möglichen Versorgungsengpässen in der ersten Hochphase der Pandemie entgegenzuwirken, kam vor allem eine Strategie zur Anwendung. Nach Angaben der Agenturen entschied sich die Mehrheit der polnischen Betreuungskräfte aufgrund der Reiseeinschränkungen und der 14-tägigen Quarantänepflicht in Polen, die häufig zu einem Verdienstausfall geführt hätte, für eine Verlängerung ihres Aufenthaltes in Deutschland. Darüber hinaus boten viele Agenturen finanzielle Anreize in Form einer einmaligen Bonuszahlung von ca. 200 Euro, um die Betreuungskräfte zum Verbleib in Deutschland zu motivieren. Dieser „Corona-Bonus“ sollte nach Angaben der polnischen Agenturen die dort zusätzlich anfallenden Arbeitsstunden kompensieren. In einem Gespräch mit einer deutschen Agentur heißt es, mit den Sonderzahlungen hätten sie in dieser Situation nicht nur die Motivation der Betreuer*innen steigern, sondern auch Dankbarkeit und Wertschätzung für deren Arbeit zum Ausdruck bringen wollen. Ein*e andere*r Vertreter*in einer deutschen Agentur berichtete, was aus ihrer/seiner Sicht für eine Verlängerung des Arbeitseinsatzes in Deutschland sprach:

„Man hat versucht die Betreuungskräfte, die in Deutschland waren, einfach länger in Deutschland zu lassen. Die haben einen Bonus bekommen, wenn sie länger geblieben sind. Zum Glück sind auch viele länger geblieben. Am Anfang war so eine Angst und Unsicherheit. Und wenn die auch gehört haben, wenn ich nach Hause fahre, muss ich in Quarantäne, meine Familie muss in Quarantäne. Und dann haben sie sich auch gesagt, länger in Deutschland bleiben und diese Zeit überbrücken.“

Wie ein*e polnische*r Expert*in im Interview schildert, bewiesen die Familien in Deutschland während der Pandemie eine hohe Flexibilität und waren bereit, den Forderungen der polnischen Betreuer*innen entgegenzukommen, um sie davon zu überzeugen, in Deutschland zu bleiben. Einige signalisierten den Agenturen, dass sie die Wohnungsmiete für ihre Betreuungskraft übernehmen würden. Ein*e befragte*r Agenturinhaber*in in Polen sagte:

*„Die Pandemie hat sicherlich die Lohnansprüche von bereits eingestellten und potenziellen Betreuungskräften erhöht. Diejenigen, die [während der Reisebeschränkungen] in Deutschland blieben, erhielten höhere Gehälter oder besondere Leistungen. Wir konnten diese Kosten decken [...] Aber auch die deutschen Kund*innen beginnen jetzt zu verstehen, wie wichtig diese Sache [gute Bezahlung] ist [...] Der Lohndruck trat zu Beginn der Pandemie auf, aber hört nicht auf. Menschen, die in diesem Zeitraum mehr verdient haben, werden dieses Niveau jetzt nicht unter die Präpandemieraten senken.“*

Zudem berichteten die Vertreter*innen der deutschen Agenturen, dass sie intensive „Aufklärungsarbeit“ geleistet und die Betreuungskräfte während der ersten Hochphase der Pandemie, die von Unsicherheiten geprägt war, beruhigt hätten. So hätten sie versucht, die Betreuer*innen davon zu überzeugen, dass es in Deutschland sicherer sei und sie im Falle einer Corona-Erkrankung hier eine bessere Gesundheitsversorgung erhalten würden als in Polen. Nach Angaben der polnischen Expert*innen und Agenturen bewerteten die Betreuungskräfte die epidemiologische Situation in Deutschland teilweise als weniger schlimm als in Polen und beschlossen aus diesem Grund, ihren Aufenthalt in Deutschland zu verlängern. Außerdem schilderten die Agenturen, dass sich viele gegenüber den älteren Menschen, um die sie sich in Deutschland kümmern, verpflichtet gefühlt hätten. Meist war aufgrund der Reiserestriktionen und der allgemeinen Unsicherheit nicht abzusehen, ob bzw. wann eine Ablösung nach Deutschland kommen würde. Daneben befürchteten wohl einige der befragten Arbeitskräfte für die von ihnen betreute Person ein erhöhtes Infektionsrisiko, sollten sie durch eine*n andere*n Betreuer*in ersetzt werden oder hätte der/die zu Betreuende in einem Pflegeheim stationär untergebracht werden müssen.

Der*die Eigentümer*in einer mittelgroßen Agentur in Polen erinnerte sich im Interview an die etwas chaotische Situation im März 2020, als weder die Agentur noch die Betreuer*innen abschätzen konnten, wie ernst die Risiken waren:

*„Die ersten zwei bis drei Wochen waren also [...] holprig. Wie haben vermutlich am 20. März gehört, dass die Grenzen geschlossen werden. Wir hatten buchstäblich nur 24 oder 48 Stunden Zeit, um uns vorzubereiten. Und ich werde es nicht vergessen, es war ein Freitag, wir waren bis ein oder zwei Uhr nachts in der Arbeit, mit unseren Damen, sie wollten alle [Deutschland] vor der Einführung der Quarantäne verlassen, aber jeder hatte Angst, jeder stellte sich vor, dass Leichen [der COVID-19-Opfer] auf den Straßen lagen oder so [...] es war eine so schreckliche Panik, da alle Busverbindungen abgebrochen wurden. Es war schwierig, den Transport zu organisieren. Und dann haben wir wegen der Quarantäne versucht, unseren Mitarbeiter*innen und Auftragnehmer*innen längere Aufenthalte [in Deutschland] anzubieten, Prämien für die Betreuer*innen für die Verlängerung ihres Aufenthalts auf zwei Monate.“*

