

GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER

Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in Sozialdiensten in Europa

Aktueller Stand, Perspektiven und die Rolle des europäischen Sozialdialogs

23/06/2020



Das vorliegende Positionspapier ist das Ergebnis der Diskussionen und Beiträge während des 3. Themenseminars des Projekts PESSIS+ „Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in Sozialdiensten: Verbesserung der Attraktivität des Sektors“ sowie der wichtigsten, vom EGÖD und dem Verband der Europäischen Arbeitgeber in der Sozialwirtschaft in diesen Jahren entwickelten Forderungen, wie sie in den während des Seminars vorgelegten Sondierungsdokumenten (Scoping-Dokumente) zusammengefasst wurden.

Mit diesem Positionspapier soll aufgezeigt werden, mit welchen Maßnahmen eine Verbesserung der Attraktivität des Sozialdienstesektors erreicht werden kann. Diese basieren auf einer Diskussion zwischen dem EGÖD und den Arbeitgebern in der Sozialwirtschaft im Rahmen der Projekte PESSIS+ und DialogueS. Der Text fasst ebenfalls einige Forderungen und Aspekte zusammen, die im Rahmen des europäischen Sozialdialogs weiterverfolgt werden müssen.

Dieses Papier wurde vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie verfasst. Aus diesem Grund ist es denkbar, dass der Text in Zukunft durch ein neues gemeinsames Dokument von EGÖF und den Arbeitgebern in der Sozialwirtschaft ergänzt oder geändert wird, wobei die Ergebnisse anstehender Diskussionen über COVID-19 und Sozialdienste besonders im Kontext von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz zu berücksichtigen sein werden.



With financial support from the European Union

Inhalt

1	Einleitung: Wie wir mit der steigenden Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Sozialdiensten in Europa umgehen sollten	2
2	Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in Sozialdiensten - aktueller Stand	3
3	Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung - wie geht es weiter?	5
	3.1 Menschenwürdige Arbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, organisatorische Entwicklung, Arbeitsleben und Work-Life-Balance	5
	3.2 Imageverbesserung des Sektors	7
	3.3 Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz	7
	3.4 Ausbildung und lebenslanges Lernen	8
	3.5 Arbeitsmigranten/-innen und „Care Drain“	8
	3.6 Digitalisierung	9
	3.7 Pflege in unterversorgten ländlichen Gebieten und Großstädten	10
	3.8 Neue Probleme: Nicht-Standard-Beschäftigungsformen, neue Modelle in der Pflege, Migration	10
4	Die Rolle der europäischen Institutionen	12
	4.1 Europäische Säule sozialer Rechte	12
	4.2 Europäisches Semester	13
	4.3 Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen	13
	4.4 Europäischer Sozialfonds	13
5	Die Rolle von Kollektivverhandlungen und Sozialdialog	14
6	Themen für einen gemeinsamen Arbeitsplan	15

1

Einleitung: Wie wir mit der steigenden Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Sozialdiensten in Europa umgehen sollten

Die überall in Europa festgestellten demographischen Trends sind weitgehend miteinander vergleichbar: Während einerseits die Lebenserwartung steigt und die Menschen im Durchschnitt immer älter werden, nehmen auf der anderen Seite Behinderungen und Krankheiten zu. Viele Menschen bekommen langwierige Erkrankungen, die sie in ihrer Mobilität und ihrer Fähigkeit beeinträchtigen, ein selbständiges Leben zu führen.

Darüber hinaus nehmen die Erwerbsbeteiligung von Frauen und auch die Mobilität der Arbeitnehmer/-innen zu, so dass es immer mehr Familien gibt, deren Mitglieder in unterschiedlichen Städten oder Ländern leben, so dass eine informelle und unbezahlte Unterstützung hilfsbedürftiger Familienmitglieder nicht mehr geleistet werden kann.

Die Veränderungen im Arbeitsmarkt haben außerdem für viele Arbeitnehmer/-innen zu einer Zunahme prekärer Arbeitsbedingungen mit der Folge einer steigenden Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen geführt.

Aus diesem Grund verändern sich auch Pflege- und Betreuungsstrukturen. Es wird die Bereitstellung qualitativ hochwertiger und formeller Sozialdienste gebraucht, die für die Bedarfssituation sich ändernder Gesellschaften gerüstet sind.¹ Zuverlässige Dienste stärken ebenfalls das Potenzial für die lokale Wirtschaft.

Qualitativ hochwertige Sozialdienste sind ein grundlegendes Recht der Bürger/-innen in der EU (Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Um den zunehmenden Herausforderungen für Sozialdienste begegnen zu können, ist es erforderlich, dass sich die EU und die EU-Mitgliedstaaten auf gute und garantierte Dienstleistungen und auf menschenwürdige Arbeit verpflichten. Das bedeutet eine ausreichende Finanzierung und Personalbemessung, echte soziale Partnerschaft und freie gewerkschaftliche Tätigkeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Löhne durch Kollektivvereinbarungen sowie gut qualifiziertes Personal und freier Zugang zu Sozialdiensten für alle EU-Bürger/-innen.

1 Studie von Social Services Europe: Recruitment & Retention in Social Services – Unlocking the Sector’s Job Creation Potential, 2017. URL: <https://www.socialserviceseurope.eu/reports>

2

Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in Sozialdiensten - aktueller Stand

Die Sozialdienste sind der Sektor in Europa, in dem die meisten Arbeitsplätze entstehen. **Dort sind direkt fast 11 Millionen Menschen² in Europa beschäftigt, das sind 4,7 % der gesamten Erwerbsbevölkerung in der EU.** Gemeinsam mit den Gesundheitsdiensten erreichen die Sozialdienste 7% der gesamten Wirtschaftsleistung in der EU.

