

Annette Angermann

Unterstützende Dienstleistungen für ältere Menschen im europäischen Vergleich

Eldercare Services in Europa

Jeder Mensch braucht im Laufe seines Lebens einmal Unterstützung. Hilfe ist demnach etwas Alltägliches, etwas Selbstverständliches. Obwohl es viele Vorteile einer alternierenden Gesellschaft gibt – beispielsweise die Chance, ein längeres und gesünderes Leben führen zu können –, bestehen auch einige Herausforderungen, denn diese erhöhte Anzahl älterer Menschen kann nicht mehr ausreichend durch immer weniger jüngere Menschen unterstützt werden. Unterstützende Dienstleistungen – pflegerische, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen, auch Eldercare Services genannt – können nicht nur die Älteren selbst, sondern auch ihre Angehörigen entlasten und zu einem selbstbestimmten Leben, beispielsweise in den eigenen vier Wänden, verhelfen.

Doch wie soll diese Unterstützung gewährleistet werden? Dieser Frage ging die internationale Konferenz „Eldercare Services in Europa – Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen“, die am 15. und 16. September 2011 in Berlin stattfand, nach.¹

Aus der Akteurperspektive gibt es Dienstleistungen von staatlicher, unternehmerischer oder privater Seite. Zudem kann das Thema anhand unterschiedlicher Infrastrukturen betrachtet werden. Es gibt sogenannte Dienstleistungnetzwerke oder Zentrale Anlaufstellen, an die sich Dienstleistungsnutzer/innen wenden können. Des Weiteren können Dienstleistungen durch strukturelle Fördermodelle und Gutscheine benutzerfreundlich gestaltet werden. Nicht zuletzt kann Technik als innovatives Instrument die Möglichkeiten und die Reichweite verschiedener unterstützender Dienstleistungen erhöhen.

Ziel der Konferenz war es, den verschiedenen Akteuren eine Plattform für den internationalen Erfahrungsaustausch anhand guter Praxisbeispiele, auch und gerade über ihre eigene Fachrichtung hinweg, zu bieten und sich untereinander zu vernetzen.

1. Unterstützende Dienstleistungen für ältere Menschen in Deutschland

Die „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“ beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. beschäftigt sich seit einigen Jahren mit dem Thema unterstützende Dienstleistungen. Während die Vorgängerveranstaltung² den Schwerpunkt auf familienunterstützende Dienstleistungen unter der Maßgabe der Vereinbarkeit von Beruf und Familie legte, war es das Ziel der diesem Bericht zugrunde liegenden internationalen Konferenz, alle unterstützenden Dienstleistungen – pflegerische, familienunterstützende sowie haushaltsnahe Dienstleistungen – mit einzubeziehen, dies jedoch immer mit Fokus auf die Zielgruppe der älteren Menschen.



Annette Angermann

Die Altenpflege in Deutschland wird überwiegend öffentlich finanziert, diese Finanzierung – in ihrer jetzigen Form

– stößt jedoch an ihre Grenzen.³ Deutschland liegt bezüglich der Anzahl der Pflegebedürftigen im Durchschnitt Europas. Allerdings gibt es im deutschen Pflegesystem relativ wenig Beschäftigte im Bereich der Altenpflege, das heißt das Zahlenverhältnis Beschäftigte und ältere Pflegebedürftige ist ungünstig. Das fehlende Fachkräftepotenzial, die

1) <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/konferenz-eldercare-services-in-europa.html>, <http://www.deutscher-verein.de/03-events/2011/gruppe6/p-621-11/>

2) „Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa: aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen in Europa“, 29. Januar 2011 in Berlin (<http://www.deutscher-verein.de/03-events/2010/gruppe6/f-29-01-10/>, <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/veroeffentlichungen/andere-veroeffentlichungen.html>).

3) Aufgrund der Lohnkostenproblematik ist die Möglichkeit, Beiträge zu erhöhen, begrenzt.

Annette Angermann ist wissenschaftliche Referentin im Projekt „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“ beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.



