

Richtlinien und Instrumente für haushaltsnahe Dienstleistungen (PHS):

Stand der Dinge in den 21 EU-Mitgliedstaaten

Februar 2020

Enikö Baga, Rachel Cylus und Sigrid Rand

Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) / Forschungsinstitut der Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Einleitung	2
Faktoren, die das Wachstum von PHS unterstützen	5
PHS definieren	11
Die beiden Hauptkomponenten von PHS-Diensten: Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen.....	14
Arbeitsvereinbarungen	17
Herausforderungen bei der Formalisierung von PHS-Diensten	19
Bewertung der Instrumente zur Unterstützung der Entwicklung von PHS.....	20
Die Mechanismen innerhalb der PHS-Instrumente.....	22
Beziehung zwischen Wohlfahrtsregimen und PHS-Politik	28
Vorausschauend	34
Glossar	37
Literaturverzeichnis	40

Liste der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen

Tabelle 2: Herausforderungen an PHS-Dienste und bestehende Ansätze

Tabelle 3: Wechselwirkung zwischen Mechanismen und Instrumenten

Tabelle 4: Vorteile und Herausforderungen bei der Erweiterung der Qualifikationen für PHS-Arbeitskräfte

Abbildung 1: Fortgeschrittene PHS-Länder nach Wohlfahrtsregime



Ad-PHS -
Zuschussvereinbarung
Nr. VS/2018/0344.
Dieses Projekt wird von



Einleitung

Acht Millionen Menschen arbeiten derzeit in Europa im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen (PHS), dies macht etwa 4 Prozent der gesamten Beschäftigung innerhalb der EU aus.¹ PHS bezieht sich auf bezahlte Nicht-Pflege- und Pflegetätigkeiten sowie auf die Überschneidung zwischen beiden, die in Privathaushalten stattfinden.

Als Beschäftigungsbereich haben PHS-Dienste das Potenzial, erheblich zu wachsen. Eine Zunahme der regulären PHS-Arbeitskräfte wird notwendig sein, um die wachsende Nachfrage nach PHS zu befriedigen, die zum großen Teil aus den demographischen Veränderungen in ganz Europa resultiert. Ein steigender Anteil älterer Menschen wird mehr Unterstützung benötigen, um weiter in der eigenen Wohnung bleiben zu können, während die schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Initiativen erfordert, die dazu beitragen, so viele Personen im erwerbsfähigen Alter wie möglich zu aktivieren und zu reaktivieren, beispielsweise durch eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, die mehr Wahlmöglichkeiten für erwerbstätige Frauen bietet. Die sich entwickelnden Erwartungen, die durch internationale Menschenrechtsabkommen wie die UN-Behindertenkonvention inspiriert werden, führen ebenfalls zu einer steigenden Nachfrage nach PHS.

Aus der Gender-Perspektive ist jede Form der öffentlichen Unterstützung für PHS von Vorteil, da Frauen die große Mehrheit der PHS-Anbieter darstellen, sowohl als Arbeitskräfte in angemeldeten und nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen als auch als Familienmitglieder, die Haushalts- und Pflegeaufgaben im unbezahlten Bereich erfüllen². Frauen stellen auch einen großen Anteil der PHS-Nutzer dar, da sie die Mehrheit der älteren Bevölkerung bilden³. Frauen, die im unbezahlten Bereich tätig sind, würden von der Verfügbarkeit von formalisierten PHS doppelt profitieren, sowohl als Möglichkeit der Entlastungspflege als auch als Möglichkeit des Zugangs zum Beschäftigungsmarkt. Darüber hinaus würde der Übergang von PHS in die formelle Wirtschaft diese erheblich stärken, da PHS derzeit eine hohe Rate nicht angemeldeter und informeller Arbeitsverhältnisse aufweist. Geregelter PHS-Branchen bieten zahlreiche Möglichkeiten für die Beschäftigung von Arbeitskräften mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus und Qualifikationen, wie z.B. Frauen, die im unbezahlten Bereich Haushalts- und Pflegekompetenzen erworben haben, und Arbeitskräfte, die Schwierigkeiten haben, (wieder) am offiziellen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Folglich stellen Politiken zur Förderung von PHS-Diensten eine ausgezeichnete Politik für soziale Investitionen dar, die einen erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Nutzen bringen. Um sicherzustellen, dass diese Verfahren wirksam sind, müssen zumindest im Vorfeld mehr Mittel für die mit PHS verbundenen Branchen bereitgestellt werden.

Das Projekt „Advancing Personal and Household Services“ (Ad-PHS) zielt darauf ab, einen gemeinsamen diskursiven Rahmen für verschiedene Akteure in verschiedenen Mitgliedstaaten rund um PHS zu schaffen. In diesem Zusammenhang würde die Schaffung eines gemeinsamen diskursiven Rahmens ein Bewusstsein

¹ Decker/Lebrun (2018: 9).

²Zum Vergleich: Die staatliche Förderung der Automobilindustrie in Deutschland unterstützt vor allem Männer, die rund achtzig Prozent der Beschäftigten des Sektors ausmachen und gleichzeitig die Hauptnutzer von Autos darstellen (Ohrem/Meier-Gräwe 2012).

³ European Commission (2020a).



für die unterschiedlichen Definitionen von PHS in den verschiedenen Mitgliedsstaaten und eine gemeinsame Kommunikationsanstrengung implizieren, um eine für alle Beteiligten praktikable Definition, eine gemeinsame Klassifizierung der verschiedenen Ansätze zur Förderung dieses Bereichs und ein gemeinsames Verständnis der Handlungsrichtlinien zu finden, die seine weitere Entwicklung unterstützen würden. Das Ziel des vorliegenden Projekts besteht daher darin zu verstehen, wie PHS-Dienste derzeit in verschiedenen Kontexten funktionieren, und diese Informationen zur Entwicklung von Rahmenbedingungen zu nutzen, die alle EU-Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer PHS-Politik unterstützen.

Die Förderung eines gemeinsamen Diskurses über PHS auf EU-Ebene und auf Mitgliedstaatenebene trägt zum wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehen in der EU bei. Zunächst einmal müssen die derzeitigen und künftigen PHS-Arbeitskräfte in jedem Land über Beschäftigungsrechte (einschließlich fairer Löhne) und Sozialschutz im Zusammenhang mit einer formellen⁴ und geregelten⁵ Beschäftigung verfügen. Darüber hinaus benötigen PHS-Nutzer, insbesondere gefährdete Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen, chronisch Kranke und Menschen mit Behinderung, die oft täglich auf PHS angewiesen sind, erschwingliche und zuverlässige Dienstleistungen. Das Eingehen auf die Bedürfnisse und Anliegen der Arbeitskräfte und Nutzer von PHS sowie der Arbeitgeber, seien es die Nutzer oder Dienstleister, kann dazu beitragen, Ansätze zur Professionalisierung und Regularisierung der damit verbundenen Branchen zu entwickeln. Unter den Bedingungen der vorherrschenden informellen Arbeitsvereinbarungen sind die beruflichen und qualitativen Standards nur schwer umzusetzen. Eine unzureichende Qualifikation der Arbeitskräfte hat negative Auswirkungen sowohl auf diejenigen PHS-Arbeitskräfte, denen der Zugang zur beruflichen Aufstiegsmobilität verwehrt wird, als auch auf PHS-Nutzer, die keine Garantie für die Qualität der angebotenen Dienstleistungen hat. In diesem Zusammenhang kommt auch den verbundenen Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu, und zwar bei der Aushandlung von Tarifverträgen und der Beeinflussung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen.

Ein gemeinsamer Diskurs kann auch dazu beitragen, gemeinsame Merkmale und Herausforderungen von PHS-Diensten in allen Mitgliedsstaaten zu identifizieren. Dies erleichtert den Mitgliedsstaaten den Austausch bewährter Praktiken, die Arbeit an der Formalisierung und Professionalisierung von PHS sowie die Entwicklung der notwendigen Vorschriften und der Aufsicht. Gegenwärtig weisen die Mitgliedsstaaten einen unterschiedlichen Grad an Professionalisierung und Formalisierung in Bezug auf PHS auf. Die starke Abhängigkeit von Migrationsketten⁶, sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch mit Drittländern, und die daraus resultierende Bedeutung von Finanzüberweisungen für bestimmte Mitgliedsstaaten erhöhen die Bedeutung der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für den Umgang mit PHS. Ein solcher Rahmen sollte Teil der bevorstehenden EU-Initiativen sein, wie z.B. der geplante Aktionsplan zur Europäischen Säule der sozialen Rechte und jede Initiative im Zusammenhang mit Betreuungsdiensten (Langzeitpflege, Kindergarantie und Europäische Strategie für Menschen mit Behinderung).

Politische Entscheidungsträger können die Entwicklung von PHS in ihren Ländern am besten unterstützen, wenn sie die spezifischen Herausforderungen, denen sich diese Sektoren gegenübersehen, und die

⁴ Siehe Glossar

⁵ Siehe Glossar

⁶ Siehe Glossar



wichtigsten direkten und indirekten Rückverdienungseffekte im Zusammenhang mit den PHS-Aktivitäten sowie die Ansätze, die von anderen Ländern unter ähnlichen Umständen vorgeschlagen wurden, klar verstehen. Daher ist es von zentraler Bedeutung zu verstehen, wie sich die Politik in Ländern mit fortschrittlichen PHS-Instrumenten ausgewirkt hat.

Bei der Betrachtung von Politiken, die formale PHS-Aktivitäten prägen, unterscheidet das vorliegende Papier zwischen Politikinstrumenten und Politikmechanismen:

- **Politische Instrumente** sind die konkreten Interventionen, die von bestimmten Regierungsstellen zur Unterstützung bestimmter politischer Ziele konzipiert wurden. Im Falle von PHS sind einige gängige Instrumente Minijobs, Gutscheine und Geldtransfers (z.B. Steuererleichterungen und Pflegegeld). Die Merkmale dieser gemeinsamen Instrumente unterscheiden sich je nach nationalem Kontext und können im Laufe der Zeit angepasst oder geändert werden.
- **Die Funktionsmechanismen der politischen Instrumente** sind Merkmale dieser gemeinsamen Instrumente, die sich je nach nationalem Kontext unterscheiden und im Laufe der Zeit angepasst oder geändert werden können, um spezifische Herausforderungen im Zusammenhang mit der Formalisierung und Regulierung von PHS-Aktivitäten zu bewältigen.

Das Verständnis der Arten von politischen Instrumenten und der Mechanismen, die bei der Bewältigung der Herausforderungen für den PHS in einem bestimmten Land eingesetzt werden, unterstützt die politischen Entscheidungsträger bei der Gestaltung von Instrumenten, die den spezifischen lokalen Bedürfnissen am besten entsprechen und die langfristig am erfolgreichsten sind.

Im vorliegenden Papier haben wir vier große Arten von Herausforderungen identifiziert, die die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung von Instrumenten zur Unterstützung von PHS-Aktivitäten berücksichtigen sollten: Transparenz, Barrierefreiheit, Funktionalität und Nachhaltigkeit. Instrumente können diesen Herausforderungen begegnen, indem sie Mechanismen implementieren, die Lösungen durch Finanzierung, Prozessmanagement und Qualitätsmanagement bieten. Die Mitgliedstaaten, in denen PHS auf der politischen Agenda eine wichtige Rolle spielen, haben mehrere Instrumente entwickelt, die sich jeweils auf unterschiedliche Zielgruppen konzentrieren. Ein Instrument kann mehrere Mechanismen umfassen, um verschiedene Herausforderungen effektiv zu lösen. Ein breit gefächertes Angebot hilft dem PHS-System bzw. den PHS-Systemen eines Landes, den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Arbeitskräfte und Nutzer am besten gerecht zu werden.

Das vorliegende Papier, das Teil des Ad-PHS-Projekts ist, versucht, den Zustand des PHS in 21 EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn. Sie unterstreicht die Bedeutung des PHS für die Europäische Union und schlägt Ansätze für die Analyse des PHS auf nationaler Ebene vor. Um einen Rahmen für das Verständnis der Funktionsweise von PHS in verschiedenen Kontexten zu entwickeln, stützt sich der Bericht auf Beispiele von Politiken und Instrumenten, die derzeit in verschiedenen Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Ein gemeinsamer europäischer Rahmen für PHS würde die Länder unterstützen, die an einer kontinuierlichen Entwicklung von PHS-Instrumenten und -Politiken interessiert



sind, um die Entwicklung der EU und ihrer eigenen Länder in diesem Schlüsselbereich zu fördern, der einen großen Einfluss auf die Lebensqualität von Millionen von Europäern hat.

Faktoren, die das Wachstum von PHS unterstützen

Die Faktoren für das Wachstum von PHS können sich auf die bestehende und sich entwickelnde Nachfrage nach PHS bei den Nutzern sowie auf Möglichkeiten zur Erhöhung des Angebots an PHS-Arbeitskräften konzentrieren.

Die Nachfrage nach PHS wird in der gesamten EU aufgrund der Auswirkungen des demographischen Wandels, der besseren sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderung⁷, einschließlich vieler älterer Menschen, die Beeinträchtigungen entwickeln und behindert werden, sowie der zunehmenden Arbeitsmarktintegration von Personen mit Betreuungsaufgaben, insbesondere von Frauen, zunehmen.

Der Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter steigt in allen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wird sich der Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung, der am meisten Pflege benötigt, zwischen 2017 und 2060 voraussichtlich mehr als verdoppeln.⁸ Die EU hat sich im Rahmen ihrer Behindertenstrategie für den Zeitraum 2010-2020 auch zum Übergang von der Heimpflege zur gemeindenahen Pflege verpflichtet und wird diese Politik voraussichtlich in der Follow-up-Strategie und im Einklang mit dem EPSR fortsetzen. Vor diesem Hintergrund werden besser regulierte und erweiterte PHS-Sektoren es dieser wachsenden demografischen Gruppe sowie anderen gefährdeten Bevölkerungsgruppen, wie Menschen mit Behinderung und chronisch kranken Menschen, erleichtern, darauf zu vertrauen, dass die von ihnen benötigten Dienstleistungen zugänglich und erschwinglich sind, wann und wo sie sie benötigen. Darüber hinaus ist die Erhöhung des Frauenanteils in der Arbeitnehmerschaft ein wichtiger Teil der EU-Ziele. Die Gleichstellungsstrategie der EU konzentriert sich auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, die Verringerung der geschlechtsspezifischen Gehalts- und Rentenunterschiede und die Schließung der geschlechtsspezifischen Betreuungslücke.⁹ Obwohl die Erwerbsbeteiligung der Frauen zugenommen hat, liegt sie immer noch hinter der Erwerbsquote der Männer zurück. Die größte Beschäftigungslücke besteht für Mütter und Frauen mit Betreuungsaufgaben, wobei über 19 Prozent der nicht erwerbstätigen Frauen angeben, dass sie wegen familiärer Betreuungsaufgaben aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind.¹⁰ Eine Möglichkeit, dieser Situation zu begegnen, ist die "Work-Life-Balance-Richtlinie", die eine gleichmäßige Aufteilung der Betreuungsaufgaben unter den Eltern fördert. Die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ist jedoch

⁷ Die UN-Behindertenkonvention (engl. Abk. UN CRPD) ist ein weiterer Faktor, der zum Bedarf des Wachstums bei PHS-Diensten beiträgt, da die Konvention die Rechte von Menschen mit Behinderung auf ein unabhängiges Leben und auf Inklusion in die Gemeinschaft unterstützt (Artikel 19). Die UN-Behindertenkonvention wurde von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und im Dezember 2010 von der EU ratifiziert. Die EU hat sich im Rahmen ihrer Behindertenstrategie für 2010-2020 dazu verpflichtet, den Übergang von institutioneller zu gemeindebasierter Pflege zu vollziehen (Open Society Foundations (2012): The European Union and the Right to Community Living).

⁸ UN (2019).

⁹ European Commission (2020a).

¹⁰ Catalyst (2019).



besonders schwierig für Alleinerziehende, von denen die meisten Frauen¹¹ sind. Frauen leisten auch den größten Anteil an unbezahlter Arbeit, daher ist nicht nur eine gleichmäßige Verteilung der Verantwortung zu Hause entscheidend, sondern auch die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung, Sozialfürsorge und Haushaltsdienstleistungen, insbesondere für Alleinerziehende. Darüber hinaus ist die Unterrepräsentation einiger Frauen auf dem Arbeitsmarkt oft die Folge einer intersektionalen Verstärkung des Geschlechts mit zusätzlichen Bedingungen der Verwundbarkeit oder Marginalisierung, wie z.B. die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit¹² oder ein Migrationshintergrund. Die Förderung der Entwicklung der PHS-Sektoren würde daher nicht nur die Fragen der Beschäftigung und der geschlechtsspezifischen Lohn-, Renten- und Betreuungsunterschiede für die Nutzerinnen angehen, sondern gleichzeitig Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Kinderbetreuung, Sozialfürsorge und Haushaltsdienstleistungen schaffen und somit doppelt nützlich sein, um den Lohn- und Rentenunterschieden für Frauen entgegenzuwirken, die unter den Bedingungen informeller Arbeitsvereinbarungen wahrscheinlich fortbestehen.

Das Angebot an PHS-Arbeitskräften kann wachsen, indem die vorhandenen nicht angemeldeten Arbeitskräfte genutzt und in die formelle Wirtschaft¹³ überführt werden und indem die strukturellen Gründe, die diese nicht angemeldete Arbeit unterstützen, angegangen werden. Die Verringerung der nicht angemeldeten Arbeit in allen Sektoren ist bereits eine Priorität für die Europäische Union, weil sie „[die] Wirtschaft der Union schädigt, zu unlauterem Wettbewerb führt, die finanzielle Nachhaltigkeit der Sozialmodelle der Union gefährdet und zu einem zunehmenden Mangel an Sozial- und Beschäftigungsschutz für Arbeitnehmer führt.“¹⁴ 2016 entsprach die gesamte nicht angemeldete und nicht gemeldete Arbeit 17,9 Prozent des BIP der EU28, d.h. 2,36 Billionen Euro,¹⁵ dies bedeutet einen erheblichen Verlust an potenziellen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen. Statistiken zeigen, dass 70 Prozent¹⁶ der PHS-Beschäftigten in Ländern ohne entwickelte PHS-Dienste in der Schattenwirtschaft tätig sind, was den dritthäufigsten Beschäftigungsbereich für nicht angemeldete Arbeit darstellt.¹⁷ Die Entwicklung von politischen Maßnahmen sowie von regulatorischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Alternativen zur nicht angemeldeten PHS-Arbeit unterstützen, sollte eine Priorität der EU sein, um den Kampf gegen nicht angemeldete Arbeit voranzutreiben.