Aufgrund der demographischen Entwicklung, der Arbeitnehmermobilität, der zunehmenden Diversität von Familienstrukturen und geänderter Einstellungen gehört der Sozialdienstesektor zu einem der am schnellsten wachsenden Wirtschaftszweige. In den vergangenen zehn Jahren sind dort mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze³ entstanden, und auch für die nächsten Jahrzehnte dürfte hier weiteres Wachstum zu erwarten sein.

Trotz der steigenden Nachfrage nach zugänglichen und bezahlbaren qualitativ hochwertigen Sozialdiensten haben zahlreiche Arbeitgeber erhebliche Probleme, gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitskräfte zu finden, fortzubilden und langfristig im Beruf zu binden. In vergleichbarer Weise haben auch die Arbeitnehmer/-innen Probleme mit einer zuverlässigen Perspektive bei der Berufswahl – dazu gehören Möglichkeiten für die berufliche

Weiterentwicklung, die persönliche Entfaltung und faire Arbeitsbedingungen.

Für das vorliegende Positionspapier werden die folgenden Definitionen für Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung verwendet:

- Personaleinstellung: Die nachgewiesene Fähigkeit, Fachkräfte mit den erforderlichen Kompetenzen und Qualifikationen für definierte Tätigkeiten zu gewinnen.
- Mitarbeiterbindung: Fähigkeit, Personal im Sektor zu halten und eine unbegründete („aus eigener Initiative“) erfolgte Abwanderung in andere Sektoren⁴ zu begrenzen.

Bessere Arbeitsbedingungen und gesunde Arbeitsplätze zur Imageverbesserung des Sektors

Für viele Menschen ist ein sozialer Beruf keine besonders attraktive Option. Das hat unterschiedliche Gründe. Der Sektor wird oft mit flexiblen Arbeitszeiten, im Vergleich zu nationalen Durchschnittslöhnen mit geringerer Vergütung und sowohl emotional als auch körperlich mit anstrengenden Arbeitsbedingungen gleichgesetzt. Viele Arbeitnehmer/-innen

2 Nach einer Eurostat-Umfrage 2018 zu den NACE-Klassifikationen 87 und 88 arbeiten 10.918.600 Beschäftigte in Betrieben, die diesen beiden NACE-Codes zugeordnet sind.

3 Nach Eurostat, von 2009 bis 2018

4 https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2015_healthworkforce_recruitment_retention_frep_en.pdf

in sozialen Berufen bleiben nur einige wenige Jahre in dem Sektor oder sehen sich gezwungen, ihre Arbeitszeit zu verkürzen. Darüber hinaus führen die schwierigen Arbeitsbedingungen zu konstant hohen krankheitsbedingten Fehlzeiten. Dies führt zu einer weiteren Verschärfung der personellen Unterbesetzung. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist deshalb entscheidend für eine erfolgreichere Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung.

Ungleichgewicht Frauen/Männer

Die Arbeit in sozialen Berufen wird oft als „typische Frauenarbeit“ betrachtet, nicht zuletzt wegen der klischeebehafteten Vorstellungen der Rolle von Frauen und Männern in der Gesellschaft. Schaut man sich die offiziellen EU-Zahlen an, so stellt man fest, dass dieses Bild in der Zusammensetzung der Belegschaften in Bezug auf das Geschlecht erkennbar wird: **Bildung sowie Gesundheits- und Sozialdienste gehören zu den Sektoren mit der stärksten geschlechtsspezifischen Segregation.** Nach dem Bericht des Social Employers' Observatory über die Arbeitskräfte im Sozialdienstesektor in Europa sind 82 % der dort Beschäftigten Frauen. Der Beruf mit der stärksten geschlechtsspezifischen Segregation in der EU ist heute die persönliche Pflege, hier sind fast 90% der Beschäftigten Frauen.⁵

Auf der anderen Seite ist die Managementebene der Sozialdienste in erster Linie mit Männern besetzt. Dies ist der kulturell bedingten klischeehaften Auffassung geschuldet, dass Pflegearbeit keine Arbeit für Männer sei, denn diese Aufgabe wird in den meisten Gesellschaften traditionell den Frauen überlassen. Es muss daran gearbeitet werden, diese Stereotypen zu überwinden und sowohl auf Ebene der Belegschaften als auch auf Ebene des Managements einen ausgewogenen Anteil von Männern und Frauen zu erreichen. Das kann auch durch die Infragestellung des Status quo erfolgen, indem aktiv die Einstellung von Männern und die berufliche Förderung von Frauen unterstützt wird. Chancengleichheit für Männer und Frauen bei der

beruflichen Entwicklung und gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit sind wichtige Maßnahmen und sorgen dafür, dass es im Sektor eine ausreichende Zahl gut ausgebildeter Fachkräfte gibt.

Finanzielle Einschränkungen

Eine weiteres kritisches Element des Wandels war in den vergangenen Jahren die **Austeritätspolitik**: Soziale Dienste verfügen oft nicht über die Mittel, um der zunehmenden Nachfrage in der Gesellschaft gerecht werden zu können. Die Austeritätspolitik hat dazu geführt, dass sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene weniger Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Damit waren Löhne und Lohnerhöhungen mit der Folge begrenzt, dass das Image dieses Sektors bei potenziellen neuen Arbeitskräften in keiner Weise aufgewertet wurde. In anderen Fällen wurde die Finanzierung nicht gekürzt, dafür haben aber die Inflation und sich ändernde Anforderungen zur Verknappung finanzieller Mittel geführt.

Aus diesem Grund haben Organisationen, die soziale Dienste bereitstellen, auch erhebliche Schwierigkeiten, ihr Personal zu behalten, denn diese angespannte Finanzlage führt oft zum Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen und Teilzeitarbeit, zu hoher Personalfluktuations, schlechten Arbeitsbedingungen und Karriereperspektiven sowie ebenfalls zu geringen Löhnen.