In den Expert*inneninterviews wurde jedoch auch deutlich, dass ein längerer Aufenthalt in Deutschland für viele Betreuungskräfte eine zusätzliche physische sowie psychische Belastung und eine Verschlechterung der ohnehin prekären Arbeitsbedingungen bedeutete. Um das Ansteckungsrisiko zu reduzieren,

stellten die Privathaushalte die Unterstützung durch den ambulanten Pflegedienst teilweise ein. So berichteten die Expert*innen in Deutschland von einem deutlich höheren Beratungsbedarf bezüglich der gesetzlich erlaubten Übernahme von Tätigkeiten und einem höheren Arbeitsumfang der Betreuungskräfte. Die polnischen Agenturen betonten, dass in den meisten Fällen die Betreuer*innen ihre Arbeitszeit direkt mit den Kund*innen ausgehandelt hätten.

Gehörte die Isolation während der häuslichen Betreuung für viele bereits zum Alltag, hat die Coronapandemie die Situation noch einmal verschärft: Zur Reduzierung des Ansteckungsrisikos übernahmen die Familien die Einkäufe; Kontakte und Besuche von Dritten wurden weitgehend vermieden. Außerdem bedeutete die Verlängerung des Einsatzes in Deutschland auch eine längere Trennung von Familien und Freund*innen in Polen. Einige polnische Agenturen und Expert*innen sprachen davon, dass sie vermehrt telefonische Anfragen von Betreuer*innen erhalten hätten, die nach neuen und zuverlässigen Informationen über die Pandemie suchten. Viele hätten unter Ängsten gelitten, die wohl mit der überwältigenden Nachrichtenflut und manchmal widersprüchlichen oder falschen Informationen zusammenhingen.

3.2 Aufrechterhaltung der transnationalen Mobilität zwischen Polen und Deutschland trotz Reisebeschränkungen

Das transnationale System der häuslichen Betreuung basiert auf der grenzüberschreitenden Mobilität der Betreuungskräfte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die mit der Pandemie verbundenen Reiseeinschränkungen das transnationale Betreuungssystem zum Stillstand brachten. Die befragten Expert*innen und Vertreter*innen der Agenturen in Deutschland und Polen berichteten, dass trotz aller Einschränkungen das Reisen zwischen Polen und Deutschland während des gesamten Zeitraums möglich war. So konnten die polnischen Betreuungskräfte mit einer offiziellen Arbeitsbescheinigung nach Deutschland einreisen. Die Maßnahmen zur Minimierung des Risikos der Virusausbreitung – vor allem

die eingestellten Zugverbindungen, die geringere Anzahl an Busverbindungen und an offiziell erlaubten Fahrgästen in den Bussen (siehe **Infobox**) – stellten die Agenturen, Betreuungskräfte und Familien der älteren Menschen jedoch vor erhebliche logistische Herausforderungen. Insbesondere die großen Busunternehmen wie Flixbus oder Sindbad, die von den Betreuer*innen häufig genutzt werden, hatten ihre Verbindungen zwischen Polen und Deutschland zeitweise eingeschränkt oder sogar eingestellt.

Welche Strategien wurden also verfolgt, um die grenzüberschreitende Mobilität der polnischen Betreuungskräfte – trotz der genannten Reiseeinschrän-

kungen – aufrechtzuerhalten? In Einzelfällen wurden die Betreuungskräfte von Mitarbeiter*innen der polnischen Agenturen nach Deutschland gefahren oder die Betreuer*innen organisierten die Reise selbst mit ihrem Privatwagen. Nach Angaben der Interviewpartner*innen hielten jedoch vor allem die kommerziellen Busunternehmen, die Kleinbusse betreiben, die transnationale Mobilität aufrecht. Um die Quarantäneregelung für Busfahrer*innen zu umgehen, teilten sie die Reise von Polen nach Deutschland auf: Ein Kleinbus brachte die Betreuungskräfte an die polnische Grenze, die diese dann zu Fuß überquerten. Auf deutscher Seite wartete ein weiterer Kleinbus auf sie, der sie dann zu ihrem endgültigen Ziel transportierte. Einige Agenturen berichteten, dass in Ausnahmefällen die Familien der zu betreuenden Person die polnischen Arbeitskräfte von der Grenze mit dem eigenen Auto abgeholt hätten. Diese Arrangements zur Aufrecht-

erhaltung der grenzüberschreitenden Mobilität der Betreuungskräfte waren aber nicht nur zeitaufwendig, sondern auch kostenintensiv. Da weniger Busse eingesetzt wurden und die Anzahl an Sitzplätzen in den Kleinbussen begrenzt war, stiegen die Transportpreise deutlich an. Ein*e Vertreter*in einer polnischen Agentur schätzt, dass sich die Reisekosten, insbesondere zu Beginn der Pandemie im März und April, verdoppelten. Diese Angabe stimmt mit der von Leiblfinger et al. (2020) überein, die für Österreich und die Schweiz beschreiben, dass die Wiederherstellung der transnationalen Mobilität für die institutionellen Akteure eine Priorität darstellte. Unabhängig vom Reisemodus bedurfte es zur Aufrechterhaltung der grenzüberschreitenden Mobilität während der Pandemie nicht nur eines höheren Organisationsaufwands. Diese war auch mit einem deutlich erhöhten Ansteckungsrisiko für die Betreuungskräfte verbunden.