Die schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird zu Engpässen in allen Branchen führen, da die Arbeitgeber darum kämpfen werden, die freien Stellen zu besetzen, welche die in Rente gehenden Arbeitnehmer frei machen. Um den Arbeitsmarkt zu stützen, müssen mehr Personen aktiviert werden. Die Entwicklung eines robusten und regulierten Marktes für PHS könnte es den Personen, die derzeit Pflegeaufgaben wahrnehmen und Haushaltspflichten im unbezahlten Bereich übernehmen, ermöglichen, in ihre bezahlte Beschäftigung zurückzukehren oder ihre bezahlte Arbeitszeit zu erhöhen. Auch hier machen Frauen aufgrund ihrer Überrepräsentation im unbezahlten Bereich die Mehrheit der Zielgruppe

¹¹ Maldonado, Laurie C./Nieuwenhuis, Rense (2015).

¹² ENAR (2017).

¹³ European Commission (2017a).

¹⁴ European Parliament and the Council (2016: L 65/13).

¹⁵ Pérez-Magro et al. (2017).

¹⁶ Diese Statistik bezieht sich wahrscheinlich auf Arbeitskräfte, die Nicht-Pflegedienste leisten.

¹⁷ Decker/Lebrun (2018).



aus. Angesichts der wachsenden Bedeutung der häuslichen Pflege im Vergleich zur institutionellen Pflege sollten auch Personen, die für die institutionelle Pflegearbeit ausgebildet wurden, in die PHS-Arbeit überführt werden, insbesondere im Bereich der häuslichen Pflege, z.B. durch die Verwendung des Europäischen Pflegezertifikats. Somit würde die Entwicklung von PHS auch dazu dienen, sowohl dem Ersatzbedarf als auch dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle auf dem gesamten europäischen Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen.

Studien schätzen, dass die an PHS beteiligten Sektoren durch verstärkte Entwicklung das Potenzial haben, 5 Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen.¹⁸ PHS-Dienste können für Millionen von Menschen berufliche Möglichkeiten schaffen, um einen sinnvollen Beitrag zum Leben anderer Menschen in Europa zu leisten; sowohl in Pflege- als auch in Nicht-Pflegeberufen¹⁹. Es ist ebenso wichtig, dass sie aufgrund ihrer niedrigen Eintrittsbarriere, der flexiblen Arbeitszeiten und der minimalen Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung, insbesondere - aber nicht nur - im Nicht-Pflegebereich, einer breiten Vielfalt von Arbeitskräften solche Möglichkeiten bieten kann. Als solches, wenn auch nicht das Ziel, kann PHS auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen beitragen, die auf Hindernisse bei der Suche nach und beim Erhalt von Arbeitsplätzen stoßen, wie z.B. Menschen mit veralteten Qualifikationen und Menschen, denen Qualifikationen und formal anerkannte Fähigkeiten fehlen. Einige dieser Personen gehören zu den 20 Prozent der Europäer im Alter von 25 bis 54 Jahren, die die untere Sekundarstufe nicht abgeschlossen haben²⁰ und daher möglicherweise Schwierigkeiten haben, sich für eine qualifizierte Arbeit zu qualifizieren. Bei anderen besteht die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes aufgrund der Automatisierung. Die Entwicklung regulärer PHS-Arbeitsplätze könnte auch dazu beitragen, Langzeitarbeitslose in die Arbeitswelt zu integrieren, eine Gruppe, die etwa die Hälfte aller Arbeitslosen in der EU 28 ausmacht.²¹ Darüber hinaus erfordern einige Arbeitsplätze im Nicht-Pflegebereich nur begrenzte Sprachkenntnisse, die Wanderarbeitern aus anderen Mitgliedstaaten und Drittländern Chancen bieten. Frauen, die historisch gesehen stärker von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit betroffen sind und in der EU 28 tendenziell höhere Arbeitslosenquoten haben als ihre männlichen Kollegen²², machen bereits etwa 90 Prozent der PHS-Beschäftigten aus.²³ Erhebliche Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Vielfalt der Belegschaft zu erhöhen, einschließlich der Einstellung von mehr Männern und der Bekämpfung von Geschlechterstereotypen. Darüber hinaus sollten Wege für die berufliche Entwicklung und Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen werden, wobei der gleichberechtigte Zugang zu diesen für alle Arbeitskräfte gewährleistet werden sollte.²⁴ Es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass Qualifikation und Fertigkeiten der Schlüssel zum Wachstum und zur Entwicklung von PHS sind, insbesondere für Bereiche innerhalb von PHS, die beruflich reguliert sind. Die Betonung innerhalb der PHS-Förderung sollte daher auf der Schaffung attraktiver Arbeitsplätze für alle liegen, anstatt sie als einen Sektor zu betrachten,

¹⁸ Decker/Lebrun (2018).

¹⁹ EASPD (2019a).

²⁰ Eurostat (2018a).

²¹ European Commission (2019).

²² Eurostat (2019a).

²³ Decker/Lebrun (2018).

²⁴ Federation of European Social Employers (2019).



der nur für Arbeitskräfte mit Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt attraktiv ist.²⁵ Für die gesamte PHS-Arbeit ist es weiterhin wichtig, dass das Wachstum nicht von der Notwendigkeit ablenkt, Personen anzuziehen, die interessiert und gut geeignet sind für Arbeitsbereiche, die ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen Nutzer und Arbeitskräfte sowie ein Interesse an den Arten von Aktivitäten und Fähigkeiten erfordern, die für verschiedene Aspekte des PHS erforderlich sind.

Zwar bietet der PHS-Sektor unvergleichliche Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, doch wird dies nicht geschehen, ohne sicherzustellen, dass diese Berufe für Arbeitskräfte attraktiv sind, insbesondere im Vergleich zu anderen Arbeitsbereichen, die ein ähnliches Qualifikationsniveau erfordern. Es gibt bereits einen erheblichen Personalmangel bei PHS in ganz Europa, vor allem aufgrund des Mangels an attraktiven Arbeitsplätzen aufgrund von Sparmaßnahmen²⁶. Eine angemessene Finanzierung der betreffenden Sektoren ist daher unerlässlich, insbesondere wenn es darum geht, eine wirksame PHS-Politik zu ergänzen. Um das Arbeitsplatzschaffungspotential von PHS nachhaltig zu erschließen, wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die Finanzierung der PHS-Sektoren auf den spezifischen Bedarf für die Entwicklung²⁷ der Arbeitskräfte ausgerichtet ist.

Um das Angebot an Arbeitskräften zu erweitern und die Beschäftigung weiter zu formalisieren, ist die Entwicklung und Ausweitung von Zulassungs- und Legalisierungsprogrammen unerlässlich. In vielen Mitgliedsstaaten stellen informelle Arbeitsvereinbarungen mit Migrantinnen eine der Hauptformen der PHS-Versorgung dar. Dadurch wird es für Nicht-EU-Bürger einfacher, eine Arbeitserlaubnis für eine Beschäftigung bei PHS zu erhalten. Dies würde es den derzeitigen Einwohnern ohne Papiere und den bestehenden nicht angemeldeten PHS-Arbeitern ermöglichen, regelmäßig zu arbeiten, und eine Pipeline für zusätzliche Arbeitskräfte schaffen, die in die EU-Länder einwandern, um die wachsende Nachfrage zu befriedigen.

Im Jahr 2017 sind insgesamt 4,4 Millionen Menschen in einen der EU-28-Mitgliedstaaten eingewandert. Unter diesen 4,4 Millionen Einwanderern befanden sich schätzungsweise 2,0 Millionen Bürger aus Nicht-EU-Ländern, 1,3 Millionen Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates als dem, in den sie eingewandert sind, etwa 1,0 Millionen Menschen, die in einen EU-Mitgliedstaat eingewandert sind, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen (z.B. zurückkehrende oder im Ausland geborene Staatsangehörige), und etwa 11.000 Staatenlose.

Deutschland meldete die größte Gesamtzahl an Einwanderern (917,1 Tausend), gefolgt von Spanien, Frankreich und Italien. Deutschland meldete auch die höchste Zahl an Auswanderern (560,7 Tausend), gefolgt von Spanien, Frankreich, Rumänien und Polen. Insgesamt 22 der EU-Mitgliedstaaten meldeten 2017 mehr Einwanderung als Auswanderung, aber in Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien überstieg die Zahl der Auswanderer die Zahl der Einwanderer.²⁸ Diese Daten deuten auf zirkuläre Migrationsmuster hin, die Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien mit Polen, Rumänien,

²⁵Die beruflichen Regelungen sind von Land zu Land und manchmal auch von Region zu Region unterschiedlich. Während es in vielen Ländern üblich ist, dass Pflegedienste reguliert sind, kann auch die Arbeit außerhalb des Pflegebereichs reguliert sein, so dass spezifische Kompetenzen und Qualifikationen für die Beschäftigung erforderlich sind.

²⁶ EASPD (2019a).

²⁷ EASPD (2019b).

²⁸ Eurostat (2019b).



Bulgarien, Kroatien, Lettland und Litauen verbinden, wobei die Bürger der letzteren Gruppe auch in der ersteren Gruppe ihren Wohnsitz nehmen. Neben der saisonalen Arbeit in der Landwirtschaft könnten diese Migrationsmuster auch auf die Langzeitpflege zutreffen, da die Langzeitpflege in Deutschland, Spanien und Italien häufig von wechselnden Hausangestellten mit Migrationshintergrund geleistet wird. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass ein beträchtlicher Anteil der Frauen, die aus Nicht-EU-Ländern wie der Ukraine, Bosnien, Serbien oder Moldawien kommen, eine Beschäftigung in den mit PHS verbundenen Sektoren aufnehmen wird.

Je nach dem nationalen Migrationsregime haben die Migrantinnen, die in der gesamten EU Hausarbeit verrichten, einen regulären Aufenthaltsstatus oder nicht. Während es in einigen Mitgliedstaaten, wie z.B. Spanien oder Polen²⁹, Mechanismen gibt, die die Regularisierung³⁰ irregulärer Migranten unter bestimmten Umständen ermöglichen, einschließlich der Vorlage eines regulären Arbeitsvertrags, ist in anderen Mitgliedstaaten, wie z.B. Deutschland, eine nachträgliche Regularisierung irregulärer Migration unmöglich. Gut entwickelte PHS-Sektoren würden es jedoch ermöglichen, vor der Einreise eine reguläre Aufenthaltsgenehmigung auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags zu beantragen.

In diesem Zusammenhang könnten die mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die sowohl Entsende- als auch Aufnahmeländer für Hausangestellte geworden sind, die Rolle eines Transmissionsriemens für gemeinsame europäische Ausbildungs- und Qualifikationsstandards auch in Drittstaaten spielen. Das Europäische Pflegezertifikat (ECC)³¹ ist in der Region bereits beliebt, wo es sowohl als Instrument zur Ausbildung als auch zur Förderung der Verbreitung von Fertigkeiten eingesetzt wird. Im Hinblick auf die Zirkulation von Fertigkeiten schlagen die im Rahmen des vorliegenden Projekts durchgeführten Untersuchungen zwei sich ergänzende Formen der Mobilität vor: Während jüngere Hausangestellte tendenziell aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in die west- und südeuropäischen Mitgliedstaaten abwandern, wollen Hausangestellte mittleren Alters häufig wieder in ihren Herkunftsländern Fuß fassen. Einige Länder, wie die Slowakei, haben Initiativen gestartet, um Instrumente zur Unterstützung der letztgenannten Dynamik zu schaffen, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung des PHS in der gesamten EU beitragen würden.

Um sicherzustellen, dass PHS die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzer- und Arbeitskräftegruppen erfüllen kann, ist es wichtig, dass sich die politischen Entscheidungsträger auf die Regularisierung des PHS-Marktes und die Professionalisierung der PHS-Arbeitsplätze konzentrieren. Die Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens für menschenwürdige Arbeitsplätze für alle PHS-Arbeitskräfte mit fairen Arbeitszeiten, gerechter Bezahlung und sozialem Schutz wird einerseits die derzeit nicht angemeldeten Arbeitskräfte motivieren und in die Lage versetzen, in eine angemeldete Arbeit zu wechseln. Sie wird auch

²⁹Zwischen 2003 und 2012 wurden in Polen drei Regularisierungsprogramme eingeführt. The first two (2003 and 2007) were offered to long-term irregular foreign residents. Nur wenige der in Polen als Hausangestellte beschäftigte Migranten konnten im Rahmen dieses Programms eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen, da bei der Mehrheit die Aufenthaltsdauer in Polen unter der vom Programm geforderten lag. Einwanderer aus der Ukraine profitierten jedoch vom dritten Regularisierungsprogramm, da sie die sehr liberalen Anforderungen erfüllen konnten (Nachweis eines mindestens fünfjährigen Aufenthalts in Polen, zum Zeitpunkt der Einführung des Gesetzes, d.h. zum 1. Januar 2012, keine Aufenthaltsgenehmigung in Polen) (Kindler et al. 2016).

³⁰ Siehe Glossar

³¹ ECC (2015).



PHS als realistische und respektable Arbeitsform für Personen vorstellen, die eine Beschäftigung im PHS in Betracht ziehen. Zusätzlich werden die Nutzer von der Entwicklung der an PHS beteiligten Sektoren profitieren, da die Regulierung die Transparenz und das Vertrauen verbessert. Während ein ordnungspolitischer Rahmen die Nutzer nicht angemeldeter Arbeit dazu ermutigen kann, sich auch für formale Arbeitsvereinbarungen zu entscheiden, sind auch öffentliche Investitionen in diesem Bereich erforderlich, um die Dienstleistungen erschwinglich zu machen. Darüber hinaus trägt die Entwicklung von sektorweiten Standards und Qualitätssicherungsmaßnahmen dazu bei, dass PHS sicher, zuverlässig, verfügbar und erschwinglich für alle Personen ist, die auf diese Dienste angewiesen sind.

Trotz der vielen Faktoren, die die Ausweitung und Regulierung der PHS-Politik unterstützen, hat sie auch ihre Kritiker. Einige Kritikpunkte betreffen die Verwendung öffentlicher Mittel zur Subventionierung von PHS-Dienstleistungen für nicht gefährdete Bevölkerungsgruppen.³² Befürworter der PHS-Entwicklung weisen auf Länder wie Schweden, Belgien und Frankreich³³ hin, in denen der Rückvergütungseffekt der bestehenden PHS-Instrumente durch die Steuern und Sozialabgaben der ansonsten nicht angemeldeten oder arbeitslosen PHS-Arbeitskräften sowie die erhöhten Steuern und Beiträge der reaktivierten oder stärker aktivierten PHS-Nutzer die öffentlichen Ausgaben³⁴ rechtfertigen. Darüber hinaus sind auch indirekte Earn-Back-Effekte aufgrund positiver Externalitäten zu beobachten, wie z.B. solche, die mit einer besseren Work-Life-Balance³⁵ verbunden sind.

Andere kritische Anmerkungen gehen davon aus, dass der aktuelle Diskurs über PHS die Bedürfnisse an haushaltsnahen Dienstleistungen von PHS-Arbeitskräften nur unzureichend berücksichtigt,³⁶ insbesondere von PHS-Migranten, deren Familien nicht mit ihnen migrieren können. Befürworter einer Ausweitung von PHS weisen darauf hin, dass die Professionalisierung dieser Arbeit es PHS-Arbeitskräften ermöglicht, zu sozialen Sicherheitsnetzen wie Renten, Unfallversicherung und Krankheitsurlaub beizutragen und davon zu profitieren und faire Verträge zu fordern, wodurch sie und ihre Familien in stabilere Positionen gebracht werden als die alternativen informellen Vereinbarungen.³⁷ Die Gewährleistung der Gleichbehandlung von Wanderarbeitern und die Möglichkeit, dass diese bei ihren Familien leben können, sowie Maßnahmen zur Unterstützung einer transnationalen Zirkulation von Fertigkeiten sind in diesem Zusammenhang ebenfalls von zentraler Bedeutung.

Es gibt auch eine soziale Kritik, die sich mit den Geschlechts- und Klassenbeziehungen im PHS befasst, da die meisten PHS-Arbeitskräfte Frauen und die meisten PHS-Nutzer ebenfalls Frauen sind.³⁸ Trotz der Zunahme der bezahlten Arbeit von Frauen in den letzten Jahrzehnten verrichten Frauen in der EU immer noch durchschnittlich 3,5 Stunden pro Tag unbezahlte Hausarbeit im Vergleich zu 1,5 Stunden, die von Männern geleistet werden.³⁹ Kritiker behaupten, dass die Entwicklung eines PHS-Marktes für Dienstleistungen einfach eine Frage der Geschlechtergleichstellung zu einer Klassenfrage macht, indem

³² Carbonnier/Morel (2015).

³³ Französisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (2016).

³⁴ IMPact (2014a).

³⁵ Siehe theoretische Elemente der pigouvianischen Subventionen.

³⁶ Morel (2015).

³⁷ IMPact (2014a).

³⁸ Morel (2015).