Alternde Belegschaften

Dazu kommt, dass die **Arbeitskräfte im Sozialdienstesektor ebenfalls ein hohes Durchschnittsalter** haben: Zwischen 2009 und 2018⁶ ist der Anteil der Beschäftigten über 50 Jahre von 28,63 % auf 36,12 % gestiegen (im Vergleich zu 32,51 % für sämtliche Wirtschaftszweige). Die betroffenen Organisationen haben deshalb besondere Probleme, die Bedürfnisse ihrer älteren Mitarbeiter/-innen zu erfüllen, aber auch, eine neue und jüngere Belegschaft zu rekrutieren, um die Kollegen/-innen zu ersetzen, die in absehbarer Zeit in Rente gehen.

5 EIGE-Bericht: Study and work in the EU: set apart by gender, 2018.

URL: <https://eige.europa.eu/publications/study-and-work-eu-set-apart-gender-report>

6 Nach einer Eurostat-Umfrage über Arbeitskräfte, die in Einrichtungen der NACE-Codes 87 und 88 tätig sind.

3

Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung – wie geht es weiter?

In den sozialen Berufen hat es in den vergangenen zehn Jahren ein signifikantes Beschäftigungswachstum gegeben. Der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wird erwartungsgemäß in den nächsten Jahren zunehmen, während der Sektor gleichzeitig mit dem Problem konfrontiert wird, geeignetes Personal zu finden, während die Mitarbeiterfluktuation hoch ist und die Zahl der Berufsaussteiger/-innen zunehmen wird. Wird nicht gegengesteuert, steht die Fähigkeit auf dem Spiel, das Recht auf Pflegedienstleistungen, auf einen angemessene Sozialschutz und auf die Inanspruchnahme von Langzeitpflege zu gewährleisten mit der Gefahr, dass gesellschaftliche Ungleichheiten weiter zunehmen.

Die Arbeitskräfte in Sozialdiensten betrachten Sinn und Anerkennung als positive Aspekte ihrer Arbeit, allerdings führen betriebsbedingte Probleme wie Arbeitszeiten, eine hohe Arbeitsbelastung oder fehlende Unterstützung durch das Personal oft zu steigender Unzufriedenheit mit der Arbeit und der Bereitschaft, den Beruf aufzugeben.

Eine beträchtliche Anzahl von Beschäftigten in sozialen Berufen wechselt jedes Jahr den Arbeitsplatz, wobei sich nicht wenige für eine andere Branche entscheiden. In den Niederlanden wechseln jedes Jahr 180.000 der 1,2 Millionen in Pflege und Betreuung tätigen Menschen den Beruf. Fast die Hälfte (80.000 Beschäftigte) entscheiden sich für eine Tätigkeit außerhalb des Sozialpflegesektors.⁷

Im aktuellen demographischen Kontext ist der Erhalt einer ausreichend hohen Zahl gut ausgebildeter Arbeitskräfte im Sozialpflegesektor von entscheidender Bedeutung für das Wohlergehen der Bevölkerung in der EU. Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in den Sozialdiensten sind Themen, mit denen wir uns schnell und dringend befassen müssen, auch im Rahmen des sozialen Dialogs auf nationaler und europäischer Ebene.

Was können wir also tun?

3.1 Menschenwürdige Arbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, organisatorische Entwicklung, Arbeitsleben und Work-Life-Balance

Bei einem ganzheitlichen Handlungsansatz für die Sozialpflege muss es in erster Linie um die Qualität der Arbeit und das Wohlbefinden der Beschäftigten in der Sozialpflege gehen. Die Arbeitsschutzbestimmungen im europäischen Recht müssen in den Betrieben umgesetzt und durchgesetzt werden. Unternehmensleitungen, Personal in direktem Umgang mit Menschen und die Arbeitnehmervertretungen müssen an dem Prozess beteiligt werden und gemeinsam definieren, welche Art von Berufen gebraucht wird und welche Qualifikationen und Kompetenzen erforderlich sind, um diese Tätig-

⁷ <https://www.duobus.nl/nieuws/n:71:t:zorgsector-haalt-alles-uit-de-kast-om-werknemers-te-behouden>

keiten auszuüben. Um etwas gegen die globale Personalknappheit im Pflegesektor unternehmen zu können, müssen die Sozialpartner auf den zuständigen Ebenen über einen evidenzbasierten Kompetenzmix gut ausgebildeter Fachkräfte und einen angemessenen Personalschlüssel diskutieren.

Wie bereits beschrieben, ist der Sektor frauendominiert, und die Löhne sind generell niedrig. Eine entscheidende Maßnahme zur Verbesserung der Einstellung qualifizierten und motivierten Personals ist die Verbesserung der Löhne auf nationaler Ebene und der Arbeitsbedingungen. Die Sozialpartner sollten dies über dezidierte nationale und lokale Kollektivverhandlungen und andere Sozialdialoginitiativen zu einer Priorität machen.

Es gibt zahlreiche Hinweise auf einen direkten Zusammenhang zwischen Führungsqualitäten und Gesundheit und Wohlergehen der Belegschaften am Arbeitsplatz. Ein engagiertes und vorausschauend handelndes Management kann die Identifizierung der Menschen mit ihrer Arbeit und ihre Produktivität verbessern und dabei gleichzeitig psychosoziale Risiken und Belastungen verringern.⁸ Die entsprechende Schulung von Führungskräften spielt dabei eine wichtige Rolle, wobei das Management seine Verantwortung anerkennt, hervorragende Arbeitsbedingungen für das Personal und das Wohlergehen der Nutzer/-innen zu garantieren.