Referentinnen und Moderator/innen der Konferenz

hohe Fluktuation der Beschäftigten sowie die kurze Verweildauer der Altenpfleger/innen⁴ verdeutlichen die Problematiken auf Seite der pflegerischen Dienstleistungen. Bei den familienunterstützenden und haushaltsnahen Dienstleistungen lässt sich ein sehr großes Potenzial an Beschäftigten ausmachen, diese Dienstleister/innen erbringen ihre Dienstleistungen jedoch oft im Bereich der Schattenwirtschaft. Es gilt also, sie in den formalen Arbeitsmarkt zu integrieren – was zudem einen Professionalisierungs- und Qualitätsschub mit sich bringen könnte. Hier sei über Kosten aus Sicht der Nachfrager und über die Verdienstmöglichkeiten aus Sicht der Anbieter/innen nachzudenken, so Werner Eichhorst vom Institut zur Zukunft der Arbeit.⁵

Dieter Hackler vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) betonte, dass es die „geschenkte“ Lebenszeit der älteren Menschen zu gestalten gelte. Wenn viele Menschen gesünder und gebildeter älter werden, dann bestünde die Möglichkeit, ganz bestimmte Dienste anzubieten oder auch über neue Dienstformen nachzudenken. „Einfach nur so weitermachen wie bisher“, trage nicht zu Innovationen in Deutschland bei. Er stellte dar, wie die deutsche Bundesregierung das staatliche Gefüge der haushaltsnahen Dienstleistungen in den letzten Jahren durch verbesserte steuerliche Absetzbarkeit weiterentwickelt hat, um die Inanspruchnahme unterstützender Dienstleistungen zu erleichtern.⁶ Seit der letzten Legislaturperiode sollen Pflegestützpunkte die Leistungserbringer und Nutzer/innen miteinander ins Gespräch bringen sowie Pflegeberatung leisten. Das Programm der Mehrgenerationenhäuser – beispielsweise als Anlaufstelle für die unterschiedlichen Formen von Dienstleistungen für ältere Menschen – werde fortgesetzt und soll nun auch verstärkt bei der Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen aktiv werden. Als ein Meilenstein sei die Familienpflegezeit zu sehen. Sie wird am 1. Januar 2012 eingeführt und kann durch ihre (zeitlich begrenzte) Arbeitszeitreduktion mit gleichzeitiger Weiterbezahlung eines höheren Lohnes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf beitragen.⁷

Des Weiteren könne das Servicetelefon sowie das Informationsportal „Wege zur Pflege“ seit dem 1. Dezember 2011 in Anspruch genommen werden.⁸

2. Unterstützende Dienstleistungen für ältere Menschen auf europäischer Ebene

Vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft wird das Thema unterstützende Dienstleistungen für ältere Menschen auch auf europäischer Ebene wahrgenommen, und Lösungsansätze werden diskutiert. Die Europa 2020 Strategie beinhaltet z.B. fünf Zielsetzungen, die auch auf Eldercare Services Auswirkungen haben können: Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima. Unter dem Aspekt der Beschäftigung müssen viele Fragen gestellt und noch mehr Lösungen gefunden werden. Beispielsweise mehr Frauen arbeiten und die Beteiligung der 50- bis 60-Jährigen soll sich erhöhen. Diese beiden Gruppen stellen jedoch die überragende Mehrheit der

4) Dies ist vermutlich den relativ unattraktiven Arbeitsbedingungen geschuldet.

5) Die hier genannten Daten basieren auf dem am 15. September 2011 in Berlin gehaltenen Vortrag „Einführung und Überblick: Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen in Europa“ sowie der Power Point-Präsentation „Pflege und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen in Europa“ von Werner Eichhorst. Im Anhang der Dokumentation der internationalen Konferenz „Eldercare Services in Europa – Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen“ zu finden und unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/konferenz-eldercare-services-in-europa.html>, <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/veroeffentlichungen/andere-veroeffentlichungen.html>, <http://www.deutscher-verein.de/03-events/2011/gruppe6/p-621-11/> verfügbar.

6) Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung im Jahr 2006 für eine bessere steuerliche Berücksichtigung von haushaltsnahen Dienstleistungen, Pflegediensten und Handwerkerleistungen gesorgt. 2008 wurde diese Regelung durch das Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen erweitert (http://www.deutscher-verein.de/03-events/2010/gruppe6/pdf/Dokumentation_Internationale%20Konferenz_FUD%20in%20Europa_29.01.10.pdf, S. 6).

7) Berufstätige, die nahe Angehörige pflegen, haben die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit über einen Zeitraum von zwei Jahren zu reduzieren, und erhalten während der Pflegezeit ein – im Verhältnis zu ihrer in diesem Zeitraum real geleisteten Arbeitszeit – höheres Entgelt. Nach Ablauf der Pflegezeit werden die Wert- und Arbeitskonten wieder ausgeglichen (<http://www.familien-pflege-zeit.de/>, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/aeltere-menschen,did=175038.html>).

8) <http://www.wege-zur-pflege.de/>



Referent/innen und Moderator/innen der Konferenz

pflegenden Angehörigen dar. Wie können – zur Entlastung eben dieser Gruppen – mehr Arbeitsstellen im Bereich der unterstützenden Dienstleistungen geschaffen werden? Wie können Innovationen und neue Technologien besser genutzt werden, um Dienstleistungen zu verbessern? Wie können der Zugang, die Qualität und die Erreichbarkeit erleichtert werden?

Die Europäische Kommission hat daher eine Konsultation zu Pflegezeiten eröffnet, um herauszufinden, welche Maßnahmen in Kraft gesetzt werden können, um pflegende Angehörige bei der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege besser zu unterstützen. Eine Pflegefreistellung würde Teil eines breiten Paktes zu den EU-Vorschriften für Urlaube, neben dem Mutterschutz, dem Vaterschaftsurlaub sowie dem Elternurlaub sein. Derzeit ist eine Pflegefreistellung auf europäischer Ebene nicht geregelt. Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede, sowohl was das Vorhandensein von Pflegefreistellungen betrifft als auch die Bezahlung und die Dauer der Pflegefreistellung. Letztere können sich von zwei Tagen bis hin zu zwei Jahren erstrecken, so Halina Potocka von der AGE Platform Europe.⁹ Insgesamt besteht die Notwendigkeit einer integrierten Vorgehensweise, bei der zugängliche, erschwingliche und qualitativ hochwertige Pflegedienstleistungen mit angemessen vergüteten Pflegefreistellungen für pflegende Angehörige kombiniert werden.

Das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012 bietet einen guten Ansatzpunkt, die Debatte auszudehnen, und nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch auf nationaler, kommunaler und lokaler Ebene zu diskutieren.

3. Nationale Modelle und Maßnahmen in europäischen Mitgliedstaaten

Die hier beschriebenen Arten von Dienstleistungen sind die institutionelle Form der Tätigkeiten, die früher in den Haushalten organisiert wurden. Zum einen in Form von Altenpflege – medizinische und pflegerische Dienstleistungen – und zum anderen die haushaltsbezogenen Tätigkei-

ten. Diese Dienstleistungen ergeben keine 100 % Schnittmenge, müssen in der Realität dennoch zusammen betrachtet werden, denn für viele der Nutzer/innen und ihre Angehörigen gehört eine Mischung beider Dienstleistungen zum alltäglichen Leben.

Werner Eichhorst führte aus, dass diese Formen der Dienstleistungen in den meisten europäischen Ländern nicht gut bezahlt seien und aufgrund dessen die Mobilisierung des jeweils vorhandenen Fachkräftepotenzials schwer falle. Als wichtige Rahmenbedingungen seien die Entlohnungsstrukturen zu nennen. Das heißt, es geht um Steuern und Abgaben. Des Weiteren fließen Qualifizierungsprozesse ein, die es den Dienstleistungsanbietern überhaupt ermöglicht, ihre spezifische Form der Dienstleistung anzubieten. Dies gelte für beide Bereiche, den der pflegerischen und den der haushaltsnahen Dienstleistungen.