³⁹ Decker/Lebrun (2018).



sie qualifizierte Frauen aus der Mittel- und Oberschicht ermutigt und befähigt, ihre unbezahlte Haushalts- und Pflegearbeit an Frauen mit geringerer Qualifikation und weniger Einkommen auszulagern.⁴⁰ Die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der weiblichen Arbeitskräfte in diesem Sektor auch farbige Frauen sind, fügt die Dimension der tief verwurzelten rassistischen und ethnischen Diskriminierung und Ungleichheit hinzu. Die Befürworter von PHS erkennen jedoch an, dass die Entwicklung von PHS eine höhere Beteiligung von Frauen an der Erwerbsbevölkerung sowohl als PHS-Arbeitskräfte als auch in anderen Sektoren unterstützt.⁴¹ Insbesondere wenn es um die Langzeitpflege von Angehörigen geht, kann PHS den Unterschied zwischen dem Verbleib von Frauen im Erwerbsleben und dem vorübergehenden oder dauerhaften Verlassen des Arbeitsplatzes oder der Arbeit auf Teilzeitbasis zur Erfüllung von Pflegeaufgaben bedeuten. Was die Pflege betrifft, so wird der Bedarf an PHS auf die Haushalte aufgeteilt, unabhängig von ihrem Einkommensstatus. Während einige europäische Länder, wie z.B. Belgien, PHS auch für einkommensschwächere Haushalte erschwinglich⁴² gemacht haben, profitieren in anderen europäischen Ländern, wie z.B. Deutschland, eher Haushalte mit höherem Einkommen von der öffentlichen Unterstützung für PHS. Dies unterstreicht auch, dass die Formalisierung davon abhängen muss, dass menschenwürdige Arbeitsplätze mit fairen Löhnen und Arbeitsbedingungen, sozialer Schutz, Ausbildung und Möglichkeiten für berufliches Wachstum sowie öffentliche Kampagnen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Wahrnehmung der PHS-Arbeit bereitgestellt werden. In Bezug auf letztere sollten auch religiöse, ethnische, geschlechtsbezogene, rassistische und soziale Diskriminierung und ihre Intersektionalität angesprochen werden.

Ohne die Stichhaltigkeit einiger Kritikpunkte zu verleugnen, ist es wichtig festzustellen, dass PHS existiert und weiter wachsen wird. Anstatt den Diskurs von Bedenken leiten zu lassen, ist es wichtig, diese Kritiken und Herausforderungen zu berücksichtigen, um professionalisierte und nachhaltige formelle PHS-Aktivitäten in allen interessierten Mitgliedstaaten zu entwickeln. Auf diese Weise werden Personen, die in den damit verbundenen Sektoren arbeiten, Zugang zu optimalen Bedingungen, Leistungen und Bezahlung haben, und Personen, die PHS benötigen, werden Zugang zu zuverlässigen und erschwinglichen Dienstleistungen von hoher Qualität haben.

PHS definieren

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) erörtert PHS unter Verwendung des Begriffs Hausarbeit, der in Artikel I des ILO-Übereinkommens 189 als „Arbeit in oder für einen oder mehrere Haushalte“ definiert ist und besagt, dass „eine Person, die nur gelegentlich oder sporadisch und nicht auf beruflicher Grundlage Hausarbeit verrichtet, keine Hausangestellte ist.“⁴³ Bis heute wurde das Übereinkommen 189 von sieben

⁴⁰ Morel (2015).

⁴¹ Manoudi et al. (2018), European Commission (2018a).

⁴² In Belgien sind etwa ein Drittel der Nutzer von Dienstleistungsgutscheinen Haushalte mit niedrigem Einkommen und einem monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 2500 Euro (EFSI 2018).

⁴³ ILO (2011).



EU-Mitgliedstaaten ratifiziert: Belgien, Finnland, Deutschland, Irland, Italien, Portugal und Schweden⁴⁴. Der Schwerpunkt dieser Definition liegt auf dem Ort der Arbeit - dem Wohnort - und auf den Arten von Arbeitskräften, die unter diese Definition fallen. Sie konzentriert sich zu Recht auf die Rechte der im Haushalt beschäftigten Arbeitskräfte.

Die Europäischen Kommission definiert in ihrem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen von 2012 „über die Nutzung des Beschäftigungspotenzials bei haushaltsnahen Dienstleistungen“ PHS als Arbeitsdefinition als „breites Spektrum von Tätigkeiten, die zum Wohlergehen von Familien und Einzelpersonen im Haushalt beitragen: Kinderbetreuung (CC), Langzeitpflege (LTC) für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung, Reinigung, Förderunterricht, Hausreparaturen, Gartenarbeit, IKT-Support usw.“⁴⁵ Diese Unterscheidung zwischen Pflege- und Nicht-Pflegearbeit bei PHS wird im nächsten Abschnitt weiter diskutiert. Die EU betrachtet PHS im Hinblick auf die Nutzergruppen und ihre Ziele sowie die spezifischen Aufgaben, die in diesem Begriff enthalten sind, als einen Teil des formellen Arbeitsmarktes, der anderen Tätigkeitsbereichen innerhalb des formellen Arbeitsmarktes entspricht.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten werden die Definitionen von PHS oft durch die Entwicklung verschiedener Strategien und Instrumente zur Förderung der PHS-Arbeit umrahmt. Der Borloo-Plan in Frankreich beispielsweise definierte persönliche Dienstleistungen⁴⁶ gemäß 25 spezifischen Aktivitäten, die in einem Erlass von 2005 festgelegt wurden. Bis heute umfasst die Liste sowohl Pflege- als auch Nicht-Pflegeleistungen. Deutschland hingegen definiert die „haushaltsnahe Beschäftigung“⁴⁷ auf Grundlage der deutschen Steuergesetzgebung. Der Kauf von haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die normalerweise von den Mitgliedern des Haushalts ausgeführt werden und die innerhalb des Hauses durchgeführt werden, berechtigt die Haushalte zu einer steuerlichen Abschreibung. Diese Definition lässt PHS offen für eine weite Auslegung der Aktivitäten. Belgien definiert persönliche oder so genannte "Nachbarschaftsdienste" je nach den Tätigkeiten, für die das Gutscheininstrument "Titer-Services" verwendet werden kann, nämlich Hausreinigung, Waschen, Bügeln, Zubereitung von Mahlzeiten, Einkaufen usw. Die Definition schließt traditionelle Pflegedienste aus,⁴⁸ die durch andere Instrumente, z.B. im Gesundheits- und Sozialwesen, zur Verfügung stehen. In Schweden bilden zwei sich ergänzende Steueranreizsysteme, RUT und ROT, die sich auf die Hausarbeit bzw. die Renovierung von Wohnungen konzentrieren, den Schwerpunkt für die Definition persönlicher Dienstleistungen.⁴⁹ Aber auch die Betreuung älterer und behinderter Menschen sowie das kleine Babysitting sind im RUT-System steuerlich erstattungsfähig⁵⁰. Pflegeleistungen werden auch durch andere Instrumente erbracht. In Rumänien gibt es keine benannte Definition von PHS. Persönliche Pflegedienste fallen unter die Definition der Sozialdienste, die die Tätigkeit oder Gruppe von Tätigkeiten darstellen, die durchgeführt werden, um auf die sozialen Bedürfnisse sowie auf die besonderen Bedürfnisse von Einzelpersonen, Familien oder Gruppen zu reagieren, um schwierige Situationen zu überwinden, der Gefahr der sozialen Ausgrenzung

⁴⁴ In Schweden tritt das Übereinkommen am 04. April 2020 in Kraft.

⁴⁵ European Commission (2012).

⁴⁶ Auf Französisch: „services à la personne“.

⁴⁷ Auf Deutsch: „haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse“.

⁴⁸ ORSEU (2013: 12).

⁴⁹ ORSEU (2013: 13).

⁵⁰ Skatteverket (2020).



vorzubeugen und entgegenzuwirken, die soziale Eingliederung zu fördern und die Lebensqualität zu erhöhen.⁵¹ In diesem Rahmen definiert der Regierungsbeschluss 539/2005 persönliche Haushaltsdienstleistungen als Dienstleistungen, die von Akteuren angeboten werden, die auf die Pflege und Unterstützung zu Hause spezialisiert sind. Dazu gehören medizinische Versorgung und Hilfe, emotionale Unterstützung und psychologische Beratung, Palliativpflege, Haushaltsdienste und Transportdienste. In Estland wird das PHS auch als Teil des sozialen Dienstleistungssystems betrachtet. Artikel 17 des Sozialhilfegesetzes besagt, dass: „Bei der Erbringung der häuslichen Dienstleistung wird einer Person bei Tätigkeiten geholfen, die sie aus Gründen des Gesundheitszustands, der Betriebsfähigkeit oder des physischen und sozialen Umfelds nicht ohne persönliche Hilfe ausführen kann, die aber für das Leben zu Hause unerlässlich sind, wie z.B. Heizen, Kochen, Reinigen der Wohnung, Waschen von Kleidung und Einkauf von Lebensmitteln und Haushaltsgegenständen sowie Ausführung anderer Besorgungen außerhalb der Wohnung.“⁵² In Ungarn legt ein Gesetz von 2010, Gesetz XC, fest, dass Haushaltsdienstleistungen „nur Tätigkeiten umfassen, die mit der Bereitstellung aller notwendigen Bedingungen des täglichen Lebens für natürliche Personen und andere in ihrem Haushalt lebende Personen zusammenhängen“, und enthält eine Liste mit relevanten Dienstleistungen, die sowohl Pflege- als auch Nichtpflegetätigkeiten umfassen.⁵³ Das Gesetz XC von 2010 verlangt von den Nutzern eine monatliche Registrierungsgebühr, die dazu beitragen soll, die Sichtbarkeit von PHS zu erhöhen. Unterlässt es der Nutzer, die PHS-Arbeitskraft anzumelden, ist der Nutzer für die Zahlung von Steuern und Sozialabgaben für die Arbeitskraft für diesen Monat verantwortlich. Andernfalls sind der Nutzer und die Arbeitskraft nicht für die steuerliche Anmeldung des Einkommens der Arbeitskraft verantwortlich, und der Nutzer ist nicht für die Sozialbeiträge im Namen der Arbeitskraft verantwortlich.⁵⁴ Diese Maßnahme stellt die geschlechtsspezifische Version des öffentlichen Arbeitsprogramms dar, das die Empfänger von Sozialhilfeleistungen verpflichtet, dreißig Arbeitstage pro Jahr zu leisten⁵⁵.

PHS kann auf der Grundlage der Art der erbrachten Dienstleistung, aber auch auf der Grundlage des damit verbundenen Arbeitsverhältnisses geregelt werden. Die meisten Länder vertreten den Standpunkt, dass sich das PHS als Konzept aus mehreren verschiedenen Sektoren oder Teilen mehrerer verschiedener Sektoren zusammensetzt, deren gemeinsamer Nenner der Ort ist, an dem die Arbeit ausgeführt wird, nämlich das Heim. In Spanien zum Beispiel erschweren zwei völlig getrennte Wirtschaftsbereiche, die durch unterschiedliche Gesetze geregelt sind (häusliche Sozialfürsorge und häusliche Dienstleistungen gegenüber Haushalten als Arbeitgeber von Hauspersonal), die Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes für PHS.⁵⁶ In Ländern wie Deutschland und Belgien beispielsweise haben professionelle Reinigungsdienste in Privathaushalten denselben NACE-Code wie die Industriereinigung. Auch auf EU-Ebene wird die Diskussion über den PHS als einheitlicher Sektor durch seine derzeitige Kategorisierung weiter erschwert, da die PHS-Aktivitäten durch mindestens zwei NACE-Codes abgedeckt werden - NACE 88 „Soziale Arbeit

⁵¹Siehe Art. 27, Gesetz 292/2011 des rumänischen Sozialhilfegesetzes (Rumänisches Ministerium für Arbeit und Sozialschutz 2011).

⁵²Riigi Teataja (2019).

⁵³ORSEU (2013: 14).

⁵⁴ORSEU (2013: 50).

⁵⁵Bódi/Farkas (2019).

⁵⁶4Quality (2015b: 4).



ohne Unterkunft“ und NACE 97 „Haushalte als Arbeitgeber von Hauspersonal“.⁵⁷ Diese Codes umfassen auch zusätzliche Aktivitäten, die nicht mit PHS in Verbindung stehen, was es schwierig macht, genaue Statistiken über das Aktivitätsniveau der PHS-Arbeitskräfte zu erhalten. Die Tatsache, dass PHS in der Regel mit verschiedenen Sektoren in Verbindung gebracht werden, ist zwar das Ergebnis komplexer historischer Entwicklungen in jedem Land und sollte an sich nicht als problematisch angesehen werden, aber der mangelnde Austausch und die fehlende Berücksichtigung der Überschneidungen zwischen den verschiedenen Sektoren, die an PHS beteiligt sind, stellen eine Herausforderung dar.

Das vorliegende Papier wird die EU-Arbeitsdefinition von PHS verwenden, weil es die Notwendigkeit eines Diskurses über PHS einführt, der sich mit sektorübergreifenden Arbeitsmarktfragen wie Professionalisierung⁵⁸, Ausbildung und Vergütung befasst.

Die beiden Hauptkomponenten von PHS-Diensten: Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen

Die beiden Hauptkategorien von Aktivitäten im PHS sind Pflege und nicht-pflegerische oder reproduktive Arbeit. Die Pflegearbeit wird von einer externen Pflegekraft geleistet und stellt die Person in den Mittelpunkt. Sie unterstützt das körperliche Wohlbefinden des Einzelnen sowie seinen Zugang zu den Menschenrechten und die Teilnahme am Gemeinschaftsleben⁵⁹. Im Falle von PHS finden die Pflegetätigkeiten in der Wohnung statt. Nicht-pflegerische Aktivitäten sind in der Regel objektzentriert und unterstützen die Instandhaltung oder Vorbereitung eines Raumes oder Objektes (siehe Tabelle 2). So könnte das Füttern oder Bekleiden einer Person als Pflegedienst betrachtet werden, während das Kochen einer Mahlzeit oder das Flickern eines Hemdes als Nicht-Pflegedienst angesehen werden könnte. Die Art und Weise, wie Pflege und Nicht-Pflege voneinander unterschieden werden, kann sich auf die Erwartungen an die Arbeitskräfte, den Einsatz von Instrumenten und die Art und Weise, wie PHS als Tätigkeitsbereich verstanden wird, auswirken.

⁵⁷ Decker/Lebrun (2018: 12).

⁵⁸ Siehe Glossar

⁵⁹ EASDP (2019a).



Tabelle 1: Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen

Pflegedienste (personenzentriert)	Nicht-Care-Dienste (objekt-zentriert)
Unterstützung älterer Menschen	Reinigung
Unterstützung von Menschen mit Behinderung	Kochen
Kinderbetreuung	Gartenarbeit
	Grundlegende Hausreparatur

Quelle: Cylus and Rand (2019).

Häufig wird davon ausgegangen, dass Pflege- und Nichtpflegearbeiten von verschiedenen PHS-Arbeitskräften ausgeführt werden. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund des sich entwickelnden Diskurses über PHS neu untersucht werden, da die von PHS umfassten Dienstleistungen und Aktivitäten in verschiedenen Anordnungen und Konstellationen auftreten und sich gegenseitig überlappen können. Diese Überschneidung verwischt die Grenze zwischen Pflege- und Nicht-Pflegeaktivitäten und zwischen Pflege- und Nicht-Pflegepersonal. Beispielsweise umfassen die Nicht-Pflegedienste im Allgemeinen Aktivitäten, die von den Mitgliedern eines Haushalts ausgeführt werden können, obwohl dies bei vielen PHS-Nutzern, die älter sind oder eine Behinderung haben, eindeutig nicht der Fall ist. Im Falle von PHS werden sie gegen Bezahlung an Nicht-Haushaltsmitglieder ausgelagert. PHS-Nutzer, die älter sind oder Behinderungen haben, sind jedoch möglicherweise körperlich nicht in der Lage, nicht pflegerische Aktivitäten selbstständig durchzuführen, so dass sie Unterstützung für traditionelle, nicht pflegerische Aktivitäten benötigen. Dies wirft die Frage auf, ob die Charakterisierung einer PHS-Aktivität als Pflege oder Nicht-Pflege durch die Bedürfnisse und Fähigkeiten des Nutzers und nicht durch die Art der Aktivität selbst bestimmt werden sollte. Sie zeigt auch, wie wichtig es ist, den Zweck einer Aktivität sowie ihren Rahmen, ihre Finanzierung und andere Aspekte zu berücksichtigen, um die Unterscheidung zwischen Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen zu erleichtern und gegebenenfalls eine Unterscheidung zwischen beiden aufrechtzuerhalten.

Darüber hinaus werden PHS-Arbeitskräfte in einigen Arbeitsvereinbarungen gebeten oder erwartet, Tätigkeiten außerhalb des allgemeinen Rahmens ihrer Rolle auszuüben. Ein Pflegedienst kann beispielsweise älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung bei der Essenszubereitung oder Reinigung helfen. Umgekehrt können sich die Aufgaben von Nicht-Betreuungseinrichtungen in Haushalten mit älteren Menschen, Menschen mit Behinderung oder kleinen Kindern auf Aktivitäten erstrecken, die im Allgemeinen mit der Betreuung verbunden sind. Die Fähigkeit einer Person, von der Pflege- in die Nichtpflegearbeit oder umgekehrt zu wechseln, ist bis zu einem gewissen Grad eine Frage der Fähigkeiten dieser Person und des Aufbaus des Beschäftigungsverhältnisses.

Es ist jedoch auch wichtig, die Unterschiede zwischen pflegerischen und nicht pflegerischen Tätigkeiten zu respektieren, da sie unterschiedliche Verantwortlichkeiten, Fähigkeiten und Berufsprofile mit sich bringen. Die alltägliche Unterstützung einer gefährdeten Person ist ein sehr heikles Thema, das eine angemessene Ausbildung und Fähigkeiten erfordert, die als solche anerkannt werden müssen. Die Auswirkungen eines Fehlers, den eine Heimpflegekraft auf das Leben eines Menschen machen kann, sind



- in den meisten Fällen - weitaus größer als die eines nicht pflegeorientierten Heimarbeiters, der beispielsweise putzen oder im Garten arbeiten muss. Während es wichtig ist, mögliche Überschneidungen zu erörtern, ist es ebenso wichtig, die verschiedenen Verantwortlichkeiten, welche die Arbeitskräfte haben können, nicht zu sehr zu vereinfachen, nur weil sie beide in der Wohnung eines anderen Menschen bereitgestellt werden.