Um Personal langfristig an seinen Betrieb zu binden, versuchen es einige Arbeitgeber mit dem Aufbau einer positiven Kultur am Arbeitsplatz, um eine gemeinsame Vorstellung der geleisteten Arbeit, gemeinsamer Werte, Strukturen und Aktivitäten und das Verantwortungsgefühl der Arbeitnehmer/-innen zu entwickeln. Die Förderung eines positiven Betriebsklimas ist ein wichtiger Personalbindungs-

faktor. Menschen, die in einem als positiv wahrgenommenen Umfeld arbeiten und das Gefühl haben, dass ihr Beitrag wertgeschätzt und anerkannt wird, sind in geringerem Maße auf der Arbeit durch Unfälle, Berufskrankheiten und emotionale Erschöpfung gefährdet. Vor allem sind sie stärker motiviert. Während des gesamten Erwerbslebens können berufliche und persönliche Unterstützung in Übereinstimmung mit den jeweiligen Lebensabschnitten der Mitarbeiter/-innen ein wichtiges Instrument der Personalbindung sein.

Eines der zu erzielenden Ergebnisse der [Europäischen Säule sozialer Rechte](#) ist die Work-Life-Balance-Initiative, bei der es um die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben berufstätiger Eltern und pflegender Angehöriger geht. Die Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben⁹ wurde 2019 angenommen und ermöglicht es, Eltern, Pflegenden und Betreuenden Zugang zu vergleichbaren Maßnahmen überall in Europa zu sichern, damit sie ihr Arbeits- und ihr Familienleben miteinander vereinbaren können. Im Rahmen ihrer Kollektivverhandlungen sollten die Sozialpartner zusammenarbeiten und Arbeitszeitmodelle entwickeln, die die Arbeit in diesem Sektor attraktiv machen und Erschöpfung und Burnout vermeiden. Hierzu ist besonders die Verbesserung der Arbeitszeitplanung und der Zeitsouveränität erforderlich, eine nur schwer umzusetzende Vorgabe in einer Situation mit permanenter, pausenloser Pflege- und Betreuungsanforderung.

Soziale Dienste leisten durch die Bereitstellung von Dienstleistungen für Eltern und Verwandte von Kindern, älteren Personen und Menschen mit Behinderungen ebenfalls einen Beitrag zur Verbesserung der Work-Life-Balance; diese wichtige Tatsache ist zu berücksichtigen.

8 EGÖD-HOSPEEM-Bericht (2016): „*Beurteilung von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken im Krankenhaussektor und die Rolle der Sozialpartner: Muskel-Skelett-Erkrankungen (MSD), psychosoziale Risiken und arbeitsbedingter Stress (PSRS@W).*“
URL: <https://www.epso.org/sites/default/files/article/files/Report%20Helsinki- Version-20.05.16-EN-Final.pdf>

9 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige

3.2 Imageverbesserung des Sektors

Die Personaleinstellung und die Bindung der Mitarbeiter/-innen in sozialen Berufen erfordert einen umfassenden Handlungsansatz, der Arbeitsbedingungen, Kommunikationsstrategien, Personalmanagement, bruchlose Karrieremöglichkeiten und vorausschauende Planung auf einen Nenner bringt.

Sowohl die Arbeitgeber als auch die Fachkräfte im Sektor sollten sich umfassend über die sozialen Berufe und ihre Vielfalt austauschen. Aus diesem Grund haben bereits mehrere europäische Länder Informationen veröffentlicht und Werbekampagnen gestartet, damit soziale Berufe in der Öffentlichkeit besser wahrgenommen werden. Wenn man Arbeitskräfte gewinnen will, die sich im Hinblick auf Kompetenzen, Geschlecht, Alter, Kultur, ethnischen Hintergrund sowie sexuelle Orientierung und Identität durch ein hohes Maß an Diversität auszeichnen, muss man in der Lage sein, alle verfügbaren Talente anzusprechen.

Junge Menschen für einen Berufseinstieg im Pflegektor zu gewinnen, ist eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Rekrutierung von Personal im Sozialberufen. Da viele junge Menschen über Sozialberufe kaum informiert sind, haben zahlreiche Einrichtungen Programme ins Leben gerufen, damit die sozialen Berufe potenziellen Berufsinteressierten nähergebracht werden können, dazu gehören Praktikumsmöglichkeiten und Ausbildungsprogramme.¹⁰

Die Jugendgarantie wurde als Initiative der EU ins Leben gerufen, soll jungen Menschen bis 25 Jahren den Zugang ins Erwerbsleben sichern und setzt hierzu auf Weiterbildungsmaßnahmen oder einen hochwertigen Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz. Dies kann einen Beitrag dazu leisten, junge Menschen über ihre beruflichen Chancen im Sozialpflegektor aufzuklären.

Die Förderung des öffentlichen Ansehens sozialpflegerischer Berufe kann einen Trend befördern, der berufstätige Menschen (und auch diejenigen, die über berufliche Alternativen nachdenken) zur Arbeit in Sektoren veranlasst, in denen sich ihre beruflichen Ambitionen und ihre Werte und persönlichen Ziele miteinander im Einklang befinden.

3.3 Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz

Zu den am häufigsten beschriebenen Berufsrisiken im Sozialdienstesektor gehören Muskel-Skelett-Erkrankungen (MSD) und psychosoziale Risiken und Stress am Arbeitsplatz. Investitionen in Maßnahmen zur Prävention und Bewältigung dieser beruflichen Risiken leisten einen wichtigen Beitrag für die bessere Gesundheit der Arbeitskräfte und damit zu einer besseren Mitarbeiterbindung.¹¹

Die Definition des richtigen Rahmens ist fundamental wichtig, um im Bereich der Sozialdienste gleiche Voraussetzungen sicherzustellen und Muskel-Skelett-Erkrankungen und psychosoziale Risiken zu verringern. Die Entwicklung eines konsistenten EU-Rahmens für MSD und die effektive Umsetzung der vorhandenen Gesetze zur Verhinderung psychosozialer Risiken sollte als eine Priorität auf Ebene der EU und der einzelnen Staaten angesehen werden. Die Gesetzgeber und die Sozialpartner müssen außerdem bei der Definition des Gesundheits- und Sicherheitsrahmens darauf achten, dass geschlechtsspezifische Gesundheitsaspekte und genderspezifische Themen generell berücksichtigt werden und nicht ein „maskulin-neutraler“ Standpunkt die Regel wird. Zwar gibt es einige Schutzmechanismen für Frauen, die schwangerschaftsbedingte Krankheiten bekommen, andere geschlechtsspezifische Gesundheitsprobleme wie Menstruationsbeschwerden oder die Menopause sollten aber ebenfalls berücksichtigt werden.