3.3 Versorgung mit Hygienesets und Bereitstellung aktueller Informationen

Die logistische Versorgung der Betreuungskräfte mit Mund- und Nasenschutzmasken, Handschuhen und Desinfektionsmitteln nannten die polnischen Agenturen im Zusammenhang mit der Pandemie nach der Sicherstellung der transnationalen Mobilität als die zweitwichtigste Herausforderung. Nach ihren Angaben erfolgte die Versorgung mit derartigen Hygienesets teilweise in Kooperation mit den deutschen Agenturen, indem die Sets an entsprechende Partneragenturen in Deutschland versandt wurden, die diese dann an die Betreuer*innen aus Polen weiterleiteten. Eine polnische Agentur verschickte eigenen Angaben zufolge die Sets zusammen mit angepassten Arbeitsverträgen, die eine neue Klausel zur Arbeitsplatzsicherheit enthielten, direkt an die Betreuer*innen in Deutschland.

Demgegenüber berichteten die deutschen Agenturen, dass größtenteils die Familien selbst die Betreuungskräfte mit Mund- und Nasenschutzmasken etc. ausgestattet und nur in einigen Ausnahmen die Agenturen die Versorgung mit Hygieneartikeln übernommen hätten. Die deutschen Agenturen wiesen insbesondere auf den hohen Kommunikationsaufwand hin. So hätten sie die Betreuungskräfte und

Familien intensiv über das Ansteckungsrisiko sowie den erforderlichen Hygiene- und Infektionsschutz aufgeklärt und regelmäßig mit Informationen zu aktuellen Maßnahmen der Regierung zur Eindämmung des Virus versorgt. Einzelne Agenturen verwiesen in diesem Zusammenhang auch auf die Empfehlungen zu Verhalten und Hygiene für Betreuungspersonen, die der Verband für häusliche Betreuung und Pflege herausgegeben hat. Eine deutsche Agentur gab an, sie habe fast täglich Materialien an ihre osteuropäischen Partneragenturen verschickt, diese hätten aber versäumt, sie an die Betreuungskräfte weiterzuleiten. Insgesamt habe es auf polnischer Seite an Aufklärung und an einem engen Kontakt zu den Betreuungskräften gemangelt. Die Agentur sah darin die Hauptursache dafür, dass weniger Betreuungskräfte bereit waren, nach Deutschland zu reisen.

Einige deutsche Agenturen hätten sich mehr Informationen und direkte Unterstützung vonseiten der Politik gewünscht, zum Beispiel bei der Organisation des grenzüberschreitenden Transports oder bei den Bonuszahlungen für die Betreuungskräfte. Stellvertretend steht hierfür die folgende Aussage aus einem der Interviews:

„Weil, die Branche ist ja eigentlich auch system-relevant. Und da hätten wir uns natürlich ein bisschen mehr Unterstützung gewünscht, gerade was den Transport an die Grenzen angeht. Eigentlich haben wir das Ganze privatwirtschaftlich gelöst. D.h., die Busunternehmen, die dort gegründet wurden, wurden alle auf privatwirtschaftlichen Kosten aufgebaut. Unterstützung hat da eigentlich nicht viel stattge-

funden. Außer dass unsere Pflegekräfte an den Grenzen nicht aufgehalten oder zurückgewiesen wurden.“

Die polnischen Agenturen berichteten ferner von einem intensivierten Austausch untereinander während der Pandemie, in der sie alle vor der Aufgabe gestanden hätten, vielfältige Informationen einzuholen und Maßnahmen anzupassen.

3.4 Angebot und Nachfrage nach ausländischen Betreuer*innen während der Pandemie

Während der ersten Hochphase der Coronapandemie im Frühjahr 2020 erhöhte sich nach Angaben einiger deutscher Agenturen die Nachfrage nach polnischen Betreuer*innen aus zwei Gründen: Erstens bestand aufgrund der eingeschränkten Besucherregelungen und des höheren Ansteckungsrisikos in den Pflegeheimen bei vielen Familien der Wunsch, ihre Angehörigen häuslich statt stationär versorgen zu lassen. Dies deckt sich mit dem aktuellen Branchenreport des Vergleichsportals 24h-Pflege-Check.de, nach dem das Interesse an ausländischen Betreuer*innen (Google-Recherche mit „24-Stunden-Pflege“ als Suchbegriff) im Mai und insbesondere im Juni 2020 gestiegen ist (24h-Pflege-Check.de 2020: 23). Auch eine Analyse der sozialen Medien bestätigt, dass seit dem Ausbruch des Coronavirus das Interesse von deutschen Haushalten an Betreuungskräften aus Osteuropa zunahm (ebd.: 25). Zweitens wandten sich vermehrt Familien an die deutschen Vermittlungsagenturen, die zuvor unangemeldete Betreuungskräfte beschäftigt hatten. Vielfach waren diese aufgrund fehlender Krankenversicherung und Arbeitsbescheinigung, die sie nun für den regelmäßigen Grenzübergang benötigten, schon frühzeitig in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Eine der deutschen Agenturen sprach davon, dass sich die Nachfrage nach ausländischen Betreuungspersonen während der Pandemie verdoppelt habe.