Einige Instrumente tragen der Überschneidung von Pflege- und Nicht-Pflege-Bedürfnissen Rechnung, indem sie die Richtung der Ressourcen dem Nutzer überlassen, während andere klar angeben, wie und wofür ein Instrument eingesetzt werden kann. So ist zum Beispiel das Pflegegeld in Italien eine Geldleistung, die ältere und behinderte Menschen unterstützen soll, die unabhängig leben. Die Mittel werden nicht geprüft und können entsprechend den Bedürfnissen des Empfängers ausgegeben werden. Dieses Instrument ermöglicht zwar eine Überschneidung von Pflege- und Nicht-Pflegebedürfnissen, aber es räumt nicht unbedingt der angemeldeten Arbeit Vorrang ein, und es ist auch nicht breit genug verfügbar, um die Nachfrage zu befriedigen.⁶⁰ In der Tschechischen Republik richten sich die monatlichen Pflegegelder auch an gefährdete Bevölkerungsgruppen, aber diese bedarfsorientierte Geldleistung legt fest, dass das Geld für die Unterstützung bei der häuslichen Pflege und/oder für die Pflege mit sozialen Dienstleistungen ausgegeben werden muss.⁶¹ In Spanien bietet ein Instrument namens Abhängigkeitsgesetz bedürftigen Personen bedarfsorientierte Hilfe. Obwohl einige Hilfen direkt als Sachleistungen erbracht werden, können sie in einigen Fällen als finanzielle Leistung verwaltet werden, die für Pflege- und Nichtpflegeleistungen verwendet werden kann.⁶² Interessanterweise kann die Leistung auch informelle Arbeitskräfte bezahlen, und in einigen Fällen wird sie dazu verwendet, Familienmitglieder als Betreuer zu bezahlen, anstatt externe PHS-Arbeitskräfte einzustellen.⁶³

Andere Instrumente konzentrieren sich auf bestimmte Dienstleistungen, sind aber für alle Nutzergruppen offen. Zum Beispiel können belgische Dienstleistungsgutscheine (Titer-Services) von jedermann erworben werden, aber sie können ausschließlich für nicht-pflegerische, reproduktive Dienstleistungen verwendet werden.⁶⁴ In Schweden stehen die RUT- und ROT-Instrumente allen Nutzergruppen offen, die Dienstleistungen konzentrieren sich jedoch hauptsächlich auf nicht pflegerische Aktivitäten, die keine spezielle Ausbildung erfordern und zu Hause stattfinden.⁶⁵

Die Weiterentwicklung von PHS kann dazu beitragen, zu erkennen, welche Fähigkeiten für welche Aufgaben benötigt werden. Sie kann aufzeigen, wo Schulungen sinnvoll sein können oder ob Zertifizierungen⁶⁶ den Arbeitskräften helfen können, ihre Fähigkeiten zu erweitern und den Nutzern mehr Transparenz über die Dienstleistungen zu schaffen, die Arbeitskräfte und Unternehmen anbieten können. Größere Schulungsmöglichkeiten und eine größere Transparenz der Fähigkeiten können dazu beitragen,

⁶⁰ Manoudi et al. (2018).

⁶¹ 4Quality (2015a: 7).

⁶² IMPact (2014c).

⁶³ 4Quality (2015b: 6).

⁶⁴ Obwohl sie für alle Nutzergruppen offen und zugänglich sind, werden die Titres-Services besonders von älteren Menschen stark in Anspruch genommen, ein Zeichen für die ergänzende Rolle von traditionellen Pflege und Nicht-Pflege-Vereinbarungen.

⁶⁵ Anxo/Ericson (2017).

⁶⁶ Zertifizierungen im PHS-Bereich beziehen sich meistens auf nicht pflegerische Dienste, da für Pflegeberufe in der Regel Ausbildungsabschlüsse, formalisierte Prüfungen und andere Formen von Regelungen bestehen.



dass die allgemeinen Erwartungen der PHS-Nutzer besser mit den Grenzen der politischen Instrumente in Einklang gebracht werden und dass die PHS-Arbeitskräfte qualifiziert sind und über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um von den enger gefassten Instrumenten zu profitieren.

Es ist wichtig, die Anerkennung von Fähigkeiten mit Änderungen der Bezahlung, der Arbeitsbedingungen und der Laufbahn zu verbinden. Das Erkennen potenzieller Überschneidungen von Fähigkeiten zwischen verschiedenen Elementen des PHS sollte nicht dazu führen, dass der Wert, der diesen Fähigkeiten beigemessen wird, einschließlich der oben genannten Veränderungen, untergraben wird.

Die Unterscheidung zwischen Pflege und Nicht-Pflege hat auch Auswirkungen darauf, wie PHS innerhalb der Sektoren, mit denen es in Verbindung gebracht wird, verstanden wird, und kann sich auf die Organisation auswirken. In Finnland beispielsweise werden die nicht im Pflegebereich tätigen Arbeitskräfte von einer separaten Gewerkschaft, PAM (Palvelualojen Ammattiliitto), organisiert, da sie als Privatangestellte gelten, die im Allgemeinen direkt von den Haushalten eingestellt werden. Im Gegensatz dazu sind viele Pflegekräfte in Finnland im öffentlichen Dienst tätig und werden daher von den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors vertreten. Auch die Arbeitgeberorganisationen in Finnland erkennen diesen Unterschied⁶⁷ zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor an. In anderen Ländern gibt es verschiedene Arbeitgeberorganisationen, die verschiedene Aspekte des PHS vertreten und sich mit den Gewerkschaften beraten, die die in den jeweiligen PHS-Untersektoren beschäftigten Arbeitskräfte vertreten.

Arbeitsvereinbarungen

Die Definition und das Verständnis von PHS erfordert ein klares Gespür für die Beziehungen zwischen den beiden:

- **Nutzer:** die Einzelpersonen oder Haushalte, die PHS-Aktivitäten auslagern;
- **Arbeitskräfte:** die für die Durchführung von PHS-Aktivitäten bezahlte Arbeitskraft;
- **Organisation:** ein Vermittler, der manchmal beauftragt wird, die Beziehung zwischen dem Nutzer und dem Angestellten zu vermitteln;

Regierung: die zentrale Instanz, die durch die Bereitstellung von Finanzmitteln, die Schaffung und Umsetzung von Rechtsnormen, die Entwicklung von Instrumenten, die Regelung von Verträgen und die Durchführung von Inspektionen die Spielregeln festlegt. Die Arbeitsvereinbarungen zwischen PHS-Akteuren nehmen unterschiedliche Formen an:

- **Direkte Anstellung/Beschäftigung:** Dies ist zwar nicht mehr die vorherrschende Form der Beschäftigung, ist jedoch in vielen Ländern⁶⁸ wie⁶⁹ Frankreich, Spanien, Italien, Rumänien,

⁶⁷ Mather (2015: 25).

⁶⁸ Einige Quellen geben an, dass etwa 30 Prozent der Arbeitsverhältnisse in der EU derzeit in Form der direkten Beschäftigung laufen, wobei diese Zahl möglicherweise eher nicht pflegerische Dienstleistungen nach NACE 97 widerspiegelt.

⁶⁹ Decker/Lebrun (2018: 17).



Deutschland, den Niederlanden und Malta üblich. Diese Form zeichnet sich dadurch aus, dass der Nutzer rechtlich als Arbeitgeber der PHS-Arbeitskraft auftritt. In Italien, Frankreich und Deutschland umfassen die Tarifverhandlungen auch direkte Beschäftigungsvereinbarungen,⁷⁰ während in den Niederlanden und Malta die direkt beschäftigten PHS-Arbeitskräfte nicht von Tarifverhandlungen profitieren.⁷¹ In einigen Ländern erfolgt die direkte Anstellung in der Form, dass die Arbeitskraft beim Nutzer wohnt. Dies ist besonders in den Mittelmeerländern, wie z.B. Spanien, üblich.⁷² Mit Zunahme der persönlichen Budgets sowie der Online-Plattformen wird die direkte Anstellung wieder zunehmen, wenn auch vielleicht in anderer Form.

- **Vermittler oder Dienstleistungsanbieter:** Vereinbarungen mit Dienstleistungsanbietern stellen heute die Mehrheit der PHS-Vereinbarungen in der EU dar.⁷³ Auch die häusliche Pflege wird in Zukunft aufgrund der sich ändernden Erwartungen und des wachsenden Einflusses der Menschenrechte auf die soziale Versorgung zunehmen; Das bedeutet, dass die Dienstleistungen im Umfeld der Menschen erbracht werden sollten.

Bei dieser als Dreiecksverhältnis bezeichneten Vereinbarung schließt der Nutzer mit einer externen Drittorganisation einen Vertrag über die Erbringung von PHS-Dienstleistungen ab. Diese Organisation stellt einzelne PHS-Arbeitskräfte als Angestellte ein, die in Privathaushalten arbeiten, aber im Allgemeinen Löhne und Leistungen über die Organisation erhalten. Belgien hat ein stark entwickeltes und öffentlich unterstütztes Dienstleistungssystem, in dem die Beschäftigungsstandards durch Tarifverträge festgelegt werden und die Unternehmen für die Verwaltung von Löhnen und Leistungen verantwortlich sind.⁷⁴ Finnland verfügt auch über starke Vermittlungsvereinbarungen sowie über starke Tarifverhandlungen.⁷⁵ Eine neuere Variante der Vermittlungsvereinbarung beinhaltet die Entwicklung von Online-Plattformen. In Ländern wie Österreich, Deutschland, Dänemark und Irland werden Online-Plattformen genutzt, um die Nutzer mit Personen zusammenzubringen, die Reinigungs-, Verpflegungs-, Kinderbetreuungs-/Betreuungs-, Handwerks- und Hausreparatortätigkeiten anbieten.⁷⁶

Die Vereinbarung mit dem Dienstleistungserbringer kann Selbständige umfassen, die wahrscheinlich am häufigsten in Dienstleistungen außerhalb des Pflegebereichs tätig sind. Im Falle von selbständigen Dienstleistungsanbietern besteht die "Organisation" vollständig aus dem PHS-Arbeitskräften/Unternehmenseigentümer, der direkt mit den Nutzern Verträge abschließt. Durch Anmeldung als Selbstständiger/Betrieb kann die Arbeitskraft/Eigentümer von den ordnungspolitischen Merkmalen der nationalen Instrumente profitieren, jedoch sind die Herausforderungen, die oft mit der direkten Beschäftigung verbunden sind, wie Transparenz, Unsicherheit, Arbeitsrechte und sozialer Schutz, immer noch problematisch.⁷⁷ Schweden ist ein Beispiel für ein Land, in dem Dienstleistungsanbieter

⁷⁰ Mather (2015: 28).

⁷¹ Mather (2015: 28).

⁷² Hobson/Bede (2015: 337).

⁷³ Decker/Lebrun (2018).

⁷⁴ Mather (2015: 21f.).

⁷⁵ Mather (2015: 28).

⁷⁶ Manoudi et al. (2018: 54).

⁷⁷ In einigen EU-Ländern, in denen es für Wanderarbeitnehmer nicht möglich ist, eine Arbeitserlaubnis als Hausangestellte zu erhalten, können sie sich in manchen Fällen als Selbständige registrieren lassen, um „reguliert“ zu arbeiten.



gesetzlich eingetragene Unternehmen sein müssen, um an den beiden primären PHS-Instrumenten teilnehmen zu können, über welche Nutzer für Steuerabzüge geltend machen können. Diese angemeldeten Unternehmen können Einpersonenfirmer sein, daher ist das Unternehmen⁷⁸ in Schweden oft gleichbedeutend mit der Arbeitskraft.

Herausforderungen bei der Formalisierung von PHS-Diensten

Während direkte Beschäftigung, intermediäre Beschäftigung und Selbständigkeit die üblichen Konstellationen regulärer Arbeitsverhältnisse veranschaulichen, ist die größte Herausforderung, welche die Entwicklung von PHS behindert, die Tendenz zu nicht angemeldeten Arbeitsverhältnissen. In vielen Fällen entscheiden sich Nutzer und Arbeitskräfte aufgrund der Lücken und Mängel des bestehenden Rechtsrahmens weiterhin für nicht angemeldete Beziehungen, selbst bei Vorhandensein von Instrumenten, die einen Anreiz für angemeldete Arbeit bieten sollen. Einige Arbeitskräfte haben nicht die Möglichkeit, ihre Arbeitsbeziehungen zu deklarieren, da es für Drittstaatsangehörige schwierig oder nicht möglich ist, eine Arbeitserlaubnis für PHS zu erhalten. Kurzfristig sind nicht angemeldete Vereinbarungen für Nutzer und Arbeitskräfte oft attraktiv. Nicht angemeldete Vereinbarungen sind in der Regel weniger kostspielig. Darüber hinaus können die Nutzer von zusätzlichem Verwaltungsaufwand befreit werden, und für die Arbeitskräfte kann das Fehlen von Sozialabgaben und Steuern dazu führen, dass der Stundenlohn bei nicht angemeldeter Arbeit höher ist als bei angemeldeter Arbeit. Die Herausforderungen bei der Formalisierung von PHS lassen sich nach den Herausforderungen in Bezug auf Barrierefreiheit, Nachhaltigkeit, Transparenz und Funktionalität kategorisieren:

- **Barrierefreiheit und Nachhaltigkeit von PHS-Diensten:** In den meisten Fällen wird nicht angemeldete Arbeit als erschwinglicher für die Nutzer angesehen oder führt zu einer höheren Vergütung der Beschäftigten. Der österreichische Dienstleistungsscheck (DLS), der für nicht-pflegerische Leistungen verwendet wird, ist ein Beispiel für ein Instrument, das wegen Finanzierungsfragen kritisiert wurde. Die hohen Kosten pro Gutschein machen ihn für die Nutzer unattraktiv und im Vergleich zur nicht angemeldeten Arbeit nicht wettbewerbsfähig. Darüber hinaus wird sie als zu bürokratisch und restriktiv im Hinblick auf die Vertragsdauer (begrenzt auf einen Monat bei Verlängerungen) und die niedrigen Verdienstschwel len angesehen.⁷⁹ Das Fehlen von inbegriffenen Arbeitslosen- und Rentenleistungen schreckt dieses System für die Arbeitskräfte weiter ab.⁸⁰
- **Transparenz und Funktionalität/Einfachheit der Vorschriften:** Nicht angemeldete Arbeit besteht auch dann, wenn die Instrumente als zu invasiv oder kompliziert angesehen werden oder wenn bestimmte Nutzer oder Angestellte auf Hindernisse bei der Nutzung der bestehenden Instrumente stoßen oder sich nicht bewusst sind, ob sie zur Nutzung eines Instruments berechtigt sind oder nicht. Eine Gruppe von Arbeitskräften, die häufig betroffen ist, besteht aus

⁷⁸ IMPact (2014d).

⁷⁹ ILO (2016).

⁸⁰ European Commission (2017b).



Drittstaatsangehörigen, die auf politischen Fragen außerhalb des PHS basieren. Zum Beispiel kann der Aufenthaltsstatus eines Drittstaatsangehörigen es für einen Nutzer schwierig machen, ihn im Rahmen der bestehenden Gesetze einzustellen. In Belgien gibt es trotz eines gut entwickelten Gutscheinsystems nach wie vor nicht angemeldete Regelungen bei der Einstellung irregulärer Migranten, was auf ein unzureichendes System zur Regularisierung durch Arbeit zurückzuführen ist.⁸¹ Ein Gegenbeispiel ist Italien, wo PHS-Tarifverträge auch Arbeitskräfte ohne Papiere einschließen.⁸² Transparenz und Funktionalität können auch die Nutzer einschränken. Der Nutzer ist möglicherweise nicht berechtigt, PHS mit den verfügbaren Instrumenten zu erwerben, da er bestimmte vorgegebene Bedingungen, wie Alter, Gesundheitszustand und Einkommen, nicht erfüllt. Ebenso kann die enge Definition eines Instruments die Dienste ausschließen, die ein Nutzer benötigt.

Bewertung der Instrumente zur Unterstützung der Entwicklung von PHS

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, leidet PHS an einem Mangel:

- Transparenz der Dienstleistungen: das Ausmaß, in dem der Zweck und die Merkmale eines Instruments für alle Parteien klar und verständlich sind.
- Zugänglichkeit der Dienstleistungen (Barrierefreiheit): die Fähigkeit aller Nutzer und Arbeitnehmer, ein Instrument zu nutzen.⁸³
- Funktionalität der Dienste: das Ausmaß, in dem ein Instrument wie beabsichtigt funktioniert;
- Nachhaltigkeit der Dienstleistungen: der Grad, in dem ein Instrument den PHS-Bedarf des Landes in absehbarer Zukunft weiterhin decken kann.

Die bestehenden politischen Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen lassen sich in drei Kategorien einteilen: Finanzierung, Prozessmanagement und Qualitätsmanagement. In Tabelle 2 werden mögliche Ansätze für jede Herausforderung aus der Perspektive der Nutzer und Arbeitskräfte betrachtet.

Tabelle 2: Herausforderungen an PHS und bestehende Ansätze

Herausforderungen	Annäherungen an die Herausforderungen		
	Finanzierung	Verarbeitung	Qualitätsmanagement

⁸¹ Magalhães (2015: 6).

⁸² Mather (2015: 29).

⁸³ Hinweis: Unter Umständen sind nicht alle Instrumente für alle Gruppen gleichermaßen zugänglich. Ein Land, das einen robusten und umfassenden PHS-Sektor entwickeln möchte, entwickelt dazu oft spezifische Instrumente, die auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet sind.