Während in zentraleuropäischen EU-Mitgliedstaaten eine relativ starke Lohnkompression herrscht und die hohen Lohnnebenkosten die Nachfrage solcher Dienstleistungen – ohne öffentliche Zuschüsse – erschweren, ist das angelsächsische Modell der Dienstleistungserbringung vornehmlich über den Markt geregelt. Gleichzeitig wird dort versucht, die Kosten und die Rigiditäten des Arbeitsmarktes über die flexiblen Strukturen des Marktes zu begrenzen. In Skandinavien sind pflegerische und haushaltsnahe Dienstleistungen hauptsächlich über Steuern finanziert. In den kontinentaleuropäischen Staaten, in denen die Dienstleistungen traditionell überwiegend privat oder informell erbracht werden, ist zu beobachten, dass diese Dienstleistungen in den letzten Jahren zunehmend öffentlich gefördert werden, was laut Werner Eichhorst die einzige Möglichkeit scheint, den formalen Arbeitsmarkt zu mobilisieren.

⁹ Die hier genannten Daten basieren auf dem am 15. September 2011 in Berlin gehaltenen Vortrag „Eldercare Services – Home Care, Family Support and Domestic Services for Older People on the European Level“ sowie der dazugehörigen Power Point-Präsentation von Halina Potocka. Im Anhang der Dokumentation der internationalen Konferenz „Eldercare Services in Europa – Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen“ zu finden und unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/konferenz-eldercare-services-in-europa.html>, <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/veroeffentlichungen/andere-veroeffentlichungen.html>, <http://www.deutscher-verein.de/03-events/2011/gruppe6/p-621-11/> verfügbar.

Im Bereich der pflegerischen Dienstleistungen wird in Dänemark in wesentlichem Maße der Staat tätig, der infolgedessen entsprechend hohe Pflegeausgaben verzeichnet. Das System ist vornehmlich auf kommunale Verantwortung ausgerichtet und nimmt den einzelnen potenziell Pflegenden aus der Verantwortung. Im Gegensatz zu Deutschland ist im dänischen Pflegesystem die Personalrelation zwischen Anzahl der Pflegebedürftigen und der tatsächlich vorhandenen Personalressource im Pflegebereich relativ günstig. Das Vereinigte Königreich hebt hauptsächlich auf private und Marktkräfte ab und bezieht daher auch überwiegend private Anbieter in die Altenpflege mit ein. Frankreichs Mischsystem hingegen kombiniert öffentliche Finanzierung mit einer privaten Pflegeversicherung sowie teils persönlicher Altersvorsorge. Als Beispiel für ein eher traditionell orientiertes europäisches Land bietet sich Polen mit seiner überwiegend familiären Organisation der Altenpflege an. In diesem System liegt der Schwerpunkt stark auf privat eingesetzten Mitteln.



Moderatorin Judith Schütte-Loh (WDR) und Dieter Hackler (BMFSFJ)

Betrachtet man nun die Lage der haushaltsnahen Dienstleistungen in den europäischen Mitgliedstaaten, so ist insgesamt festzuhalten, dass es wenig Beschäftigte in privaten Haushalten gibt. Lediglich in Südeuropa gibt es noch etwas mehr Dienstpersonal, welches jedoch ebenfalls rückläufig ist. Hier stechen zwei EU-Mitgliedstaaten besonders in der Art, haushaltsnahe Dienstleistungen zu organisieren, heraus. Zum einen Frankreich, welches die längste Tradition hat, diese Dienstleistungen formal zu organisieren. Frankreich fördert die Nachfrage nach Dienstleistungen über ein Gutschein- bzw. Schecksystem,¹⁰ das über die deutschen steuerlichen Abgeltungsmöglichkeiten hinausgeht und zusätzlich über eine spezielle Förderung für ältere Menschen verfügt. Diese Unterstützung umfasst auch pflegerische Dienstleistungen. Zum anderen das belgische Schecksystem, das noch ein Stück weiterführt, denn es wird sehr stark öffentlich gefördert. Diese Förderung zielt darauf ab, den Lohnnebenkostenanteil sowie einen großen Teil der Arbeitskosten zu übernehmen. Das bedeutet, der/die Nutzer/in trägt im Endeffekt nur ein Viertel der Kosten.¹¹ Interessant ist auch das dänische Förderbeispiel, denn dessen Entwicklungen seit Mitte der 1990er-Jahre lassen erkennen, dass bestimmte Rahmenbedingungen nötig sind, um ein System erfolgreich zu gestalten. Das dänische Home Service Programme wurde 2004 auf die Zielgruppe ältere Menschen „begrenzt“. Mit der Fokussierung auf diese spezielle Altersgruppe ist gleichzeitig auch der Förderbetrag reduziert worden, was dazu