Während der Betreuungsbedarf in der ersten Hochphase der Pandemie stieg, sank das Angebot an osteuropäischen Betreuungskräften, das dem transnationalen Betreuungsmarkt zur Verfügung stand. So berichteten die Agenturen, dass einige Betreuungs-

kräfte aus Unsicherheit und Sorge wegen eines womöglich höheren Infektionsrisiko nicht zu ihrem Arbeitseinsatz nach Deutschland reisen wollten. Zudem blieben nach Angaben der polnischen Agenturen einzelne Betreuungskräfte in Polen, weil sie Probleme bei den Arbeitsvereinbarungen mit ihren Kund*innen befürchteten. Eine weitere Ursache für die zunehmende Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach ausländischen Betreuungskräften bestand darin, dass zeitweise nur polnische Betreuer*innen nach Deutschland entsandt werden konnten. Betreuungskräfte aus anderen osteuropäischen Ländern wie der Ukraine waren größeren Reiserestriktionen ausgesetzt. So schilderten einzelne deutsche Agenturen, dass ein Transport von Betreuer*innen nahezu unmöglich war, wenn mehrere Grenzen überquert werden mussten. Allerdings beklagten die meisten Agenturen bereits vor der Pandemie einen Mangel an Betreuungskräften, der sich häufig saisonal verschärft. So entstehen in bestimmten Zeiträumen immer wieder Personalengpässe, weil Betreuer*innen Zeit mit ihren eigenen Familien verbringen wollen und daher weniger bereit sind, nach Deutschland zu pendeln. Das traf zum Beispiel auf die Osterferien während der ersten Hochphase der Pandemie zu.

Trotz der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage waren sich fast alle befragten Expert*innen und Vertreter*innen der Agenturen in Deutschland sowie Polen einig, dass die Pandemie zwar bereits existierende Probleme bei der Rekrutierung von Betreuungskräften sichtbar gemacht hat (bzw. teilweise auch verschärfte), aber keine akuten Versorgungsengpässe auslöste.

4. Zukünftige Herausforderungen für das transnationale System der häuslichen Betreuung

Sowohl für die befragten Expert*innen und Agenturen in Deutschland als auch in Polen stellt die zunehmende Versorgungslücke (Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage) unabhängig von der Pandemie eine enorme Herausforderung dar. So berichtete ein Großteil der polnischen Agenturen, dass sie bereits vor der Pandemie Probleme bei der Rekrutierung von neuen Betreuer*innen hatten, die die Anforderungen der deutschen Kund*innen erfüllen (insbesondere hinsichtlich der beruflichen Qualifikation). Die polnischen Expert*innen und Agenturen benennen im Wesentlichen drei Gründe, warum sich immer mehr Menschen gegen diese Beschäftigungsform entscheiden: Die Haushaltseinkommen in Polen steigen weiter, und trotz der Pandemie scheint dieser Trend stabil zu sein. Zweitens versuchen die Menschen vermehrt, in ihrem eigenen Land zu bleiben und dort eine Beschäftigung zu finden, anstatt temporäre Jobs im Ausland anzunehmen. Schließlich ist die häusliche Betreuung älterer Menschen sowohl physisch als auch emotional sehr anspruchsvoll und erfordert eine über wirtschaftliche Interessen hinausgehende starke Motivation.

Dem zunehmenden Mangel an Betreuungskräften kann nach Angaben einiger deutscher Agenturen langfristig nur entgegengewirkt werden, wenn die Entsendung von Arbeitskräften aus Drittstaaten erleichtert bzw. ermöglicht wird. Derzeit dominieren polnische Betreuungskräfte den Markt der transnationalen häuslichen Betreuung. Nach Einschätzung der polnischen Interviewpartner*innen ist nicht davon auszugehen, dass Betreuer*innen aus Polen durch „billigere“ Arbeitskräfte aus anderen Ländern wie der Ukraine einfach ersetzt werden können. Für polnische Bürger*innen gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit, was sie mobiler macht als Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten. Neben den migrationspolitischen Regelungen ist der hohe Anteil polnischer Betreuungskräfte am Care-Personal in Privathaushalten in Deutschland nach Angaben der polnischen Interviewpartner*innen auch darauf zurückzuführen, dass sie für die gute Qualität ihrer Arbeit besonders geschätzt und deswegen gegenüber Betreuer*innen aus Bulgarien oder Rumänien bevorzugt würden. Hinzu kommt als weiterer

Grund: Für vergleichbare Dienstleistungen verlangen Betreuungskräfte aus West- oder Südeuropa deutlich mehr Geld.

Aufgrund der größer werdenden Betreuungslücke, so die Einschätzung polnischer Agenturen, haben Betreuer*innen aus Polen seit zwei bis drei Jahren eine wesentlich bessere Ausgangssituation, um Einfluss auf ihre Beschäftigungsbedingungen zu nehmen. So können nicht nur zwischen den Agenturen, die mittlerweile um qualifizierte Arbeitskräfte konkurrieren, sondern auch zwischen den Kund*innen auswählen. Die Rolle der Agenturen bestehe daher immer mehr darin, die Vorstellungen der Betreuungskräfte mit den Anforderungen der Kund*innen in Deutschland abzugleichen und bestmöglich in Einklang zu bringen.