<p>Transparenz</p>	<p>Nutzer: Die Richtlinien bieten klare und öffentlich zugängliche Informationen über die Kosten der Nutzung von Instrumenten (z.B. Preis von Gutscheinen, Stunden-/Monatslohn, der an die Arbeitskräfte gezahlt wird).</p> <p>Arbeitskräfte: klare Kommunikation von Zahlung und Lohn, einschließlich Informationen über Tarifverträge</p>	<p>Nutzer: Die Instrumente klären die Rollen von Organisationen (wenn verfügbar) und wie Verträge mit Arbeitskräften erstellt und registriert werden können.</p> <p>Arbeitskräfte: Die Verantwortlichkeiten der Organisation (falls vorhanden) und des Nutzers sind klar, was Verträge, Zahlung, Leistungen, Beiträge betrifft</p>	<p>Nutzer: Instrument bietet eine einfache Möglichkeit, die Kompetenzen und den Ruf einer Firma oder einer Arbeitskraft vor der Einstellung zu beurteilen</p> <p>Arbeitskräfte: Die Richtlinien bieten Informationen über Ausbildungs- und Zertifizierungsmöglichkeiten, Informationen darüber, welche Kompetenzen für welche Stellen benötigt werden, sind klar.</p> <p>Nutzer und Arbeitskräfte: Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen/Tarifverträge sind klar und beiden Parteien bekannt.</p>
<p>Barrierefreiheit</p>	<p>Nutzer: Öffentliche Investitionen, um sicherzustellen, dass Dienstleistungen von Menschen mit vielen Einkommensniveaus genutzt werden können</p>	<p>Nutzer: Die Prozesse sind einfach zu handhaben (z.B. können Verträge einfach erstellt und Gutscheine einfach gekauft werden) und die Standorte für den Kauf von Instrumenten sind bequem</p>	<p>Nutzer: Informationen über die Kompetenzen der Arbeitskräfte oder die Qualität der Firma sind verfügbar</p> <p>Arbeitskräfte: Schulung und Zertifizierung stehen allen interessierten Mitarbeitern zur Verfügung. Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, einschließlich Arbeitsüberwachung, Beschwerden und Rechtsbehelfsmechanismen, gelten für alle Beschäftigten, unabhängig von ihrem Status.</p>
<p>Funktionalität</p>	<p>Nutzer: Der Preispunkt des Instruments unterstützt die gewünschte oder erforderliche Nutzungshäufigkeit</p> <p>Arbeitskräfte: Das Instrument führt zu einer erwarteten Bezahlung und die Mitarbeiter erhalten genügend Arbeit, um</p>	<p>Nutzer und Mitarbeiter: Die Prozesse führen zu klaren, leicht identifizierbaren, fairen und für alle Parteien verständlichen Verträgen.</p>	<p>Arbeitskräfte: Die Mindestarbeitsnormen und -rechte werden durchgesetzt.</p> <p>Nutzer und Mitarbeiter: Trainings- und Zertifizierungsangebote passen zu den bestehenden Bedürfnissen.</p>

	ein weiteres Engagement vor Ort zu rechtfertigen.		
Nachhaltigkeit	<p>Allgemeines: Earn-back-Effekt, der öffentliche Investitionen erreicht oder übersteigt</p> <p>Nutzer: Die wiederholte Nutzung des Instruments ist erschwinglich</p> <p>Arbeitskräfte: Das Lohnniveau ermöglicht es den Mitarbeitern, weiterhin ihren eigenen finanziellen Bedarf zur Selbstversorgung zu decken, die daraus resultierenden Beiträge bieten ein Sicherheitsnetz</p>	<p>Allgemeines: Büros für die Bearbeitung passen in die bestehenden Governance-Systeme, Standorte für den Verkauf von Instrumenten</p> <p>Nutzer und Mitarbeiter: Die Prozesse ermöglichen auf Wunsch erweiterte/fortlaufende Nutzer-Mitarbeiter-Beziehungen. Arbeitserlaubnisprogramme für Drittstaatsangehörige ermöglichen eine kontinuierliche, faire und reguläre Arbeitsorganisation.</p>	<p>Arbeitskräfte: Schulungs- und Zertifizierungsprogramme bereiten die Arbeitskräfte auf die weitere Arbeit vor Ort und/oder auf die Vorbereitung auf höher qualifizierte Tätigkeiten vor.</p>

Quelle: Cylus and Rand (2019).

Die Mechanismen innerhalb der PHS-Instrumente

Die in die PHS-Instrumente eingebauten Mechanismen sprechen vier Herausforderungen direkt an (siehe Tabelle 3), wobei sie aus der Perspektive eines oder mehrerer Akteure (der Arbeitskraft, des Nutzers oder der Firma) angegangen werden. Die Herausforderungen sollen durch verschiedene Strategien oder Ansätze bewältigt werden, die sich darauf konzentrieren, wie die Finanzierung, das Prozessmanagement und die Qualität verbessert werden können. Oftmals sind innerhalb eines Politikinstrumentes mehrere Mechanismen gleichzeitig am Werk. Deshalb sehen Instrumente wie z.B. Sozialgutscheine in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich aus und wirken auch unterschiedlich.



Ad-PHS -
Zuschussvereinbarung
Nr. VS/2018/0344.
Dieses Projekt wird von



Tabelle 3: Wechselwirkung zwischen Mechanismen und Instrumenten

Mechanismus	Instrument	Manifestation des Mechanismus durch das Instrument
Finanzierung	Anpassung oder Befreiung von Sozialabgaben	Instrumente können die Nutzer oder Arbeitskräfte von Beiträgen für die Arbeitskraft befreien, wie z.B. Rentenbeiträge oder bestimmte Versicherungen.
	Steuerabzug oder -gutschrift	Die Nutzer haben möglicherweise Anspruch auf Steuervergünstigungen auf Grundlage des jährlich für PHS ausgegebenen Beträge.
	Umsatzsteuerermäßigung oder -befreiung	Firmen, die PHS anbieten, können in den Genuss von Umsatzsteuerermäßigungen oder -befreiungen kommen.
Prozess-Management	Sozialgutscheine	Sozialgutscheine können dazu beitragen, die Anmeldung von Arbeitskräften zu regeln und zu vereinfachen und den Zugang zu Finanzierungsmechanismen zu erleichtern.
	Zentrale Verwaltungsstellen	Verwaltungsbüros können die Registrierung von Arbeitskräften zentral und vereinfacht vornehmen. Sie können Nutzern und Arbeitskräften Informationen und Unterstützung bieten.
Qualitätsmanagement	Ausbildungsprogramme und Zertifizierung	Diese Qualifizierungsangebote helfen, die Kompetenzen der Arbeitskräfte zu entwickeln und Qualitätsstandards zu schaffen, um das Vertrauen der Nutzer zu stärken.
	Marken und Etiketten	Organisationen können etablierte Marken und Labels verwenden, um den Nutzer Vertrauen zu vermitteln und Standards unter den Arbeitskräften zu etablieren.

Quelle: Cylus and Rand (2019).

Mechanismen, die eine **Finanzierung** von PHS-Diensten in Betracht ziehen, zielen häufig darauf ab, die Kosten der Dienstleistungen für den Nutzer zu senken und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Bezahlung für die Arbeitskraft steigt bzw. gegenüber der Entlohnung bei nicht angemeldeter Arbeit wettbewerbsfähig bleibt. Darüber hinaus wird erwartet, dass viele Pflegedienste zumindest in einigen der betrachteten Länder kostenlos erbracht werden.

Soziale Gutscheine für Nicht-Pflegeleistungen können eine Vielzahl von Formen annehmen. In einigen Fällen zahlen die Nutzer einen Vorabtarif für den Kauf des Gutscheins, aber die Arbeitskräfte erhalten im Allgemeinen einen Zuschlag. In Frankreich gibt es die CESU-Gutscheine in zwei Hauptversionen:

- **Deklarativer CESU:** Dieses Formular dient auch als Erklärung der direkten Beschäftigung gegenüber der Regierung.⁸⁴ Die Haushalte geben an, wie viele Stunden pro Monat die Arbeitskraft gearbeitet hat und wie hoch der Nettostundenlohn ist. Die Deklarative CESU, genannt CESU, unterstützt die in Frankreich vorherrschenden direkten Beschäftigungsverhältnisse⁸⁵ und ist mit einer Steuergutschrift von 50 Prozent verbunden. Der Stundenlohn muss über dem Mindestlohniveau liegen.
- **PrePaid-CESU:** Diese Form hat zwei Optionen. Sie kann von Arbeitgebern finanziert als zusätzliche nicht-monetäre Leistung an Arbeitskräfte vergeben werden oder von den Kommunalverwaltungen als Sozialleistungen verteilt werden. Die Fördereinrichtungen bestellen und verteilen Gutscheine, die sie vorher gekauft haben, an Mitarbeiter bzw. bedürftige Einwohner. Der Empfänger des Gutscheins kann sie zur Bezahlung des gesamten oder eines Teils seines PHS-Bedarfs verwenden.⁸⁶

In Belgien kauft der Nutzer eine bestimmte Anzahl von Gutscheinen von einem ausgebenden Unternehmen und gibt dem Mitarbeiter einen Gutschein pro Arbeitsstunde. Der Preis für den Gutschein wird von den Behörden festgelegt. Die Arbeitskraft legt die Gutscheine der Vermittlungsorganisation vor, bei der sie angestellt ist, und erhält dafür einen regelmäßigen Lohn sowie Sozialleistungen. Die Firma gibt die Gutscheine an die Ausstellungsstelle zurück, und erhält einen Betrag, der aus Mitteln der regionalen Regierung subventioniert wurde.⁸⁷ Dieses Modell entspricht den in Belgien üblichen Dreiecks-Arbeitsverhältnissen. Im Falle von Geldleistungen wie dem italienischen Pflegegeld erhalten die Nutzer monatlich einen bestimmten Geldbetrag von der Regierung, den sie zur Zahlung eines Marktpreises für Dienstleistungen direkt an eine Arbeitskraft verwenden können.⁸⁸

Die Instrumente können PHS-Arbeit auch als eine spezifische Beschäftigungskategorie kategorisieren, die niedrigere Sozialversicherungsbeiträge erfordert, wie es beim deutschen "Minijob" der Fall ist. Minijobs beschränken die Beschäftigten entweder auf 450 Euro pro Monat oder auf eine auf drei Monate pro Jahr begrenzte Beschäftigung. Die Anzahl der Stunden, die gearbeitet werden kann, ist durch den Mindestlohn begrenzt. Aufgrund ihres beschränkten Beschäftigungsstatus sind Arbeitskräfte, die im Rahmen des Minijob-Regimes beschäftigt sind, von den Sozialversicherungsbeiträgen befreit und die Höhe der Beiträge der Arbeitgeberseite wird ebenfalls reduziert⁸⁹. Obwohl die im Rahmen des Minijob-Programms geleistete Hausarbeit nicht als gleichwertig mit Vollbeschäftigung angesehen werden kann, hat sich diese

⁸⁴ IMPact (2014b).

⁸⁵ Farvaque (2015: 3).

⁸⁶ IMPact (2014b); European Commission/European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2018).

⁸⁷ Informatie Vlaanderen (2020).

⁸⁸ Grumiau (2012).

⁸⁹Minijob-Arbeiter haben jedoch Anspruch auf eine Unfallversicherung vom Arbeitnehmer.



Regelung für bestimmte Arten von Arbeitskräften⁹⁰ als vorteilhaft erwiesen und verhindert bis zu einem gewissen Grad den Einsatz von nicht angemeldeter Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Haushalte älterer Menschen⁹¹. Der Dienstleistungsscheck in Österreich funktioniert als Hybrid, bei dem die Nutzer einen geringen Beitrag zur Arbeitsunfallversicherung zahlen, die Renten- und Krankenversicherung jedoch von den Nutzerkosten ausgenommen sind. Die Arbeitskräfte können sich dafür entscheiden, die Renten- und Krankenversicherung zu einem festen monatlichen Satz zu bezahlen.⁹²

Die Finanzierung von PHS-Instrumenten kann auch Steuersubventionen beinhalten, die im Allgemeinen der Nutzerseite und nicht der Arbeitskraft oder der Firma zugute kommen. Sie können in Form eines Steuerabzugs oder einer Steuergutschrift⁹³ sowie in Form von ermäßigten Umsatzsteuersätzen erfolgen. Das Instrument legt im Allgemeinen die maximale Höhe der Steuergutschrift oder des Steuerabzugs fest, die entweder auf der Grundlage des Bedarfs des Haushalts oder auf der Grundlage von Pauschalsätzen berechnet wird. Mit einigen Instrumenten können Unternehmen beim Kauf von Sozialgutscheinen auch Steuervorteile in Anspruch nehmen und diese dann als unversteuerte Sozialleistung an ihre Mitarbeiter verteilen, die sie dann für den Kauf von PHS-Dienstleistungen verwenden können. Ein Nachteil der Steuervergünstigungen ist, dass sie oft weniger vorteilhaft für pensionierte oder arbeitslose Nutzer sind, die oft keine Einkommensteuern zahlen.⁹⁴

Prozessmanagement-Mechanismen versuchen, den Akteuren im PHS zu helfen, leichter miteinander zu interagieren. Instrumente können zum Beispiel die Art und Weise bestimmen, wie Nutzer auf PHS-Dienste zugreifen. Der Kauf von Sozialgutscheinen kann durch den Verkauf an Kiosken oder online erleichtert werden. In Belgien wird der Verkauf von Dienstleistungsgutscheinen auf einer offiziellen Webseite organisiert, die von den regionalen Behörden finanziert und verwaltet wird, während die Verwaltung des Systems der Dienstleistungsgutscheine von den drei belgischen Regionen einem Unternehmen übertragen wurde⁹⁵. Dies kann die Transaktionen mit den Gutscheinen für die Nutzer (Kauf) und die Beschäftigten sowie für die zwischengeschalteten Unternehmen (Einlösung) vereinfachen. Die Instrumente können die Festlegung und Berichterstattung von Arbeitsverträgen zwischen Nutzern und Arbeitskräften oder zwischen Nutzern und Unternehmen erleichtern. Der Minijob in Deutschland hat sich beispielsweise bemüht, die Berichterstattung und Registrierung durch die Schaffung einer zentralen

⁹⁰Dabei handelt es sich um Arbeitskräfte mit psychischer Behinderung, die sich nicht für eine Beschäftigung außerhalb des Hauses vorbereitet fühlen, um Rentner, die so aktiv bleiben und ein zusätzliches Einkommen verdienen können, sowie um Personen in Übergangssituationen, die einen niedrigschwelligen Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen.

⁹¹ Larsen, Christa, Expertenkommentar, 06.03.2020.

⁹² Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (2020).

⁹³ Ein Steuerabzug senkt das steuerpflichtige Gesamteinkommen einer Einzelperson, während eine Steuergutschrift die von dem Steuerpflichtigen geschuldeten Steuerbetrag verringert.

⁹⁴ Um dieser Herausforderung Rechnung zu tragen, haben einige Länder ihre Steuersysteme so angepasst, dass Arbeitslose oder Rentner Erstattungen von den Steuerbehörden erhalten.

⁹⁵ Sodexo ist ein französisches Unternehmen für Catering, Gemeinschaftsverpflegung und Facilitymanagement, das in Belgien die Ausgabe der Gutscheine übernimmt. Es ist eines der größten multinationalen Unternehmen der Welt und einer der beiden weltweit führenden Anbieter von Servicegutscheinen und -karten.



Stelle, der Minijob-Zentrale, zu vereinfachen.⁹⁶ Der bereits erwähnte deklarative CESU-Gutschein in Frankreich rationalisiert die Zahlung und die Erklärung der Beschäftigung.

Qualitätsmanagement-Strategien zielten darauf ab, Nutzer und Arbeitskräfte zu motivieren, sich aktiv für eine regelmäßige, formelle PHS-Arbeit zu entscheiden, die auf ihrer höheren Qualität im Vergleich zur nicht angemeldeten Arbeit beruht. Mechanismen wie Schulungsprogramme oder Zertifizierungen für Arbeitskräfte und Marken oder Labels für Arbeitgeber kennzeichnen die Einhaltung von Vorschriften, Branchenkenntnisse, Kompetenzen und Fertigkeiten der Arbeitskräfte und Zuverlässigkeit. Sie können den Nutzern helfen, Arbeitskräfte zu finden und auszuwählen, während die Arbeitskräfte ihre Kompetenzen leichter bei Nutzern und Unternehmen anbieten und höhere Preise auf der Grundlage anerkannter Fähigkeiten und Benchmarks verlangen können. Darüber hinaus erhalten Nutzer und Arbeitskräfte Einblicke in die Qualität der zwischengeschalteten Unternehmen auf der Grundlage der Bekanntheit von Marken und Labels. Auf einer weniger greifbaren Ebene tragen die Entwicklung von Fähigkeiten und die Schulung für PHS-Aktivitäten zum Erfolgserlebnis der Arbeitskräfte bei und können ihnen helfen, sich mehr Respekt in der Gesellschaft allgemein zu verschaffen.

Frankreich war ein Vorreiter bei der Entwicklung von Ausbildung und Qualifikationen für PHS. Im französischen System können Arbeitskräfte in jedem Sektor die Anerkennung ihrer Berufserfahrung durch eine Bildungseinrichtung mittels eines Berufserfahrungszertifikats (VAE) beantragen.⁹⁷ Unternehmen, die sich auf die Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich der Altenpflege spezialisiert haben, unterstützen ihre Arbeitskräfte aktiver bei der Erlangung von Qualifikationsäquivalenzen.⁹⁸ Seit 2016 ist die häufigste Art von VAE, die mit der Arbeit des PHS verbunden ist, das Staatliche Diplom für pädagogische und soziale Unterstützung (DEAES)⁹⁹, ein Zertifikat, das bestätigt, dass eine Person über die Fähigkeiten verfügt, die erforderlich sind, um die täglichen Bedürfnisse von Personen zu Hause, in einer Einrichtung oder im schulischen Umfeld zu unterstützen, unabhängig von der formalen Ausbildungserfahrung.¹⁰⁰

Tabelle 4 fasst die Vorteile und Herausforderungen zusammen, die mit der Verbesserung der formalen Qualifikationen der PHS-Arbeitskräfte verbunden sind. Er betrachtet den Prozess aus der Perspektive der Arbeitskräfte und Nutzer und spiegelt meist nicht pflegerische Leistungen wider.