10 Bericht Social Services Europe (2017): *Recruitment & Retention in Social Services – Unlocking the Sector's Job Creation Potential*. URL: <https://www.socialserviceseurope.eu/reports>

11 Ebd.

Arbeitsbedingter physischer und psychischer Stress hat Auswirkungen auf Personal, Führungskräfte, die Betriebe und die Nutzer/-innen dieser Dienste und damit auch auf den Sozialsektor insgesamt. Er gefährdet das Wohlergehen, wirkt sich negativ auf die berufliche Zufriedenheit aus, führt zu abnehmender Motivation und Effizienz und erhöht die Zahl der Unfälle und Verletzungen.

Die Arbeitnehmermitbestimmung und ein hohes Maß an Engagement auf der Ebene der Betriebsleitung kann eine wichtige Rolle bei der Prävention und Verringerung psychosozialer Risiken und arbeitsbedingter Überlastung spielen. Betriebe mit einer aktiven Zusammenarbeit zwischen der Arbeitnehmervertretung und dem Management können öfter darüber berichten, dass Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und das Management psychosozialer Risiken besonders effektiv sind.¹²

Nur durch eine enge Zusammenarbeit der Sozialpartner – Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und, falls zutreffend, Regierungen – können solche Probleme verhindert und in effektiver Weise als Win-Win-Situation bewältigt werden.

3.4 Ausbildung und lebenslanges Lernen

Es ist wichtig, dass sich das Personal angemessen beruflich qualifizieren und Kompetenzen entwickeln kann, um in diesem Sektor eine berufliche Perspektive zu haben. Garantierte Zeit und Mittel für berufliche Bildung und Fortbildung sind wichtig für den beruflichen Aufstieg. Die Möglichkeiten für den Erwerb zusätzlicher Diplome, Zeugnisse und Qualifikationen durch berufliche Bildung vor allem vor dem Hintergrund einer fehlenden Erstausbildung leisten einen wichtigen Beitrag für den beruflichen Werdegang in diesem Sektor. In einigen Fällen könnte eine größere Flexibilität bei den Qualifizierungsstandards (z. B. für teilqualifizierte Arbeitskräfte in der Pflege) eine Option sein, die ernsthaft in Erwägung zu ziehen ist.

Die Weiterbildung der vorhandenen Personals wird für die Entwicklung, Erweiterung und Wertschätzung der beruflichen Erfahrungen der Arbeitskräfte als unverzichtbar angesehen. Möglichkeiten für Weiterbildung als Voraussetzung für eine lebenslange berufliche Laufbahn in diesem Sektor sind ein weiterer wichtiger Weg, um eine berufliche Neuorientierung, einen vorzeitigen Wechsel in den Ruhestand oder Auswanderung zu vermeiden.

Bei der Karriereentwicklung müssen Arbeitgeber für gleiche Rechte und Möglichkeiten von Frauen und Männern sorgen und deshalb die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit beide Geschlechter gleiche Karrierechancen haben.

3.5 Arbeitsmigranten/-innen und „Care Drain“

Die Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der EU erleichtert die Mobilität von Arbeitnehmer/-innen zwischen EU-Staaten. Im Ausland geborene Arbeitskräfte unabhängig davon, ob sie aus einem EU-Mitgliedstaat oder aus einem Land außerhalb der EU stammen, spielen schon heute eine wichtige Rolle innerhalb der Sozialberufe. Zahlreiche Mitgliedstaaten setzen zunehmend auf Mobilität und Migration, um etwas gegen den Personalmangel im Sektor zu unternehmen. Allerdings hat die Personalsuche in Drittländern und besonders außerhalb der EU eine Reihe von Implikationen, dazu gehören Qualifikationsanforderungen, faire Einstellungspraktiken, ethische Überlegungen usw.

Zwei große Probleme sind die fehlende Anerkennung von Diplomen und Qualifikationen, die in den Herkunftsländern erworben wurden, und die Probleme beim Zugang zu beruflicher Fortbildung.

Wenn qualifizierte Arbeitskräfte ihr Land verlassen, um im Ausland zu arbeiten, kann es darüber hinaus im Heimatland zu Fachkräftemangel kommen. Diese Länder müssen dann wiederum ihren Personalbedarf ebenfalls in anderen Ländern decken. Da-

¹² Ebd.

rüber hinaus sind diese Arbeitskräfte in erster Linie Frauen und gehen zunächst allein und ohne ihre Familie ins Ausland, um dort in Pflegeberufen zu arbeiten. Das hat zum so genannten „Care Drain“ in den Herkunftsländern geführt. Diese Abwanderung bezieht sich sowohl auf qualifizierte Fachkräfte als auch auf informelles Pflege- und Betreuungspersonal, das zu Hause Kinder und ältere Menschen versorgt hat.¹³ Diese Lücke kann durch Pflegepersonen aus ländlichen und ärmeren Gebieten oder aus anderen Ländern gefüllt werden, wodurch als „globale Pflegeketten“ bezeichnete Strukturen entstanden sind. Es ist deshalb erforderlich, diese Prozesse sowohl in den Anwerbeländern als auch in den Entsendeländern zu beobachten, um positive Modelle der Pflegemigration zu entwickeln.¹⁴