Betreuungskräfte, die mit den Bedingungen der Vermittlungsagenturen nicht einverstanden sind, konnten schon immer auch ohne deren Unterstützung in Privathaushalten tätig werden. Die befragten Expert*innen und Agenturen in Polen weisen auf Schätzungen hin, nach denen bis zu 90 Prozent aller Dienstleistungen auf dem Betreuungsmarkt informell angeboten werden. Das heißt, es gibt Vereinbarungen direkt zwischen Kund*innen und Betreuer*innen, oder aber es sind private Vermittler*innen aktiv, die jedoch nicht als Unternehmen registriert sind. Der Markt sei, wie Expert*innen in Polen betonen, noch nicht gesättigt. Daher tauchten viele Akteure auf, die zeitnah wieder verschwänden oder ihr Profil veränderten. Dazu passt, dass sich in Polen bisher nur wenige Agenturen in Polen für eine Vernetzung oder Mitgliedschaft in einem Verband interessieren, weil damit meist die Anforderung einer größeren Transparenz in Bezug auf die eigenen Beschäftigungsbedingungen verbunden ist. Demnach haben Zusammenschlüsse von Agenturen und Verbände bislang wenig Macht, um die Standards in der häuslichen Pflege zu verbessern, das gilt sowohl für die Qualität der Leistungserbringung als auch für die Beschäftigungsbedingungen der Betreuer*innen. Aufgrund der fehlenden Reichweite fällt es ihnen zudem schwer, auf gesetzliche Regelungen hinzuwirken, die einerseits die legal agierenden Akteure begünstigen und andererseits unerlaubten Wettbewerb verhindern und illegal agierende Anbieter vom Markt drängen.

4.1 Neuregelung der EU-Entsenderichtlinie und Forderung nach einer Regulierung des Systems

Die polnischen Interviewpartner*innen wiesen auf zwei weitere Herausforderungen hin, die sich möglicherweise zukünftig auf das transnationale System der häuslichen Betreuung auswirken werden. Dazu gehört erstens die reformierte EU-Entsenderichtlinie, nach der ausländische Arbeitnehmer*innen zu den gleichen Bedingungen wie einheimische Arbeitnehmer*innen beschäftigt werden müssen. So prognostizieren einige befragte Agenturinhaber*innen in Polen infolge dieser Neuerung mittelfristig ein Ende der Entsendung. Demgegenüber geht ein Großteil der deutschen Agenturen davon aus, die Neuregelung der EU-Entsenderichtlinie werde keine wesentlichen Auswirkungen auf das transnationale System der häuslichen Betreuung haben, da die Betreuungskräfte nicht an Tarifverträge gebunden sind.

Zweitens könnte sich die erwartete gesetzliche Neuregelung der sogenannten 24-Stunden-Pflege als wegweisend für die Zukunft der häuslichen Betreuung herausstellen. Initiativen zur stärkeren Regulierung des transnationalen Betreuungsmarktes werden insbesondere von denjenigen befragten Agenturen und Expert*innen unterstützt, die sich für die Interessen der ausländischen Arbeitnehmer*innen einsetzen. Viele von ihnen betrachten eine Neuordnung und stärkere Formalisierung des transnationalen Systems der häuslichen Betreuung neben der Beseitigung des Arbeitskräftemangels in der Pflege als eine der zentralen Zukunftsaufgaben der europäischen Gesellschaften. Dabei wird dem österreichischen Modell – dem sogenannten Selbstständigenmodell – eine Vorbildfunktion zugesprochen.

4.2 Welchem Pflegemodell gehört die Zukunft?

Unsere Interviewpartner*innen äußerten sich ambivalent zu den Auswirkungen der Pandemie und dazu, welche Pflege- und Betreuungsmodelle sie auf Grundlage der gemachten Erfahrungen für Deutschland präferieren würden. Einige argumentierten, dass das sogenannte 24-Stunden-Care-Modell die bestmögliche Vorsorge gegen Pandemierisiken biete. Manche äußerten die Einschätzung, mit der Pandemie sei eine Ausweitung der häuslichen Betreuung auf Kosten der institutionellen Pflege verbunden gewesen. Andere gehen davon aus, dass es in der deutschen Gesellschaft eine größere Akzeptanz als in anderen Ländern für die institutionelle Pflege gebe, weil sie aufgrund von allgemein akzeptierten Servicestandards mehr Sicherheit und Kontrolle biete. Befragt nach ihren Vorstellungen zur zukünftigen Bedeutung verschiedener Pflegemodelle, verwies ein Großteil der deutschen Agenturen – vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des damit weiterhin steigenden Be-

darfs nach Betreuungs- und Pflegekräften – auf die Notwendigkeit der institutionellen Pflege und der häuslichen Betreuung. Dabei hängt die Entscheidung für ein spezifisches Pflegemodell nicht nur von den Wünschen der älteren Menschen ab (von denen die meisten zu Hause betreut werden wollen), sondern auch von dem Pflegegrad, der ihnen zugestanden wird, und den damit einhergehenden medizinischen Versorgungsansprüchen. So wird die häusliche Betreuung teilweise als Ergänzung zur institutionellen Pflege betrachtet. Während einzelne deutsche Expert*innen in der häuslichen Betreuung das Zukunftsmodell der Pflege sehen, bezweifeln einige Interviewpartner*innen, dass es im Zuge des demografischen Wandels möglich sein wird, in jedem Fall eine häusliche Eins-zu-eins-Betreuung zu garantieren. Vielmehr werden, so ihre Einschätzung, neue Modelle und Wohnformen wie etwa Wohngemeinschaften für Senior*innen oder Mehrgenerationenhäuser an Bedeutung gewinnen.

5. Fazit

Im Rahmen des DeZIM-Projekts „Häusliche Pflege in Zeiten der Pandemie“ wurden die Auswirkungen der Coronapandemie und die damit verbundenen Reiseeinschränkungen auf das transnationale System der häuslichen Betreuung, das auf zirkulärer Migration der Betreuungskräfte basiert, am Beispiel von Polen und Deutschland untersucht. Die Besonderheit des Projektes besteht darin, dass die Perspektiven aller Akteur*innen in diesem System – Vermittlungs- und Entsendeagenturen, polnische Betreuungskräfte (und deren Familien) sowie Privathaushalte in Deutschland einbezogen wurden. In dieser Research Note wurden die wichtigsten Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews mit Expert*innen im Bereich der Care-Migration und Vertreter*innen von Vermittlungs- bzw. Entsendeagenturen in Polen und Deutschland (durchgeführt zwischen Juni und September 2020) vorgestellt.