Tabelle 4: Vorteile und Herausforderungen bei der Erweiterung der Qualifikationen für PHS-Arbeitskräfte

	Vorteile	Herausforderungen
--	----------	-------------------

⁹⁶ EFSI (2013: 21).

⁹⁷ Auf Französisch: „validation des acquis de l'expérience“.

⁹⁸ Farvaque (2015: 42).

⁹⁹ Auf Französisch: „Diplôme d'État d'Accompagnant Éducatif et Social“.

¹⁰⁰ 1901 Formation (2016).



PHS-Arbeitskräfte	Verbesserung des Status der PHS-Arbeit Schaffung eines Solidaritätsgefühls unter den PHS-Arbeitskräften Respekt für einen Exzellenzstandard kultivieren Vorbereitung von Arbeitskräften mit relativ geringer formaler Ausbildung und Bildungserfahrung auf den Übergang von PHS in Sektoren mit höheren Qualifikationsniveaus. Verbesserung der Verdienste, der Arbeitsbedingungen und des Zugangs zu Karrierepfaden	Zunehmende Barrieren für die Arbeit im PHS Entmutigung der Teilnahme von Zielgruppen mit eingeschränkteren Fähigkeiten Erzeugung von Kosten
Nutzer von PHS	Festlegung eines Betreuungs- und Servicestandards, den der Nutzer bei der Einstellung einer PHS-Arbeitskraft erwarten kann. Vermittlung eines stärkeren Gefühls von Transparenz und Vertrauen	Erhöhung der Kosten für die Schaffung von PHS-Arbeitsplätzen, von denen einige an den Nutzer weitergegeben werden können Zunehmende Aufsicht und Inspektionen in Privathaushalten

Quelle: Cylus and Rand (2019).

Das Qualitätsmanagement ist ein wichtiger Schritt zur Professionalisierung der PHS-Arbeit, da Erwartungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber entwickelt werden, die mit anderen Karrierewegen übereinstimmen.

- Entwicklung einheitlicher Beschäftigungsstandards;
- Verfügbarkeit von Ausbildung und offiziellem Abschluss;
- verbesserte Position bei Tarifverhandlungen.

Daher sind Richtlinien und Instrumente, die sich mit Qualität befassen, nicht nur darauf ausgerichtet, PHS zu einer besseren Qualität für den Nutzer zu machen, sondern auch darauf, PHS zu einem qualitativ besseren Arbeitsbereich für die Arbeitskraft zu machen. Dies kann durch eine Politik erreicht werden, die auf eine weitreichende Regulierung abzielt.

In Irland zum Beispiel hat die Entwicklung eines gesetzlichen Verhaltenskodexes im Jahr 2007 zu erheblichen Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung von PHS-Arbeitskräften als Arbeitnehmer mit Arbeiterrechten geführt. Neben dem Anspruch auf schriftliche Verträge, Mindestlohn, maximale Arbeitszeiten und bezahlten Urlaub für PHS-Arbeitskräfte legt es fest, dass PHS-Nutzer „die Würde und Privatsphäre der Arbeitskraft respektieren“ müssen.¹⁰¹ Viele Länder, darunter Österreich, Finnland, Frankreich, Irland, die Niederlande, Spanien und Schweden, haben Haushaltsinspektionen eingeführt, um damit sicherzustellen, dass die Rechte der Arbeitskräfte gewahrt werden. In Spanien sollen die

¹⁰¹ Mather (2015: p. 25).

Inspektoren prüfen, ob die Arbeitskräfte Verträge erhalten haben.¹⁰² In Schweden sollen die Inspektoren überwachen, ob PHS-Nutzer eine gesunde und sichere Umgebung für die Arbeitskräfte bieten.¹⁰³

Beziehung zwischen Wohlfahrtsregimen und PHS-Politik

Die Kategorisierung von Wohlfahrtssystemen wird seit langem verwendet, um europäische Länder zu gruppieren und ihre politischen Verhaltensweisen und Ergebnisse auf der Grundlage gemeinsamer Traditionen und Merkmale vorherzusagen. Diese Typologie kann auch hilfreich sein, um zu versuchen, die Herausforderungen zu verstehen, denen sich die Entwicklung von PHS in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten gegenüber sieht, und ihre Neigung, diese Herausforderungen mit Hilfe verschiedener Arten von PHS-Politiken und -Instrumenten anzugehen.

In der Literatur über Wohlfahrtsregime werden die europäischen Länder wie folgt kategorisiert:

- **Angelsächsische Regime** (Irland und Malta¹⁰⁴) sind durch eine Laissez-faire-Haltung gegenüber der Wohlfahrt gekennzeichnet. Ihre Sozialversicherungssysteme sind nicht gut entwickelt, und die Sozialtransfers sind nach wie vor gering, wobei die Häufigkeit von Bedürftigkeitsprüfungen¹⁰⁵ hoch ist.
- **Die nordischen Regime** (Dänemark, Finnland, Schweden und die Niederlande¹⁰⁶) sind durch einen starken Staat gekennzeichnet, der sich auf Umverteilungsmaßnahmen - in der Regel auf der Grundlage allgemeiner Steuern - zur Förderung von Gleichheit und sozialem Zusammenhalt konzentriert. Sie verfügen über ein hohes Maß an Beschäftigung und Gleichberechtigung der Geschlechter, starke Sozialhilfesysteme und eine umfassende Politik zur Unterstützung von Familien.¹⁰⁷
- **Kontinentaleuropäische Regime** (Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Belgien) sind eher korporatistisch und knüpfen persönliche Vorteile an die Teilnahme an dem starken, aber oft starren Arbeitsmarkt. Sie haben starke Gewerkschaften und eine starke Geschichte der Förderung männlicher Ernährer. Dennoch haben diese Länder tendenziell starke soziale Unterstützungssysteme und ein moderates bis hohes Umverteilungsniveau, das auf

¹⁰² Mather (2015: 24).

¹⁰³ Mather (2015: 24).

¹⁰⁴ Das Wohlfahrtssystem von Malta verbindet Wohlfahrtsphilosophien auf einzigartige Weise. Einerseits hat Malta einen der höchsten Prozentsätze von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Verhältnis zu den Sozialleistungen in der Europäischen Union insgesamt. In anderen Sozialbereichen ist das Land jedoch relativ großzügig. Gleichzeitig ist das Modell der traditionellen Familie, das üblicherweise mit dem traditionellen männlichen Ernährer assoziiert wird, vorherrschender als in verschiedenen anderen Wohlfahrtsstaaten.

¹⁰⁵ Urbé (2012).

¹⁰⁶ Die Niederlande weisen in Bezug auf PHS-Politik und -Instrumente tendenziell Merkmale sowohl des nordischen als auch des kontinentalen Modells auf. Trotz des Schwerpunkts auf Steuersenkungen gibt es auf Pflege ausgerichtete Geldzuwendungen.

¹⁰⁷ SensAge (2014).



Sozialbeiträgen aus verschiedenen Sozialversicherungssystemen oder allgemeinen Steuern basiert.¹⁰⁸

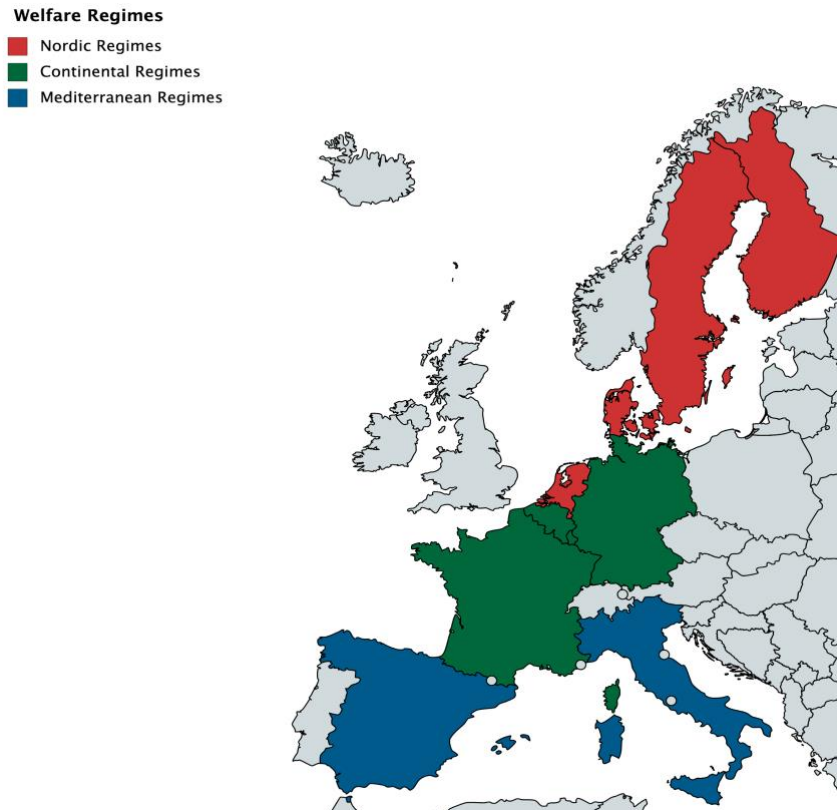
- **Die Mittelmeer-Regime** (Spanien und Italien) sind durch eine starke Konzentration auf die familiäre Betreuung gekennzeichnet, was zu erheblichen geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschieden führen kann. Sie haben weniger Umverteilung und weniger Fokus auf Armutsbekämpfung sowie weniger soziale Unterstützungssysteme.¹⁰⁹

¹⁰⁸ SensAge (2014).

¹⁰⁹ SensAge (2014).



Abbildung 1: Fortgeschrittene PHS-Länder nach Wohlfahrtsregime



Quelle: Cylus and Rand (2019).

Unter den Ländern mit fortgeschrittenen PHS-Systemen bieten die **Mittelmeerländer** im Allgemeinen weniger soziale Dienstleistungen über den Staat an. Unter diesen Umständen gibt es eine längere, ununterbrochene Tradition von Hausangestellten, die nicht in der Pflege tätig sind, und sogar von informeller und nicht angemeldeter Arbeit.¹¹⁰ So wurden beispielsweise Pflegeaktivitäten im Allgemeinen der Bestimmung der Familie überlassen. Da viele Familien, vor allem ältere Angehörige, nicht persönlich für die Langzeitpflege sorgen können, stellen Familien heute oft informell Pflegekräfte ein. Diese Arbeitskräfte leisten häufig auch Tätigkeiten, die nicht der Pflege dienen. In Italien werden Hausangestellte entweder als "colf" kategorisiert, wenn sie überwiegend nicht pflegerische Leistungen erbringen, oder als "badante", wenn ihre Hauptaufgabe in der Betreuung einer abhängigen Person besteht. Unter den letzteren gibt es viele Migrantinnen, die häufig nicht dokumentiert sind und diese langfristigen Betreuungsleistungen in der Regel als Hausangestellte erbringen.¹¹¹ Das so genannte "Migranten in der Familie"-Modell weist auf die Gemeinsamkeiten von Arbeit außerhalb der Pflege und sogar von Arbeit, die in der Familie lebt, hin. Daher haben die PHS-Instrumente der Förderung von Dienstleistungen, die nicht der Pflege dienen, weniger Aufmerksamkeit geschenkt, da dieser Bedarf bereits von zahlreichen nicht angemeldeten Hausangestellten gedeckt wird.

¹¹⁰ Estevez-Abe/Hobson (2015).

¹¹¹ Rugolotto et al. (2018).

Es wurde auch weniger Gewicht auf die Gestaltung von Instrumenten gelegt, die nicht angemeldete Hausangestellte in formale Regelungen überführen. Obwohl Anstrengungen unternommen wurden, mehr vertragsbasierte Arbeit einzuführen, werden diese Verträge tendenziell weniger überwacht. Länder wie Italien und Spanien haben Regularisierungsprogramme für Arbeiter ohne Papiere eingeführt, von denen viele eine nicht angemeldete PHS-Arbeit verrichten.¹¹²¹¹³ So geht der Trend in vielen Mittelmeerländern dahin, pflegeorientierte Instrumente zu entwickeln, die sich mehr an den Bedürfnissen der Nutzer als an denen der Arbeitskräfte orientieren. Es ist üblich, bargeldlose, bedürftigkeitsabhängige Pflegeinstrumente zu finden, also Instrumente für gefährdete Personen, deren Familien möglicherweise finanziell weniger in der Lage sind, für sie zu sorgen. Wie die Anwesenheitszulage in Italien zeigt, wird die Verwendung der Leistung oft dem Ermessen des Nutzers überlassen. Auf diese Weise unterstützen oder erleichtern die Cash-for-Care-Instrumente häufig indirekt nicht angemeldete Arbeitsvereinbarungen und können die Anreize für eine Aufstiegsqualifizierung im Bereich der PHS-Arbeit¹¹⁴ verringern, da das Interesse des Nutzers darin besteht, die meiste Leistung für das geringste Geld zu erhalten. Das Ziel der Länder, die in erster Linie bargeldlose Pflegeinstrumente einsetzen, besteht in erster Linie darin, sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der älteren und am stärksten gefährdeten Mitglieder der Gesellschaft erfüllt werden. Wie bereits erörtert, können in Spanien Geldleistungen sogar dazu verwendet werden, Familienmitglieder für die Bereitstellung von ansonsten unbezahlter Pflege zu bezahlen, wodurch die Konzentration auf die familiäre Pflege in diesen Ländern verstärkt wird. Diese Länder stehen vor der Herausforderung, sicherzustellen, dass begrenzte Pflegeinstrumente für alle zugänglich sind, da die Bevölkerung altert und mehr pflegende Angehörige auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Darüber hinaus kann es schwierig sein, mit Cash-for-Care-Instrumenten für Transparenz zu sorgen, insbesondere wenn die Kontrolle über die Verwendung der Mittel begrenzt ist.

In den nordischen und kontinentalen Regimes sind die Ziele für die Gestaltung von PHS-Instrumenten tendenziell ähnlich - Verringerung der nicht angemeldeten Arbeit, Unterstützung der Entwicklung gering qualifizierter Arbeitsplätze und Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Art der Instrumente ist jedoch je nach nationalem Kontext unterschiedlich.

Die nordischen Länder tendieren dazu, PHS-Politiken zu entwickeln, die sich auf die Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeitsvereinbarungen und die Entwicklung gering qualifizierter Arbeitsbereiche konzentrieren. Da Dienstleistungen für ältere Menschen und Kinderbetreuung in der Regel durch soziale Dienstleistungen des Wohlfahrtsstaates abgedeckt sind und ein sozialpolitisches Ziel mit einem Auftrag

¹¹² Estevez-Abe/Hobson (2015).

¹¹³ Ein Regularisierungsprogramm in Spanien heißt „arraigo social“ (soziale Verwurzelung), dabei können Migranten ohne Papiere eine Arbeitserlaubnis beantragen, wenn sie Folgendes nachweisen: ununterbrochener Aufenthalt in Spanien in den drei vorhergehenden Jahren; keine Vorstrafen in den vergangenen fünf Jahren; unterschriebene Anstellungsverträge für mindestens ein Jahr mit insgesamt mindestens 30 Stunden pro Woche (es können mehrere Verträge sein); sowie Nachweise für familiäre Bindungen und/oder soziale Integration. Alternativ dazu kann Folgendes nachgewiesen werden: zwei Jahre ununterbrochener Aufenthalt in Spanien, keine Vorstrafen in den vergangenen fünf Jahren und ein irreguläres Arbeitsverhältnis von mindestens 6 Monaten, das durch ein Gerichtsurteil oder eine Inspektion der Arbeitsaufsicht anerkannt wurde. Dieses Programm war insbesondere für Personen nützlich, die in nicht-pflegerischen PHS-Bereichen arbeiten. Es diente auch Einstieg, um nach 5 Jahren eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

¹¹⁴ Pfau-Effinger/Geissler (2005).



der Daseinsvorsorge verfolgen, können sich die Instrumente des PHS stärker auf die Entwicklung von Marktplätzen für nicht pflegerische Dienstleistungen konzentrieren. Da diese PHS-Instrumente, die nicht der Pflege dienen, in den nordischen Ländern jedoch tendenziell unter älteren Menschen und Familien mit kleinen Kindern weit verbreitet sind, werden diese Instrumente offenbar auch eingesetzt, um älteren Menschen dabei zu helfen, weiterhin unabhängig zu leben, und um die Gleichstellung der Geschlechter und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben bei berufstätigen Eltern zu fördern.

Die wichtigsten Mechanismen, die von den nordischen Ländern genutzt werden, sind Steuersenkungen und Vergünstigungen,¹¹⁵ was sich durch das relativ geringe Lohngefälle zwischen qualifizierter und gering qualifizierter Arbeit in diesen Ländern und die klare Notwendigkeit, PHS erschwinglich zu machen, erklären lässt. Zusätzlich zu den Nicht-Care-Instrumenten mit Steuerabzügen haben die Niederlande auch ein Cash-for-Care-Instrument. Im Gegensatz zu den Bargeldinstrumenten in den Mittelmeerregimen ist das AWBZ-Instrument stärker reguliert, so dass die Nutzer angeben müssen, wen sie für welche Dienstleistungen beschäftigen. Diese Regelung trägt dazu bei, dass dieses Kasseninstrument die formelle Beschäftigung unterstützt.¹¹⁶ Interessanterweise konzentrieren sich die finnischen und schwedischen Instrumente auf die Unterstützung von Vermittlungsarbeitsvereinbarungen, während die niederländischen Instrumente direkte Beschäftigungsmodelle unterstützen. Da jedoch viele schwedische Unternehmen, die im Bereich der Haushaltsdienstleistungen tätig sind, in Wirklichkeit Selbständige sind, unterstützen diese Instrumente auch eine Arbeitsvereinbarung zwischen dem Nutzer und der Arbeitskraft.¹¹⁷ Die skandinavischen Instrumente müssen sicherstellen, dass ihre Dienstleistungen für verschiedene sozioökonomische Ebenen zugänglich sind, da sie sonst Gefahr zu laufen drohen, als Vorteil nur für Wohlhabende angesehen zu werden.