Auf der anderen Seite verbessert sich die wirtschaftliche Lage in einigen Entsendeländern in Mittel- und Osteuropa zusehends, und die Löhne steigen. Das motiviert einige der Arbeitsmigranten/-innen, in ihre Heimat zurückzukehren. Dies erhöht wiederum erneut den Personalmangel im Sektor in Europa und verschärft die bestehende Situation.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sollte gefördert werden, jedoch in einer intelligenten, fairen und ethisch einwandfreien Weise. Das bedeutet:

- Menschen müssen selbst entscheiden können, wo sie leben und arbeiten;
- Erhöhung der Löhne und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Sozialdiensten in den „Entsendeländern“;

- Regulierung und Verwaltung der Leiharbeit auf eine für die Arbeitnehmer/-innen, Dienstleistungsanbieter und Nutzer/-innen faire Weise;¹⁵
- Maßnahmen gegen unangemeldete Arbeit.

In einigen europäischen Ländern gehört die Kommunikation in mehreren Sprachen zum Alltag. Betreute Menschen können Probleme haben, mit Pflegepersonal zu kommunizieren, das ihre Muttersprache nicht spricht. Auch die Kommunikation zwischen den Pflegekräften kann problematisch sein. Arbeitgeber und Behörden sollten zu einem problemlosen Zugang zu Sprachkursen als Voraussetzung für die berufliche und persönliche Integration sorgen.

3.6 Digitalisierung

Neue Technologien verändern die Art und Weise, wie soziale Dienstleistungen koordiniert und bereitgestellt werden. Die Arbeitgeber in der Sozialwirtschaft und der EGÖD haben in einem gemeinsamen Positionspapier¹⁶ ihren Standpunkt zu den Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung in den Sozialdiensten dargestellt.

In dem Papier werden digitale Technologien als hilfreiche Werkzeuge für die Einstellung von Personal beschrieben: Das Angebot eines Arbeitsplatzes mit modernster Ausstattung nach dem neusten Stand der Technik kann die Attraktivität des Arbeitgebers auch für junge Fachkräfte erhöhen. Mit der Hilfe von Online-Portalen können sich Arbeitgeber selbst positiv darstellen, für sich werben und bestimmte Zielgruppen ansprechen. Technologien wie Screening-Software kann den Prozess der

13 Nach Aussage der WHO (2006) gibt es 57 Länder mit kritischem Personalmangel, das entspricht einem globalen Defizit von 2,4 Millionen Ärzten/-innen, Pflegekräften und Hebammen. Das britische Gesundheits- und Sozialministerium hat eine [Liste der Länder erstellt, in denen keine aktive Personalsuche erfolgen sollte](#).

14 Siehe zum Beispiel das [deutsche „Triple Win“-Programm](#).

15 Siehe IAO-Übereinkommen 189. Damit wird gewährleistet, dass Angestellte in eindeutiger (möglichst schriftlicher) Form über die Bedingungen und Einzelheiten ihres Arbeitsverhältnisses informiert werden; dies sollte bei einer internationalen Personalsuche möglichst vor der Einwanderung mitgeteilt werden.

16 Siehe hier <http://sociaemployers.eu/en/news/joint-position-paper/>.

Personalsuche unterstützen. Digitale Technologien können auch ein Instrument der Mitarbeiterbindung werden, wenn sie zum Beispiel einen Beitrag zu einem besseren Workload-Management und der Verringerung der körperlichen Belastung vom Pfl egetätigkeiten leisten.

Gleichzeitig ergeben sich aufgrund der Einführung neuer Arbeitsweisen (z. B. Online-Plattformen) Fragen hinsichtlich der Qualitätsstandards und der Organisation und Regulierung von Arbeit (vertragliche Fragen, Arbeitszeit, Schutz durch Systeme der sozialen Sicherheit usw.). In diesem Rahmen sind der Sozialdialog und Kollektivverhandlungen auf unterschiedlichen Ebenen wichtige Instrumente, um die Einführung und Nutzung neuer Technologien zu regulieren.

Die Auseinandersetzung mit neuen Technologien erfordert zusätzliche Ausbildung und Qualifikationen. Wenn und wo digitale Kompetenzen gefordert werden, sollte der Erwerb dieser Fähigkeiten in die wichtigen Bildungsstrukturen und die berufliche Bildung integriert werden. Im Betrieb sind berufliche Fortbildungsangebote wichtig, damit das Personal mit den laufenden Entwicklungen Schritt halten kann.

3.7 Pflege in unterversorgten ländlichen Gebieten und Großstädten

Ländliche Regionen haben oft erhebliche Probleme bei der Personalsuche, da Ressourcen und Arbeitskräfte tendenziell in erster Linie in den städtischen Ballungsgebieten konzentriert sind. Es ist mit durchdachten Strategien dafür zu sorgen, dass die Belegschaften über die richtigen Kompetenzen verfügen, um auch in ländlichen Regionen arbeiten zu können und auf diese Weise sicherzustellen, dass die Menschen in diesen Gebieten die gleichen Qua-

litätsdienstleistungen in Anspruch nehmen können wie die Stadtbewohner/-innen. Der Arbeitskräftemangel auf dem Land erfordert ebenfalls Investitionen in die Digitalisierung und neue Pflegemodelle.

In den meisten Großstädten in Europa sind die Wohn- und Lebenshaltungskosten zu hoch. Angehörige sozialer Berufe, die diese Kosten nicht tragen können, sind deshalb gezwungen, als Pendler/-innen lange Wege in Kauf zu nehmen. Das wirkt sich negativ auf ihre Lebensqualität aus und kann zu Resignation führen.