Eine wesentliche Herausforderung während der ersten Hochphase der Pandemie stellte die Aufrechterhaltung der Versorgung der deutschen Privathaushalte mit polnischen Betreuungskräften dar. Möglichen Versorgungsengpässen wurde vor allem dadurch entgegengewirkt, dass die polnischen Betreuer*innen – auch mittels finanzieller Anreize – zur Verlängerung ihres Aufenthaltes in Deutschland motiviert wurden. Allerdings ging die Verlängerung des Arbeitseinsatzes für viele Betreuungskräfte mit einer zusätzlichen physischen sowie psychischen Belastung und einer Verschlechterung der ohnehin prekären Arbeitsbedingungen einher. Die mit der Pandemie verbundenen Reiseeinschränkungen (siehe **Infobox**) führten zudem zu erheblichen logistischen Herausforderungen für die Agenturen, die alles Erdenkliche taten, um die grenzüberschreitende Mobilität der Betreuungskräfte aufrechtzuerhalten. Unter anderem gehörten zu ihren zusätzlichen Aufgaben während der ersten Hochphase der Coronapandemie die Versorgung der Betreuer*innen mit Hygienesets (Desinfektionsmittel, Mund- und Nasenschutzmas-

ken usw.) sowie die regelmäßige Bereitstellung aktueller Informationen zur Infektionslage. Außerdem leisteten die Agenturen wichtige emotionale Unterstützung sowohl für die polnischen Betreuungskräfte als auch für die Kund*innen.

Trotz der medialen Aufmerksamkeit für die Auswirkungen der Reiseeinschränkungen auf die transnationale Mobilität der polnischen Betreuungskräfte⁴ erlangte die Sicherstellung der dritten Säule der Versorgung älterer Menschen in Deutschland keine politische Priorität. So war es möglich, beispielsweise Helfer*innen für die Spargelernte aus Rumänien einzufliegen, während die Agenturen für die Vermittlung von Betreuungskräften für ältere und schwerkranke Menschen in Deutschland – trotz der angeblichen Systemrelevanz der Pflege – weder bei der Aufrechterhaltung der grenzüberschreitenden Mobilität noch bei den finanziellen Sonderzahlungen für polnische Betreuungskräfte staatliche Unterstützung erhielten.

Bereits vor der Pandemie war das transnationale System der häuslichen Betreuung mit einem Arbeitskräftemangel konfrontiert. Während der Pandemie verschärfte sich in Deutschland die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach osteuropäischen Betreuungskräften in Privathaushalten. Neben der Schließung dieser Betreuungslücke besteht eine weitere wesentliche Zukunftsaufgabe des Systems in einer stärkeren gesetzlichen Regulierung und Durchsetzung von Qualitätsstandards. Während die Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen (wie die Reiseeinschränkungen) eine Herausforderung für die Vermittlungsagenturen in Deutschland und Entsendeagenturen in Polen darstellten, erzwangen sie keine sofortigen strukturellen Änderungen im System. Was sich jedoch in aller Deutlichkeit zeigte, ist ein hoher Bedarf an zusätzlichen rechtlichen Regulierungen bzw. Formalisierungen. So konnten angemeldete und legal operierende Vermittlungs-

⁴ Vgl. hierzu die folgenden Beiträge: „Zurückkehren oder bleiben? Ausnahmezustand für polnische Pflegekräfte in Deutschland?“ (*rbb24*, 06.04.2020), „Die Flucht der Pflegekräfte“ (*Süddeutsche Zeitung*, 03.04.2020), „Wenn die Pflegekraft wieder nach Hause fährt“ (*Tagesschau*, 22.04.2020), „Frau K. kann nicht rein“ (*Zeit Online*, 20.03.2020) oder „Die polnische Pflegerin kann nicht mehr kommen – und jetzt?“ (*Der Spiegel*, 06.04.2020).

agenturen ihre Kund*innen und Betreuungskräfte in der Pandemie nicht nur mit wichtigen Informationen und praktischen Hilfestellungen – etwa beim Transport und bei den Grenzübertritten – unterstützen, sondern im Bedarfsfall auch emotional. Dass sich im Zuge der Pandemie die Vernetzung zwischen den Agenturen intensiviert, kann als positive Nebenwirkung bewertet werden. Möglicherweise ist dies ein Anstoß für weitere Kooperationen, die langfristig zu einer Professionalisierung der Dienstleistungen und zu höheren Standards in diesem Bereich führen. Demnach könnte die Pandemie einen wichtigen Impuls für eine stärkere Regulierung des transnationalen Betreuungssystems geliefert haben.