Im Bereich der nicht-pflegebezogenen Haushaltsdienstleistungen teilen die **kontinentalen Länder** die starke Konzentration der skandinavischen Länder auf eine Entwicklung von Instrumenten, die nicht angemeldete Arbeitsvereinbarungen reduzieren und Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen entwickeln. Wie die Mittelmeerländer und die Niederlande sind Deutschland und Österreich jedoch eher pflegeorientiert und haben Instrumente entwickelt, die direkte Beschäftigungsvereinbarungen für nicht pflegebezogene Haushaltsdienstleistungen begünstigen. In Frankreich wird bei der direkten Beschäftigung nicht zwischen Arbeitskräften, die Pflegeleistungen erbringen, und Arbeitskräften, die keine Pflegeleistungen erbringen, unterschieden. Wie im Falle der Niederlande sind auch in diesen Ländern die Cash-for-care-Instrumente besser reguliert, um formelle Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.¹¹⁸ Die belgischen Instrumente sind dagegen nicht auf Pflege ausgerichtet und fördern den Einsatz von Zwischenvereinbarungen, was einige Parallelen zu den skandinavischen Ländern aufzeigt. Die Instrumente der kontinentalen Länder neigen dazu, verschiedene Mechanismen einzusetzen, die Steuervorteile, Beitragsanpassungen, Verarbeitungsmechanismen zur Erleichterung des Kaufs und der Zahlung mit Gutscheinen und die Entwicklung spezieller Arten von Minijob-Verträgen kombinieren. Frankreich hat auch Marken- und Kennzeichnungsmechanismen zur Kennzeichnung von Qualität

¹¹⁵ Pavolini/Ranci (2008).

¹¹⁶ Pavolini/Ranci (2008).

¹¹⁷ Morel (2015).

¹¹⁸ Morel (2015).



entwickelt. Die Nachhaltigkeit ist eine zentrale Herausforderung für dieses Regime, da seine Programme stark von staatlichen Subventionen abhängig sind.

Was die **mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten** betrifft, so zeigt die Forschung, dass "die postkommunistischen Wohlfahrtsstaaten nicht auf die von Esping-Andersen oder andere bekannte Arten von Wohlfahrtsstaaten reduziert werden können".¹¹⁹ Für den Fall der Versorgung ermöglicht die von Chiara Saraceno und Wolfgang Keck (2008) vorgeschlagene Variante der Typologie des Familialismus jedoch ein besseres Verständnis der postkommunistischen Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu ihren west- und südeuropäischen Pendants.

Anstatt getrennte Modelle zu entwickeln, beziehen sich Saraceno und Keck auf "vier verschiedene Muster entlang des Kontinuums der Familienbildung und -veränderung". Der für die meisten postkommunistischen Wohlfahrtsstaaten charakteristische "Familialism by default" bezieht sich auf nicht unterstützten Familialismus, da es keine oder nur wenige öffentlich angebotene Alternativen zur familiären Betreuung und finanziellen Unterstützung gibt. "Unterstützter Familialismus", der dem mediterranen Modell von Esping-Anderson entsprechen würde, bezieht sich auf Politiken, die in der Regel Steuern und bezahlten Urlaub einschließen und die Familien dabei unterstützen, ihre finanziellen und pflegerischen Verpflichtungen aufrechtzuerhalten. Der "optionale Familialismus", der dem kontinentalen Modell nahe kommt, bezieht sich auf die Tatsache, dass eine Option zwischen der Bezahlung der Pflege eines Familienmitglieds und der Inanspruchnahme öffentlich geförderter Pflege angeboten wird. Schließlich bezieht sich die "Entfamilienung", die dem skandinavischen Modell entsprechen würde, auf die Individualisierung der sozialen Rechte und damit auf die Verringerung der familiären Verpflichtungen und Abhängigkeiten.¹²⁰

Betrachtet man jedoch spezifische Interventionsbereiche und nicht das nationale Wohlfahrtsystem als Ganzes, können die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen. So lässt sich beispielsweise bei der Unterstützung von Schwerbehinderten eine Häufung von "fakultativem Familialismus" beobachten, da auch in den kontinentaleuropäischen, mediterranen und mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ein Pflegegeld, das für die Einstellung einer Pflegekraft oder eines Familienmitglieds als persönlicher Assistent verwendet werden kann, zur Verfügung steht. Die Autoren selbst räumen weiter ein, dass "ein gewisses Maß an Familialismus auch in den am meisten verfremdeten oder unterstützten familialiserten Ländern, insbesondere im Bereich der Pflege, standardmäßig vorhanden ist".¹²¹

Gleichzeitig gibt es einen allgemeinen Trend zur Vermarktung und Privatisierung der Dienstleistungserbringung, unterstützt durch die EU-Regelung des wettbewerbsorientierten Dienstleistungsvertrags und den steuerlichen Druck zur Privatisierung öffentlicher/kommunaler Vermögenswerte.¹²² Folglich ist eine Pluralisierung der Dienstleister mit einer größeren Präsenz gewinnorientierter Unternehmen in allen betrachteten Ländern, aber auch eine zunehmende Bedeutung der kommunalen Ebene bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sowie die (Wieder-

¹¹⁹ Fenger (2007).

¹²⁰ Saraceno/Keck (2008: 9).

¹²¹ Saraceno/Keck (2008: 10).

¹²² Wollmann (2018).



)Entstehung des gesellschaftlichen dritten Sektors durch Genossenschaften, Sozialunternehmen oder Nutzerorganisationen zu beobachten.¹²³

In diesem Zusammenhang ist auch die pflegeorientierte PHS-Versorgung stärker marktorientiert und individuell ausgerichtet, bei der die Nutzer Zugang zu Pflegepaketen haben, die von einer Mischung aus öffentlichen, privaten und Organisationen des dritten Sektors angeboten werden.¹²⁴ Chiara Saraceno und Wolfgang Keck betonen, dass es einen großen Unterschied zwischen der Entfamiliarisierung durch den Staat und der Entfamiliarisierung durch den Markt gibt. Im letzteren Fall können Unterschiede im Einkommen und im sozialen Status den Zugang zu Dienstleistungen erschweren. Dies gilt umso mehr, als die Sparbudgets die Fähigkeit der öffentlichen Behörden, auf soziale Bedürfnisse einzugehen, stark beeinträchtigt haben. Im Falle Rumäniens sollten die medizinischen Leistungen der Hauspflege für alle Versicherten kostenlos zur Verfügung stehen, aber tatsächlich sind sie nur innerhalb der durch die Jahresbudgets der nationalen Krankenversicherungsbehörde festgelegten Grenzen verfügbar. Im Kontext der Dienstleistungserbringung durch eine Mischung aus öffentlichen, privaten und Akteuren des dritten Sektors besteht die Gefahr einer intersektionellen Verstärkung verschiedener Dimensionen der Diskriminierung, wodurch der Zugang zu PHS für bestimmte benachteiligte Gruppen wie Roma oder die Armen auf dem Land zunehmend erschwert wird. Insbesondere im Falle der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, in denen die Armutsbekämpfung immer noch ganz oben auf der politischen Tagesordnung steht, sollte der Einbeziehung benachteiligter Gruppen und der Sicherung ihres Zugangs zu allen Dienstleistungen, die sie möglicherweise benötigen, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Das Verständnis, dass sich Länder bei der Betrachtung von PHS-Systemen nach Wohlfahrtsregimen zu gruppieren scheinen, kann hilfreich sein, um zu überlegen, wie der Diskurs über PHS auf EU-Ebene angegangen werden kann und wie sich der Diskurs in Ländern, in denen PHS bisher nur wenig Beachtung gefunden hat, entwickeln kann. Die Länder stimmen sich aufeinander ab, was die gemeinsamen Ziele für die Entwicklung des PHS, die Priorisierung der Pflege gegenüber der Nicht-Pflege, die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen und -regelungen sowie die Wahl der Mechanismen betrifft.

Vorausschauend

Im Rahmen des Ad-PHS-Projekts wurden wichtige Interessenvertreter aus 21 Mitgliedstaaten durch eine Reihe von Workshops und Seminaren in Bezug auf die nationalen PHS-Diskurse eingebunden. In den Mitgliedstaaten, in denen PHS bereits aktiv auf der nationalen Agenda steht, haben sich die Workshops auf das Verständnis des aktuellen Zustands der Sektoren, die Festlegung von Plänen für seine weitere Entwicklung und die Sammlung von Best-Practice-Beispielen konzentriert. In Ländern, in denen der PHS-Politik bisher weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde, konzentrierten sich die Seminare auf die Identifizierung nationaler Ziele und Interessen, die zu seiner Entwicklung beitragen könnten, und auf Überlegungen, wie man vorankommen könnte.

¹²³ Wollmann (2018).

¹²⁴ Power/Hall (2018).



Es war jedoch eine Herausforderung, umfassende Informationen über die Situation von PHS in allen 21 EU-Mitgliedstaaten zu sammeln, die vom Ad-PHS-Projekt abgedeckt werden. Insbesondere in Ländern, in denen PHS bisher weniger Aufmerksamkeit erhalten haben, aber auch in Italien und Spanien, sind Informationen meist in den Landessprachen verfügbar. In diesen Fällen war es von zentraler Bedeutung, Experten zu identifizieren und zu kontaktieren, die nicht nur mit dem Gebiet vertraut waren, sondern auch fließend Englisch sprachen und bereit waren, sich in einem europäischen Netzwerk zu engagieren. Leider war dies nicht immer möglich, und in einigen Fällen mussten die Ergebnisse des Workshops durch zusätzliche Forschung und Expertenwissen ergänzt werden. Aber auch in Ländern wie Rumänien und der Tschechischen Republik, in denen die lokalen Akteure das Projekt mit viel Interesse und sogar Begeisterung begrüßten, sind mehr Anstrengungen erforderlich, um die Behörden zum Handeln zu bewegen.

Unter Umständen, in denen bisher nur punktuelle Initiativen zum Thema PHS ergriffen wurden, wie im Fall Bulgariens, erwies es sich jedoch als schwierig, potenzielle Interessenvertreter zu identifizieren und zu kontaktieren. Wenn keine klare Definition der PHS-Beschäftigten und keine Interessenvertretungen existieren oder anerkannt werden, können die Mechanismen des sozialen Dialogs nicht funktionieren und die Sozialpartner sind schwer zu erreichen. Angesichts der offensichtlichen Notwendigkeit einer PHS-Regularisierung und des großen Interesses an der Implementierung von Instrumenten zur Entwicklung dieses Bereichs muss die sukzessive Erweiterung des Wissens jedoch fortgesetzt werden. Insbesondere sollen die Netzwerke in den mittel- und osteuropäischen Ländern erweitert werden, in denen der Bereich Ad-PHS noch nicht oder noch nicht sehr gut entwickelt ist. Die Diversifizierung der Netzwerke von Interessengruppen in diesen Mitgliedstaaten ist auch im Hinblick auf die Identifizierung von Experten wichtig, die an transnationalen politischen Lernaktivitäten beteiligt werden könnten. Die Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis wird den Diskurs und das politische Lernen auf nationaler Ebene unterstützen und einen soliden Ausgangspunkt für politische Formulierungsprozesse auf europäischer Ebene bieten. So haben das Engagement der EU für die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und die Behindertenstrategie 2010-2020 die Zuweisung von Budgets und die Umsetzung des Zugangs zu Sachleistungen bei der Bereitstellung von Pflegediensten und/oder Geldleistungen für Menschen mit Behinderung in allen vom Projekt abgedeckten Ländern unterstützt. Daher könnte ein stärkeres Engagement auf EU-Ebene auch bei der Entwicklung des PHS eine ähnliche Wirkung haben.

Der Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule der sozialen Rechte, der von der Europäischen Kommission¹²⁵vorgelegt wurde, legt den Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Arbeitsplätze für alle sowie auf die Unterstützung der beruflichen Mobilität und der wirtschaftlichen Umstellung. Die Ausweitung der formellen Beschäftigung im PHS-Bereich durch verschiedene Initiativen, wie z.B. die Befreiung von Hausangestellten aus der Schattenwirtschaft und der Bereitstellung von Zugang zu fairen Arbeitsbedingungen und gleichberechtigten Arbeitsplätzen wie Arbeitnehmer aus anderen Wirtschaftssektoren, die Unterstützung der beruflichen Umorientierung von Arbeitnehmern, die bereit sind, eine Beschäftigung im häuslichen Pflege- und Nichtpflegebereich aufzunehmen, und die Schaffung des Zugangs zu Arbeits- und Sozialrechten für alle PHS-Arbeitnehmer würde einen wichtigen Beitrag zu

¹²⁵ European Commission (2020c).



den oben genannten Zielen darstellen, während es gleichzeitig die EU-Gleichstellungsstrategie und das Europäische Barrierefreiheitsgesetz durch Schaffung von Unterstützungsinstrumenten sowohl für Frauen, die bereit sind, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen, als auch für Menschen mit Behinderung, die mit Herausforderungen in Bezug auf Inklusion konfrontiert sind, unterstützen würde. Da sich in einigen europäischen Ländern, wie z.B. Italien, Genossenschaften bereits als wichtige Akteure im PHS-Bereich herausgestellt haben, würde die Entwicklung im PHS-Bereich auch zur Umsetzung der Ziele des Aktionsplans für die Sozialwirtschaft beitragen.

Da Hausangestellte häufig grenzüberschreitend mobil sind, sind Akteure auf europäischer Ebene, wie die neu geschaffene Europäische Arbeitsbehörde, gefordert, faire Arbeitsbedingungen für sie zu gewährleisten. Akteure auf europäischer Ebene können darüber hinaus Impulse für die Schaffung eines europaweiten Qualifikationsrahmens für Hausangestellte setzen, der es ihnen ermöglicht, ihre Fähigkeiten von einem Kontext auf einen anderen zu übertragen. So könnte der PHS-Sektor ein Beispiel nicht nur für eine aktualisierte Qualifikationsagenda für Europa, sondern auch für die Förderung europäischer Qualitätsstandards in der PHS-Bildung und -Ausbildung in der Welt geben. Darüber hinaus könnte die Verabschiedung des ILO-Übereinkommens 189 über die Rechte von Hausangestellten und die Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu sozialen Rechten die Legalisierung in den Branchen weiter unterstützen. Was sowohl die Nutzer als auch die Beschäftigten betrifft, würde die Umsetzung der gemeinsamen europäischen Antidiskriminierungspolitik, insbesondere in Bezug auf Rassismus und Anti-Zigeunerkriminalität, wie sie von der Initiative zur Gleichstellung und Integration der Roma vorgeschlagen wird, gleichzeitig sowohl die Eingliederung von Roma-Arbeitskräften in die mit dem PHS verbundenen Sektoren als auch einen besseren Zugang der Roma-Bevölkerung zu dem PHS, den sie möglicherweise benötigen, unterstützen. In ähnlicher Weise sollte die Entwicklung von PHS auch Teil der langfristigen Vision der EU für ländliche Gebiete sein, sowohl um den Ausschluss der ländlichen Bevölkerung von häuslichen Unterstützungsdiensten zu verhindern als auch um diversifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landbevölkerung zu schaffen.



Ad-PHS -
Zuschussvereinbarung
Nr. VS/2018/0344.
Dieses Projekt wird von



Glossar

Formalisierung: Im Zusammenhang mit der Arbeit im Bereich der informellen Pflege beschreibt die Europäische Kommission, wie „die Formalisierung der informellen Pflege entweder durch Zahlungen und die damit verbundene soziale Sicherheit (Renten- und Krankenversicherung), die Ausbildung/Zertifizierung von Qualifikationssystemen und schließlich durch die Gesetzgebung (Anerkennung des Status und des Rechts auf eine Bewertung als Pflegekraft) erfolgt.“ Im gleichen Artikel verbindet die EK „jede Art von formaler Arbeit“ mit den folgenden Merkmalen: Zahlungen (vorzugsweise regelmäßig und vorhersehbar); einen Arbeitsvertrag und die soziale Sicherheit (d.h. durch Regulierung geschützt zu sein); Ausbildung und Validierung von Fähigkeiten; und schließlich eine umfassendere Gesetzgebung, welche die Bedeutung der Rolle anerkennt und die Zusicherung eines gewissen Mindeststandards an Rechten bietet.“¹²⁶

Einwanderung: Einwanderung ist die Handlung, durch die eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates für einen Zeitraum von mindestens 12 Monaten begründet, nachdem sie zuvor ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland hatte (Verordnung (EG) Nr. 862/2007 über Migration und internationalen Schutz).¹²⁷

Migrationskette: Die Begriffe Kettenmigration oder Migrationskette beziehen sich auf „einen Prozess, bei dem die anfänglichen Bewegungen von Migranten zu weiteren Bewegungen aus demselben Gebiet in dasselbe Gebiet führen. In einem Kettenmigrationssystem migrieren einzelne Mitglieder einer Gemeinschaft und fördern oder unterstützen dann weitere Migrationsbewegungen.“¹²⁸

Professionalisierung: „[P]rofessionalisierung bedeutet, dass den Arbeitskräften eines bestimmten Sektors Beschäftigungs- und Sozialschutzrechte gewährt werden, die den Rechten von Arbeitnehmer mit gesetzlich geregelten Arbeitsverträgen gleichwertig sind, einschließlich eines angemessenen Lohns, geregelter Arbeitszeiten, bezahlten Urlaubs, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Renten, Mutterschafts-/Vaterschafts- und Krankheitsurlaub, Entschädigung bei Invalidität, Regeln für die Entlassung oder Vertragsbeendigung, Rechtsbehelfe im Falle von Missbrauch und Zugang zu Ausbildung; wobei der Bereich von Hausarbeit und Pflege durch eine Kombination aus öffentlicher Finanzierung (Steuererleichterungen) und Sozialfinanzierung (Familienbeihilfen, Beihilfen für Unternehmen, Gegenseitigkeitsgesellschaften und Krankenversicherungen, Betriebsräte

¹²⁶ European Parliament (2008).

¹²⁷ Eurostat (2018c).