3.8 Neue Probleme: Nicht-Standard-Beschäftigungsformen, neue Modelle in der Pflege, Migration

Die Anzahl der Arbeitnehmer/-innen in prekären Beschäftigungsverhältnissen ist in den vergangenen zehn Jahren auch in diesem Sektor in signifikanter Form gestiegen. Zu prekärer Beschäftigung gehören unfreiwillige Teilzeitarbeit, Leiharbeit, befristete Arbeitsverträge, Scheinselbständigkeit und selbständige Tätigkeit. Die ständige Zunahme dieser atypischen Arbeitsverhältnisse im Sozialpflegesektor wirkt sich in mehrfacher Hinsicht auf die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Personal und ebenfalls auf die Organisation der Arbeit und Arbeitsmodelle¹⁷ aus. Damit werden auch der Schutz der Arbeitnehmer/-innen durch Systeme der Sozialversicherung sowie die Finanzierung dieser Systeme gefährdet, und es entsteht das Risiko der Erwerbsarmut. Sozialdialoginitiativen können dazu beitragen, die positiven Aspekte und Chancen unkonventioneller Arbeitsmodelle herauszustellen und dabei gleichzeitig mögliche negative Auswirkungen dieser neuen Arbeitsformen im Sozialdienstesektor zu vermeiden. Sie sind ein weiteres wichtiges Instrument, um diese Probleme anzugehen.

¹⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/atypical-work>

Neue Modelle der Pflege wie zum Beispiel gemeindenahe Pflegeleistungen sind eine weitere Entwicklung, die im Sozialpflegesektor unsere Aufmerksamkeit verdienen. Die sozialen Berufe sollten sich in die Richtung entwickeln, wie sie in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) beschrieben wird: Inklusiver Zugang zu Dienstleistungen, Mensch stärker im Mittelpunkt, nicht nur in Einrichtungen, sondern mitten in der Gesellschaft mit der Forderung nach entsprechender Anpassung der Dienstleistungen und neuen Kompetenzen zur Unterstützung eines selbständigen Lebens.

Die Freizügigkeit innerhalb der EU-Länder und auch die Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EU

wird direkt deutlich, wenn man sich die Pflegesituation anschaut. Personen mit Migrationshintergrund rücken stärker in den Vordergrund nicht nur als Klienten/-innen, sondern auch als Personal in Sozialdiensten. Die kulturelle Diversität des Personals und der Patienten/-innen erfordert interkulturelle Kompetenz der Arbeitgeber und der Beschäftigten. Dies beinhaltet ein kultursensibles Pflege- und Unterstützungssystem, das pflegebedürftigen Menschen ein Leben nach ihren individuellen kulturellen und religiösen Wertvorstellungen trotz der Umstände ermöglicht, in denen sie leben (z. B. in einer Pflegeeinrichtung oder mit Betreuung durch eine Pflegeperson mit anderem kulturellem Hintergrund usw.).

4

Die Rolle der europäischen Institutionen

Die Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene hat sich zum Ziel gesetzt, überall in der EU mehr und bessere Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Die EU-Strategie Europa 2020 ist die Agenda der Europäischen Union für Wachstum und Arbeitsplätze in der laufenden Dekade. Die EU-Strategie Europa 2020 wird als Referenzrahmen für Aktivitäten auf Ebene der EU, der Nationen und der Regionen verwendet.

Mehrere europäische Rahmen wirken sich auf politische Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und damit potenziell auch auf die Art und Weise aus, wie Sozialdienste konzipiert und bereitgestellt werden.

4.1 Europäische Säule sozialer Rechte

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) wurde vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission im November 2017 verkündet und will für neue und effektivere Bürgerrechte sorgen. Sie basiert auf 20 Grundsätzen.

Mindestens sechs dieser Grundsätze lassen sich nur durch effektive und qualitativ hochwertige Systeme der Sozialdienste umsetzen, dazu gehören Grundsatz 11 „Betreuung und Unterstützung von Kindern“,

Grundsatz 17 „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ und Grundsatz 18 „Langzeitpflege“.

Der explizite Hinweis auf das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste (LZP) in der ESSR und die entsprechende Berücksichtigung der LZP im Europäischen Semester haben eine neue Möglichkeit eröffnet, die Langzeitpflege auf EU-Ebene aktiver zu unterstützen.

Zusätzlich zu den Grundsätzen, die sich direkt mit den Sozialdiensten befassen, beschreibt Grundsatz 8 der ESSR die Bedeutung des sozialen Dialogs und die Einbeziehung der Beschäftigten und weist darauf hin, dass die Sozialpartner bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gemäß den nationalen Verfahren angehört werden. Der Grundsatz sieht weiterhin vor, dass die Sozialpartner „darin bestärkt werden, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Wenn angebracht, werden Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt.“ Die Unterstützung für bessere Fähigkeiten der Sozialpartner wird gefördert, um den sozialen Dialog voranzubringen.¹⁸

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

4.2 Europäisches Semester

Das Europäische Semester ist ein Prozess des Austausches zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, der die Sozialpartner auf Ebene der EU und der EU-Mitgliedstaaten in einer beratenden Funktion beteiligen soll. Seit Verkündigung der ESSR befasst sich das Semester mit sozialen Fragen und verwendet hierzu Indikatoren, die Fortschritte messen und Vergleiche erlauben. Dieser Prozess kann potenziell nützlich für die Aufwärtskonvergenz europäischer Sozialstandards sein. Zu diesem Zweck muss die demokratische Partizipation und Beteiligung der Sozialpartner auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene weiterentwickelt werden.

4.3 Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen

Die neue europäische Agenda für Kompetenzen wurde im Juni 2016 von der Kommission angenommen. Sie beschreibt zehn Initiativen, um sicherzustellen, dass die Menschen über die richtigen beruflichen Kompetenzen verfügen, an den richtigen Bildungsmaßnahmen teilnehmen und angemessen unterstützt werden. Diese Maßnahmen sollen die Qualität und Relevanz des Kompe-

tenzerwerbs, die Darstellung und Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen und die Erfassung von Daten über Kompetenzen und der Informationen als Entscheidungsgrundlage bei der Berufswahl verbessern.¹⁹ Diese Strategie könnte die Entwicklung erforderlicher Kompetenzen im Sozialdienstesektor unterstützen, dazu gehören auch digitale Kompetenzen. Auch Probleme wie der „Care Drain“ könnten damit gelöst werden.

4.4 Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF), jetzt ESF+, ist das wichtigste Finanzinstrument der Europäischen Union zur Förderung der Beschäftigung in den Mitgliedstaaten der EU sowie zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Da sich die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen zum Beispiel in Richtung gemeindenaher Pflege und Dienste ständig weiterentwickelt, können Finanzinstrumente wie der ESF die Entwicklung neuer Dienstleistungen, die Ausbildung von Personal und das Ausprobieren neuer Lösungen unterstützen. Die Sozialpartner müssen in diesem Bereich eine Rolle übernehmen und können dies aufgrund ihrer beratenden Funktion gegenüber den EU-Institutionen auch leisten.

19 GD Beschäftigung: Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

5

Die Rolle von Kollektivverhandlungen und Sozialdialog

Ein konstruktiver Dialog zwischen den Sozialpartnern auf allen Ebenen ist entscheidend, um die Entwicklungen in den Bereichen Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung in den Sozialdiensten in eine nachhaltige Richtung zu lenken. Die Bewahrung und Erweiterung des Rechts auf Anhörung, Unterrichtung und Mitbestimmung der Sozialpartner in den sozialen Diensten kann einen Beitrag dazu leisten, hochwertige Arbeitsplätze und Dienstleistungen in diesem Sektor sicherzustellen.

Kollektivverhandlungen in diesem Sektor auf nationaler Ebene sind ein wichtiges Element der Strategien für die Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung und tragen zu höherer Dienstleistungsqualität und beruflicher Zufriedenheit bei. Das Recht der Sozialpartner auf freie Kollektivverhandlungen über Arbeitsbedingungen und Löhne und die Ergebnisse dieser Verhandlungen müssen von den nationalen und lokalen Behörden, die für die Finanzierung der Personalkosten für Sozialdienste verantwortlich sind oder dazu beitragen, geschützt werden. Die Bereiche nationaler, regionaler und/oder sektoraler Kollektivverhandlungen, die wichtig für Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung sind, beinhalten:

- Nationale oder lokale Löhne/Vergütungen;
- Arbeitszeit (Dauer, Planung, Entscheidungen über Arbeitszeit und kurzfristige Flexibilität);
- Perspektiven – Beschäftigungssicherheit, beruflicher Aufstieg und Vertragsqualität;

- Arbeitsqualität – Kompetenzen, gutes soziales und physisches Arbeitsumfeld, Arbeitsintensität;
- Einführung neuer Technologien;
- Personalbemessung und Qualifikation der Belegschaft.

Darüber hinaus hat die Europäische Union erhebliche Kompetenzen, wenn es um Beschäftigungs- und Arbeitspolitik geht, auch durch den **europäischen Sozialdialog**. Der europäische Sozialdialog kann zu einer aktiven Beteiligung der Arbeitgeber (und der Arbeitgeberorganisationen) und der Arbeitnehmer/-innen (und ihrer Vertretungen einschließlich der Gewerkschaften) beitragen, indem diese gemeinsam die mit der Suche und der langfristigen Bindung qualifizierter Arbeitskräfte für den Sozialdienstesektor verbundenen Herausforderungen beurteilen. Die Weitergabe guter Praktiken auf EU-Ebene und die Einrichtung einer Wissensdatenbank der EU mit diesen Praktiken kann die Personalsuche und Mitarbeiterbindung unterstützen und den Erfolg entsprechender Maßnahmen verbessern.

Weiterhin kann die EU-Finanzierung einschlägiger Projekte die Sozialpartner dabei unterstützen, Forschungs- und Entwicklungsarbeit zum Thema Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung zu leisten, deren Effektivität zu erfassen und innovative Arbeitspraktiken zu entwickeln.

6

Themen für einen gemeinsamen Arbeitsplan

Der Verband der Europäischen Arbeitgeber in der Sozialwirtschaft und der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) sind im Rahmen des europäischen sektoralen Sozialdialogs an einer Zusammenarbeit auf den folgenden Themengebieten interessiert:

- Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens zur Unterstützung des Sozialdienstesektors bei der Bewältigung der Herausforderungen und der Nutzung von Chancen im Bereich Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung unter Berücksichtigung von Gender- und Diversitätsperspektiven; weitere detaillierte Beschreibung der o.g. Herausforderungen und möglichen Lösungen sowie der Empfehlungen für politische Entscheider/-innen.
- Entwicklung von Leitlinien für den Sektor, wie am besten mit Herausforderungen und Chancen im Kontext von Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung umzugehen ist. Der Schwerpunkt läge dabei auf besonderen Beispielen und Praktiken mit Relevanz für unterschiedliche Problemlagen und auf der Darstellung möglicher Lösungen. Diese Leitlinien würden sich an den Sektor direkt wenden und die praktische Umsetzung und erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen für neue Arbeitsplätze und langfristige Personalbindung im Sozialdienstesektor in den Mittelpunkt stellen.
- Durchführung einer gemeinsamen Kampagne für Personaleinstellung und Mitarbeiterbindung, um über die aktuellen Herausforderungen aufzuklären und vielversprechende Praktiken aus europäischen Ländern vorzustellen.

EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

Rue Joseph II, 40, Box 5
1000 Brussels
www.epsu.org

FEDERATION OF EUROPEAN SOCIAL EMPLOYERS

Handelsstraat / Rue du Commerce 72
1040 Brussels
www.socialemployers.eu



With financial support from the European Union