Abschließend kann festgehalten werden: Trotz der vielen Reiseeinschränkungen zur Eindämmung der Pandemie war es möglich, die transnationale Mobilität der polnischen Betreuungskräfte für Alte und Kranke in Deutschland aufrechtzuerhalten. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass hier nur

das polnisch-deutsche System der häuslichen Betreuung betrachtet wurde. Es ist davon auszugehen, dass die hier dargestellten Forschungsergebnisse nicht einfach auf andere osteuropäische Länder, die genauso wie Polen Betreuungskräfte in west- und südeuropäische Länder entsenden, übertragen werden können. Zudem gilt es zu beachten, dass hier ausschließlich die Perspektiven der Expert*innen und Vertreter*innen der Vermittlungs- und Entscheagenturen in Deutschland und Polen berücksichtigt wurden. Herauszufinden, welche Auswirkungen die Coronapandemie auf die Lebens- und Arbeitssituation der polnischen Betreuungskräfte hatte, war Zielsetzung der ebenfalls im Rahmen des Projektes durchgeführten Online-Befragung der Betreuer*innen. Dabei sind wir unter anderem den Fragen nachgegangen, welche Erfahrungen die polnischen Betreuungskräfte in der ersten Phase der Pandemie gemacht und wie sie sich mit der neuen Situation arrangiert haben. Die Ergebnisse dieser Befragung sind in einer DeZIM Briefing Note zusammengefasst (siehe Bartig et al. 2022).

LITERATURVERZEICHNIS

- **24h-Pflege-Check.de (2020):** Branchenreport 2020. Häusliche 24-Stunden-Pflege und -Betreuung. Bielefeld. Online verfügbar unter <https://www.24h-pflege-check.de/assets/downloads/Branchenreport-2020.pdf>, zuletzt geprüft am 04.10.2020.
- **Anderson, Alice (2012):** Europe's care regimes and the role of migrant care workers within them. In: *Journal of Population Ageing* 5 (2), S. 135–146. DOI: 10.1007/s12062-012-9063-y.
- **Bartig, Susanne; Harder, Niklas; Herpell, Mathis und Nowicka, Magdalena (2022):** Harter Job in schweren Zeiten. Zur Arbeits- und Lebenssituation polnischer Betreuungskräfte älterer Menschen in Deutschland während der Coronapandemie. DeZIM Briefing Notes 8, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).
- **Benazha, Aranka Vanessa; Leibfingler, Michael; Prieler, Veronika; Steiner, Jennifer (2021):** Live-in-Care im Ländervergleich. In: Brigitte Aulenbacher, Helma Lutz und Karin Schwiter (Hg.): *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 20–45.
- **Elrick, Tim; Lewandowska, Emilia (2008):** Matching and making labour demand and supply: Agents in Polish migrant networks of domestic elderly care in Germany and Italy. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34 (5), S. 717–734. DOI: 10.1080/13691830802105954.
- **Emunds, Bernhard; Hagedorn, Jonas; Leiber, Simone; Rossow, Verena (2019):** Hintergrundpapier zum Fachworkshop: Gestaltungsoptionen der sogenannten „24-Stunden-Pflege“. Darmstadt.
- **Goździak, Elżbieta (2016):** Biała emigracja: variegated mobility of Polish care workers. In: *Social Identities* 22 (1), S. 26–43. DOI: 10.1080/13504630.2015.1110354.
- **Hielscher, Volker; Kirchen-Peters, Sabine; Nock, Lukas; Ischebeck, Max (2017):** Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft. Study der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 363. Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf.
- **Horn, Vincent; Schweppe, Cornelia; Böcker, Anita; Bruquetas-Callejo, Maria (2019):** Live-in migrant care worker arrangements in Germany and the Netherlands: Motivations and justifications in family decision-making. In: *International Journal of Ageing and Later Life* 13 (2), S. 83–113.
- **Kniejska, Patrycja (2015a):** Leben in zwei Ländern. Über die Situation polnischer Arbeitnehmer in deutschen Privathaushalten. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege: deutsche Zeitschrift für soziale Arbeit* 162 (6), S. 230–234.
- **Kniejska, Patrycja (2015b):** All-inclusive-Pflege aus Polen in der Schattenzone. Ergebnisse von Interviews mit polnischen Pflegekräften, die in deutschen Privathaushalten beschäftigt sind. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt).
- **Kniejska, Patrycja (2016):** Migrant Care Workers aus Polen in der häuslichen Pflege. Zwischen familiärer Nähe und beruflicher Distanz. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- **Krawietz, Johanna (2010):** Pflegearbeit unter Legitimationsdruck. Vermittlungsagenturen im transnationalen Organisationsfeld. In: Kirsten Scheiwe, Johanna Krawietz (Hg.): *Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 249–275.
- **Krawietz, Johanna (Hg.) (2014a):** (K)Eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt (Juristische Zeitgeschichte/Abteilung 2, 20).
- **Krawietz, Johanna (2014b):** Pflege grenzüberschreitend organisieren. Eine Studie zur transnationalen Vermittlung von Care-Arbeit. Frankfurt a.M.: Mabuse Verlag.
- **Leiber, Simone; Matuszczyk, Kamil; Rossow, Verena (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. DOI: 10.1515/zsr-2019-0014.
- **Leiber, Simone; Rossow, Verena; Frerk, Timm (2020):** Das Geschäft mit der Sorge. Unternehmen im Feld der sogenannten 24-Stunden-Pflege. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt).