¹²⁸ European Commission (2018c).



usw.) und Privatfinanzierung (Bezahlung von Dienstleistungen durch Privatpersonen) professionalisiert werden kann.“¹²⁹

Geregelter (reglementierter) Beruf: Im Zusammenhang mit Arbeit und Berufen definiert die Europäische Union (EU) einen Beruf als „geregelt / reglementiert (...), wenn [man] einen bestimmten Abschluss besitzen muss, um den Beruf ausüben zu können, spezielle Prüfungen wie Staatsprüfungen ablegen und/oder sich bei einer Berufsorganisation registrieren lassen muss.“¹³⁰

Regularisierung: Im Kontext der (illegalen) Migration wird „Regularisierung“ von der EU definiert als „staatliches Verfahren, durch das illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ein legaler Status zuerkannt wird“, ein Synonym, das eher in den USA und weniger in der EU verwendet wird, ist „Legalisierung“.¹³¹ Im Kontext der (illegalen) Migration wird „Regularisierung“ von der EU definiert als „staatliches Verfahren, durch das illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ein legaler Status zuerkannt wird“, ein Synonym, das eher in den USA und weniger in der EU verwendet wird, ist „Legalisierung“.

Nicht angemeldete Arbeit: In der EU prangert der Begriff nicht angemeldete Arbeit "[a]ny bezahlte Tätigkeiten an, die von ihrer Art her rechtmäßig sind, aber nicht bei den Behörden angemeldet werden, wobei die Unterschiede in den Regulierungssystemen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden". Die Mitgliedstaaten haben eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen angenommen, die sich auf die Nichteinhaltung der Arbeits-, Steuer- und/oder Sozialversicherungsgesetze oder -vorschriften konzentrieren: Wenn es weitere Formen von Non-Compliance gibt, handelt es sich nicht um nicht angemeldete Arbeit. Wenn Waren und Dienstleistungen rechtswidrig sind (z.B. Herstellung von oder Handel mit Drogen oder Waffen, Menschenhandeln oder gesetzlich verbotene Geldwäsche), sie Teil eines kriminellen Netzes, d.h. der Schattenwirtschaft sind (oft so definiert, dass dies sowohl nicht angemeldete Wirtschaftsaktivitäten als auch kriminelle Aktivitäten umfasst), und wenn keine Geldzahlungen erfolgen, sind sie Teil der unbezahlten Sphäre.¹³²

Undokumentierter oder irregulärer Migrant: Die Europäische Union definiert einen undokumentierten bzw. irregulären Migranten als: „Ein Drittstaatsangehöriger, der sich im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates aufhält und die in der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengen) oder anderen Bedingungen für die Einreise, den Aufenthalt oder den Aufenthalt in diesem EU-Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr erfüllt.“¹³³

¹²⁹ European Parliament and the Council (2016: 6).

¹³⁰ European Union (2019).

¹³¹ European Commission (2009).

¹³² European Commission (2018b).

¹³³ European Commission (2018c).



Unbezahlter Bereich: Der Begriff unbezahlter Bereich bezieht sich auf Tätigkeiten, die von ihrer Art her rechtmäßig sind, aber nicht bei den Behörden angemeldet und nicht entlohnt werden.¹³⁴

¹³⁴ European Commission (2018b).



Ad-PHS -
Zuschussvereinbarung
Nr. VS/2018/0344.
Dieses Projekt wird von



IWAK
Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main



EUROPEAN
FEDERATION
FOR FAMILY
EMPLOYMENT
& HOME CARE

Literaturverzeichnis

- 1901 Formation (2016): DEAES – le nouveau diplôme qui fusionne DEAVS, DEAMP et Auxiliaire de Vie Scolaire. URL: <https://1901-formation.fr/deaes-le-nouveau-diplome-qui-fusionne-deavs-deamp-et-auxiliaire-de-vie-scolaire/> (last accessed 21 February 2020).
- 4Quality (2015a): Quality of jobs and services in the Personal Care and Household Services sector in the Czech Republic. URL: https://4qualityexample.files.wordpress.com/2014/11/for_quality_report_cz_eng_final.pdf (last accessed 4 March 2019).
- 4Quality (2015b): Quality of jobs and services in the Personal Care and Household Services sector in Spain. URL: https://4qualityexample.files.wordpress.com/2014/11/for_quality_report_sp_eng_final.pdf (last accessed 4 March 2019).
- Anxo, Dominique/Ericson, Thomas (2017): Labour Market Policy Thematic Review 2017: An in depth analysis of the impact of reforms on inequality: Sweden. European Commission, European Centre of Expertise (ECE) in the field of labour law, employment and labour market policy.
- Bódi, Ferenc/Farkas, Jenő Zsolt (2019): Impact of the Hungarian Labour Market Policy on the Country's Formal and Informal Employment. In: Larsen, Christa et al. (eds.): Assessing Informal Employment and Skills Needs. Approaches and Insights from Regional and Local Labour Market Monitoring, pp. 131-157.
- Carbonnier, Clement/Morel, Nathalie (2015): The Political Economy of Household Services in Europe.
- Carmago Magalhães, Beatriz (2015): Switching from informal to formal labour market in Brussels: What changes for live-out domestic workers? Working Paper Series "Gender, Diversity and Migration" 6/2015. URL: https://www.fb03.uni-frankfurt.de/54763380/Working-Paper_6.pdf (last accessed 5 March 2019).
- Catalyst (2019): Women in the Workforce – Europe: Quick Take. URL: <https://www.catalyst.org/research/women-in-the-workforce-europe/> (last accessed 31 March 2019).
- Decker, Aurélie/Lebrun, Jean-François (2018): PHS Industry Monitor: Statistical overview of the personal and household services sector in the European Union. European Federation of Services to Individuals (EFSI). URL: http://www.efsi-europe.eu/fileadmin/MEDIA/publications/2018/PHS_Industry_monitor_April_2018.pdf (last accessed 4 March 2019).
- Estevez-Abe, Margarita/Hobson, Barbara (2015): Outsourcing Domestic (Care) Work: The Politics, Policies, and Political Economy. In: Social Politics 22 (2), pp. 133-146.
- European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD) (2019a): Staff Matters: from care worker to enabler of change. EASPD Conference Report 2019. URL:



https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/easpd_helsinki_conference_report_2019_0.pdf (last accessed 09 March 2020).

European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD) (2019b): How to Fund Quality Care and Support Services: 7 Key Elements. EASPD Conference Report 2019.

URL: https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/bucharest_2019_conference_report_2.pdf (last accessed 09 March 2020).

European Care Certificate (ECC) (2015): What is the ECC? URL: <http://www.eccertificate.eu/home/introduction.html> (last accessed 21 February 2020).

European Commission (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New Skills for New Jobs: Anticipating and matching labour market and skills needs. COM (2008) 868 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:EN:PDF> (last accessed 4 March 2019).

European Commission (2009): European Migration Network Glossary – regularisation. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/regularisation_en (last accessed 4 February 2020).

European Commission (2017a): European Semester Thematic Factsheet: Undeclared Work. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic_factsheet_undeclared-work_en.pdf (last accessed 4 March 2019).

European Commission (2017b): Good Practice fiche – Austria: Household Service Vouchers (Dienstleistungsscheck). Undeclared work in European countries. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1322&intPagelId=4935&#navItem-1> (last accessed 5 March 2019).

European Commission (2018a): Informal care in Europe – Exploring Formalisation, Availability and Quality. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8106> (last accessed 18 February 2020).

European Commission (2018b): Glossary of Terms. European Platform tackling undeclared work. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20304&langId=en> (last accessed 24 February 2020).

European Commission (2018c): Asylum and Migration Glossary 6.0 – a tool for better comparability produced by the European Migration Network. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf (last accessed 24 February 2020).



European Commission (2019): Study supporting the evaluation of the Council recommendation on the integration of long-term unemployed into the labour market. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8204&furtherPubs=yes> (last accessed 24 February 2020).

European Commission (2020a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/gender-equality-strategy-2020-2025_en.pdf (last accessed 06 March 2020).

European Commission (2020b): Gender equality strategy. Achievements and key areas for action. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en (last accessed 18 February 2020).

European Commission (2020c): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Strong Social Europe for Just Transitions. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_49 (last accessed 09 March 2020).

European Commission/European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2018): Service Vouchers in the PHS Sector: What Slovakia can learn from other EU countries practices. Joint Presentation, Bratislava, 13.12.2018.

European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2013): White book on personal and household services in ten EU Member States. URL: http://www.efsi-europe.eu/fileadmin/MEDIA/publications/White_book_final_december_2013.pdf (last accessed 4 March 2019).

European Federation for Services to Individuals (EFSI) (2018): 360° review of service vouchers. URL: http://www.efsi-europe.eu/home/news/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=17&tx_ttnews%5Btt_news%5D=168&cHash=851cecb986bef083a35abf198c03243b (last accessed 09 March 2020).

European Network Against Racism (ENAR) (2017): Racism & Discrimination in Employment in Europe 2013-2017. Shadow Report. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/enar-shadow-report-racism-discrimination-in-employment-in-europe-2013-2017> (last accessed 09 March 2020).

European Parliament (2008): Trends on Regularisation of Third Country Nationals in Irregular Situation of Stay across the European Union. Briefing Paper. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs.



URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393282/IPOL-LIBE_NT\(2008\)393282_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393282/IPOL-LIBE_NT(2008)393282_EN.pdf) (last accessed 24 February 2020).

European Parliament (2016): Report on Women Domestic Workers and Carers in the EU (2015/2094(INI)). Committee on Women's Rights and Gender Equality. Rapporteur: Kostadinka Kuneva. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0053_EN.pdf (last accessed 4 March 2019).

European Parliament and the Council (2016): Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work. In: Official Journal of the European Union L 65/12-L65/20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0344&from=EN> (last accessed 4 March 2019).

European Union (EU) (2019): What is a Regulated Profession. URL: https://europa.eu/your-europe/citizens/work/professional-qualifications/regulated-professions/index_en.htm (last accessed 4 February 2020).

Eurostat (2018a): Educational Attainment Statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_attainment_statistics (last accessed 5 March 2019).

Eurostat (2018b): Population Structure and Ageing, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing (last accessed 31 March 2019).

Eurostat (2018c): Glossary:Migration. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Immigrant> (last accessed 24 February 2020).

Eurostat (2019a): Unemployment Statistics (online data code: une_rt_m). URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Male_and_female_unemployment (last accessed 4 March 2019).

Eurostat (2019b): Migration and migrant population statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_from_non-member_countries_was_2.4_million_in_2017 (last accessed 18 February 2019).

Farvaque, Nicolas (2015): Thematic review on personal and household services. European Commission. Directorate DG Employment, Social Affairs and Inclusion. URL: <https://eif.orphs.eu/images/pdf/Thematic-review-on-personal-and-household-services-Final-Synthesis-Report.pdf> (last accessed on 4 March 2019).

Federation of European Social Employers (2019): On Employment, Recruitment and Retention in European Social Services. Position Paper. URL: <http://socialemployers.eu/files/doc/>



[FINAL%20Social%20Employers%20Position%20Paper%20on%20Job%20Creation.pdf](#) (last accessed 09 March 2020).

Fenger, H. J. Menno (2007): Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology. In: Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences 3 (2), pp. 1-30.

French Ministry of the Economy and Finance (2016): Trésor-Economics No. 175 – Policies to support personal and household services. URL: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2016/08/11/tresor-economics-no-175-policies-to-support-personal-and-household-services> (last accessed 09 March 2020).

Grumiau, Samuel (2012): Formalizing domestic work through the use of service vouchers: The particular cases of France, Belgium and the canton of Geneva. ILO Bureau for workers' activities (ACTRAV). URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_220717.pdf (last accessed on 4 March).

Hobson, Barbara/Bede, Luwam (2015): Precariousness and Capabilities: Migrant Care/Domestic Workers in Two Institutional Contexts. TEORIJA IN PRAKSA let. 52. URL: https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/3-15_hobson_bede.pdf (last accessed 31 March 2019).

IMPact (2014a): PHS policies – Implementation and monitoring guide. URL: http://impact-phs.eu/wp-content/uploads/2016/07/PHS-Policies-Implementation-and-Monitoring-Guide_EN.pdf (last accessed on 4 March 2019).

IMPact (2014b): France – Universal Service employment voucher (CESU). URL: <http://impact-phs.eu/national-practices/france-universal-service-employment-voucher-cesu/> (last accessed 31 March 2019).

IMPact (2014c): Spain – Dependency law. URL: <http://impact-phs.eu/national-practices/spain-dependency-law/> (last accessed on 4 March 2019).

IMPact (2014d): Sweden – ROT & RUT avdrag. URL: <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/> (last accessed on 4 March 2019).

Informatie Vlaanderen (2020): Service vouchers. URL: <https://www.vlaanderen.be/en/working/service-vouchers> (last accessed 21 February 2020).

International Labour Organization (ILO) (2011): C189 - Domestic Workers Convention (No. 189): Convention concerning decent work for domestic workers (entry into force: 5 September 2013). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460 (last accessed on 4 March 2019).



- International Labour Organization (ILO) (2016): Formalizing Domestic Work. URL: https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_536998/lang--en/index.htm (last accessed on 4 March 2019).
- Kindler, Marta/Kordasiewicz, Anna/Szulecka, Monika (2016): Care needs and migration for domestic work: Ukraine-Poland. International Labour Office. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---srobudapest/documents/publication/wcms_503749.pdf (last accessed 18 February 2020).
- Maldonado, Laurie C./Nieuwenhuis, Rense (2015): Family policies and single parent poverty in 18 OECD countries, 1978–2008. In: *Community, Work & Family* 18 (4), pp.395–415.
- Manoudi, Anna/Weber, Tina/Scott, David/Hawley Woodall, Jo (2018): An analysis of Personal and Household Services to support work life balance for working parents and carers. Synthesis Report. ECE Thematic Review 2018. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20330&langId=en> (last accessed 5 March 2019).
- Mather, Celia (2015): Domestic workers in Europe Getting Organised! European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions (EFFAT). URL: http://www.effat.org/sites/default/files/news/13931/effat_booklet_domestic_workers_in_europe_en.pdf (last accessed 4 March 2019).
- Morel, Nathalie (2015): Servants for the knowledge-based economy? The politics of domestic services in Europe. URL: <https://academic.oup.com/sp/article/22/2/170/1674617> (last accessed 6 March 2019).
- Ohrem, Sandra/Meier-Gräwe, Uta (2012): Jenseits der Nationalökonomie... – Welches Wirtschaftskonzept brauchen Haushalt und Familie im 21. Jahrhundert? In: *Haushalt in Bildung & Forschung* 02/2012, pp. 22-34.
- Open Society Foundations (2012): The European Union and the Right to Community Living. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/european-union-and-right-community-living> (last accessed 18 February 2020).
- Pavolini, Emmanuele/Ranci, Costanzo (2008): Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries. In: *Journal of European Social Policy* 18 (3), pp. 246-259.
- Pérez-Magro, Mónica/Millán-Tapia, José María/Millán-Tapia, Ana/Román-Díaz, Concepción (2017): The Underground Economy in Times of Crisis: An Analysis of Undeclared Work in Europe. In: *Revista de Estudios Andaluces* 34 (1), pp. 453-501. URL: <https://revista.scientificas.us.es/index.php/REA/article/viewFile/3631/3144> (last accessed 4 March 2019).
- Pfau-Effinger, Birgit/Geissler, Birgit (2005): Care and Social Integration in European Societies.



- Power, Andrew/Hall, Edward (2018): Placing care in times of austerity. In: *Social and Cultural Geography* 19 (3), pp. 303-313.
- Riigi Teataja (Estonian State Gazette) (2019): Social Welfare Act. URL: <https://www.riigi-teataja.ee/en/eli/522032019017/consolide> (last accessed 21 February 2020).
- Romanian Ministry of Labor and Social Protection (2011): Law 292/2011 on social assistance. URL: <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/LEGI/L292-2011.pdf> (last accessed 21 February 2020).
- Rugolotto, Silvana/Larotonda, Alice/van der Geest, Sjaak (2018): How migrants keep Italian families Italian: *badanti* and the private care of older people. In: *International Journal of Migration, Health and Social Care* 13 (2), pp. 185–197.
- Saraceno, Chiara/Keck, Wolfgang (2008): The institutional framework of intergenerational family obligations in Europe: A conceptual and methodological overview. URL: http://www.mutlinks-project.eu/wp-content/uploads/2009/04/Report_Saraceno_Keck_Nov081.pdf (last accessed 21 February 2020).
- SensAge (2014): Social welfare systems across Europe. URL: http://www.easped.eu/sites/default/files/sites/default/files/SensAge/d4-social_welfare_systems_across_europe.pdf (last accessed 4 March 2019).
- Skatteverket (2020): Ger arbetet rätt till rutavdrag? URL: <https://www.skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/rotochrutarbete/gerarbetetratttillrutavdrag.106.5c1163881590be297b53de7.html> (last accessed 09 March 2020).
- United Nations (UN) (2019): World Population Prospects 2019. Probabilistic Projections. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/> (last accessed 18 February 2020).
- Urbé, Robert (2012): The Future of the Welfare State. A comparative study in EU-countries. A Caritas Europe Publication. URL: <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/130101-PU-The-future-of-the-welfare-state-a-comparative-study-in-eu-countries.pdf> (last accessed 09 March 2020).
- Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (2020): Der Dienstleistungsscheck. URL: <https://www.bvaeb.sv.at/cdscontent/?contentid=10007.842503> (last accessed 21 February 2020).
- Wollmann, Hellmut (2018): The provision of public and personal social services in European countries: Between marketization and the return of the public/municipal and third sector.



In: Kerley, Richard/Liddle, Joyce/Dunning, Pamela (eds.): The Routledge Handbook of International Local Government, pp. 247-260.



Ad-PHS -
Zuschussvereinbarung
Nr. VS/2018/0344.
Dieses Projekt wird von



institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main



EUROPEAN
FEDERATION
FOR FAMILY
EMPLOYMENT
& HOME CARE