geführt hat, dass in diesem Bereich die zugrunde liegenden Strukturen sich als nicht mehr tragfähig erwiesen haben.¹²

4. Fazit

Unterstützende Dienstleistungen bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Professionalisierung und Formalisierung bzw. Legalisierung der unterstützenden Tätigkeiten. Teilweise verbleibt die Erbringung der Dienstleistung allerdings in der Schattenwirtschaft. Wenn die Dienstleistungen jedoch in den formalen Arbeitsmarkt integriert, also legale Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, ist es unerlässlich, die Bruttokosten der Nutzer/innen und die Nettoverdienste der Dienstleister/innen in Relation zu setzen. Es gibt gute Gründe, eine Subventionierung dieses Wirtschaftszweiges zu rechtfertigen. Neben der Legalisierung informeller Beschäftigungsverhältnisse und den daraus folgend höheren Steuereinkommen sowie einer Professionalisierung der Dienstleistungen würden sich höchstwahrscheinlich die Arbeitsbedingungen der Dienstleistungserbringer/innen und damit auch die Qualität der Dienste verbessern. Es spräche also für eine Förderung der Nachfrage im Zuge eines Scheck- bzw. Gutscheinsystems verbunden mit einer steuerlichen Förderung. Als wichtige flankierende Maßnahme wäre eine Einbindung der Arbeitgeber als Sponsoren möglich. Diese kann ebenfalls zu einer Legalisierung der Dienstleistungen, aber auch zur Mitarbeiterbindung beitragen. Des Weiteren könnten Dienstleistungsagenturen oder private Anbieter, die bestimmte Qualifikationsstandards erfüllen, sich zertifizieren lassen und Zugang zum System erhalten.

Der europäische Vergleich zeigt, dass es unterschiedliche Möglichkeiten gibt, die Lebenssituation für alle Beteiligten, aber vor allem für die Dienstleistungsnutzer/innen zu verbessern. Es gilt nun, passgenaue Rahmenbedingungen zu finden, um pflegerische, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen neu zu gestalten und die demografischen Veränderungen als Chance zu sehen, innovative Lösungen für die derzeitigen ökonomischen und sozialen Herausforderungen zu finden. Unsere Gesellschaft wird sich an die Bedürfnisse ihrer alternden Bevölkerung anpassen müssen, es bietet sich jedoch auch die Chance, das Konzept eines Designs für alle zu entwickeln. ■

10) Das Schecksystem wird von den Arbeitgebern kofinanziert, die wiederum steuerlich gefördert werden, wenn sie ihren Beschäftigten die Nutzung von Dienstleistungsschecks ermöglichen.

11) Grundprinzip dieses Systems ist eine staatliche Bezuschussung in Höhe von 2/3 der real anfallenden Kosten für die Arbeitsstunden. Hinzu kommt die darauf zusätzliche Steuererstattung, so dass der/die Endverbraucher/in nur etwa 1/4 der Kosten tragen muss.

12) Die hier genannten Daten basieren auf dem am 15. September 2011 in Berlin gehaltenen Vortrag „Einführung und Überblick: Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen in Europa“ sowie der Power Point-Präsentation „Pflege und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen in Europa“ von Werner Eichhorst. Im Anhang der Dokumentation der internationalen Konferenz „Eldercare Services in Europa – Pflege, familienunterstützende und haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen“ zu finden und unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/konferenz-eldercare-services-in-europa.html>, <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/veroeffentlichungen/andere-veroeffentlichungen.html>, <http://www.deutscher-verein.de/03-events/2011/gruppe6/p-621-11/> verfügbar.