- **Leibfingher, Michael; Prieler, Veronika; Schwiter, Karin; Steiner, Jennifer; Benazha, Aranka; Lutz, Helma (2020):** Impact of the COVID-19 pandemic on live-in care workers in Germany, Austria, and Switzerland. In: *Journal of Long-Term Care* (2020), S. 144–150.
- **Lutz, Helma; Palenga-Möllnbeck, Ewa (2010):** Care work migration in Germany: Semi-compliance and complicity. In: *Social Policy & Society* 9 (3), S. 419–430. DOI: 10.1017/S1474746410000138.
- **Rand, Sigrid (2011):** Undeclared labour of Polish women in private households in Germany and Austria. In: Christa Larsen, Ruth Hasberg, Alfons Schmid, Marc Bittner und Franz Clément (Hg.): *Measuring Geographical Mobility in Regional Labour Market Monitoring. State of the Art and Perspectives*. 1. Aufl. Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 133–141.
- **Rossow, Verena; Leiber, Simone (2017):** Zwischen Vermarktlichung und Europäisierung: Die wachsende Bedeutung transnational agierender Vermittlungsagenturen in der häuslichen Pflege in Deutschland. In: *Sozialer Fortschritt* 66 (3–4), S. 285–302. DOI: 10.3790/sfo.66.3-4.285.
- **Satola, Agnieszka; Schywalski, Beate (2016):** Live-in-Arrangements in deutschen Haushalten: Zwischen arbeitsrechtlichen/-vertraglichen (Un-)Sicherheiten und Handlungsmöglichkeiten. In: Klaus Jacobs, Adelheid Kuhlmeier, Stefan Greß, Jürgen Klauber und Antje Schwinger (Hg.): *Pflege-Report 2016. Die Pflegenden im Fokus*. Stuttgart: Schattauer, S. 127–138.
- **Scheiwe, Kirsten; Krawietz, Johanna (Hg.) (2010):** *Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- **Statistisches Bundesamt (2020):** *Pflegestatistik 2019. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse*. Wiesbaden.
- **Steiner, Jennifer; Prieler, Veronika; Leibfingher, Michael; Benazha, Aranka Vanessa (2019):** Völlig legal!? Rechtliche Rahmung und Legalitätsnarrative in der 24h-Betreuung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 44, S. 1–19.
- **Verband für häusliche Betreuung und Pflege e.V. (2018):** *Überblick über rechtliche Modelle für die Betreuung in häuslicher Gemeinschaft*. Berlin.
- **Verband für häusliche Betreuung und Pflege e.V. (2020):** *Standard rechtskonformer Betreuung in häuslicher Gemeinschaft (BihG)*. Berlin.

ÜBER DIE AUTOR*INNEN

Susanne Bartig

Susanne Bartig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet soziale Determinanten der Gesundheit in der Abteilung für Epidemiologie und Gesundheitsmonitoring am Robert Koch-Institut. Nach ihrem Studium der Soziologie an der Otto-Friedrich-Universität in Bamberg war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am europäischen Forum für Migrationsstudien (efms) und am Robert Koch-Institut im Projekt „Improving Health Monitoring in Migrant Populations“ (IMIRA) tätig. Von Anfang 2020 bis Ende 2021 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Integration am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin. Der Forschungsschwerpunkt von Susanne Bartig liegt im Bereich Migration und Gesundheit. Zudem forscht sie zur Lebenssituation älterer Menschen mit Migrationserfahrung in Deutschland.

Dr. Kamil Matuszczyk

Kamil Matuszczyk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre of Migration Research (CMR) der Universität Warschau. Er war an zahlreichen internationalen Forschungsprojekten beteiligt und ist Mitautor von über 30 Forschungsarbeiten. Von 2019 bis 2020 war er Forschungsstipendiat der Central European University in Budapest und der Humboldt-Universität zu Berlin. In seiner Doktorarbeit beschäftigte er sich mit transnationaler Migration im häuslichen Pflegesektor. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf moderne Arbeitsmobilität, *migration industry*, Migrationspolitik sowie alternde Gesellschaft und Langzeitpflege.

Prof. Dr. Magdalena Nowicka

Magdalena Nowicka ist Leiterin der Abteilung Integration am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) und seit 2014 Professorin für Migration und Transnationalismus an der Humboldt-Universität zu Berlin. Sie hat zuvor als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität in München sowie als Research Fellow am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen gearbeitet. Zu den Schwerpunkten ihrer Forschungs- und Lehrtätigkeit gehören die Themen transnationale Migration in Europa, Kosmopolitismus und Konvivialität, soziale Ungleichheiten, Diversität, Rassismus sowie qualitative Forschungsmethoden.

Theresa Schwass

Theresa Schwass ist studentische Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Sie hat einen Bachelorabschluss in Ethnologie und Politikwissenschaften und absolviert derzeit einen Masterstudiengang in Sozial- und Kulturanthropologie an der Freien Universität Berlin mit Forschungsschwerpunkt auf Migration und Pflege.

IMPRESSUM

© Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V., 2022. Alle Rechte vorbehalten.

Bartig, Susanne; Matuszczyk, Kamil; Nowicka, Magdalena und Schwass, Theresa (2022): Das transnationale System der häuslichen Betreuung auf dem Prüfstand: Die Coronapandemie und ihre Folgen für die häusliche Betreuung älterer Menschen in Deutschland. DeZIM Research Notes 12, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

DeZIM Research Notes geben die Auffassung der Autor*innen wieder.

Herausgeber



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V.

Mauerstraße 76
10117 Berlin

+49 (0)30 200 754 130

presse@dezim-institut.de

www.dezim-institut.de

Autor*innen

Susanne Bartig, Dr. Kamil Matuszczyk,
Prof. Dr. Magdalena Nowicka und Theresa Schwass

Schlussredaktion

Maren Seidler

Covergestaltung & Satz

Linda Wölfel

Layout

neonfisch.de

Druck

Umweltdruck Berlin GmbH

ISBN

978-3-948289-32-4

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) ist eine Forschungseinrichtung, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird. Es forscht zu den Themenfeldern Integration und Migration, Konsens und Konflikt sowie gesellschaftliche Teilhabe und Rassismus. Das DeZIM stützt sich auf zwei Säulen: das DeZIM-Institut und die DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Es wurde 2017 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin-Mitte.

Gefördert vom: