VORWORT

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie stellt ein verheerendes Versagen der Regierungen bei der Sicherstellung einer angemessenen Pflege für ältere Bürger und Menschen mit Behinderungen dar. Sowohl die in der Langzeitpflege tätigen Personen, die in der überwiegenden Mehrheit Frauen sind, als auch die von ihnen betreuten Personen haben berichtet, dass sie von den nationalen Behörden nicht unterstützt werden, vernachlässigt werden und sich vergessen fühlen. In Anbetracht des Personalmangels, des Fehlens klarer Leitlinien und ohne geeignete Arbeitsschutzausrüstung waren viele Langzeitpflegekräfte bei ihrer Arbeit COVID-19 ausgesetzt, wobei sie selbst erkrankten und die Krankheit häufig auf andere Pflegebedürftige übertrugen. Dies führte dazu, dass stationäre Pflegeeinrichtungen schnell zum Epizentrum der Pandemie wurden. Der EGÖD möchte mit diesem Bericht zu einem besseren Verständnis der Geschehnisse und der dabei aufgetretenen Probleme beitragen und aufzeigen, wie eine solche Tragödie in Zukunft verhindert werden kann.

Allerdings ist die Katastrophe, die sich in den europäischen Langzeitpflegeeinrichtungen ereignet hat, nicht einfach das Ergebnis unzureichender Reaktionen auf den Ausbruch von COVID-19. Über ein Jahrzehnt lang wurde die Fähigkeit der Pflegeeinrichtungen, auf diese beispiellose Krise zu reagieren, durch Privatisierung, Unterfinanzierung, Personalmangel, niedrige Löhne und prekäre Arbeitsbedingungen stark untergraben. Tatsächlich hat das Versäumnis der Regierungen, angemessen auf die Pandemie zu reagieren, die bereits bestehenden strukturellen Schwächen der europäischen Langzeitpflegedienste, denen der EGÖD seit langem kritisch gegenübersteht, noch verschlimmert und offengelegt[1].

Ein von der EU-Kommission erstellter und vom EU-Rat gebilligter Bericht über die Langzeitpflege betont die systemischen Schwächen der Langzeitpflegesysteme, die durch die COVID-19-Pandemie aufgedeckt wurden;[2] der Bericht fordert dazu auf, Lehren aus der Pandemie zu ziehen, um systemische Reformen durchzuführen, die die Widerstandsfähigkeit der Langzeitpflege verbessern werden. Diese vom EGÖD in Auftrag gegebene Studie über die Widerstandsfähigkeit des Langzeitpflegesektors und die ersten wichtigen Lehren, die aus der COVID-19-Pandemie gezogen wurden, formuliert zahlreiche Empfehlungen, auf die sich Reformen stützen können.

Der Bericht der EU-Kommission unterstreicht den Arbeitskräftemangel aufgrund niedriger Löhne und einer Verschlechterung der ohnehin schwierigen Arbeitsbedingungen[3]. Diese Faktoren bedeuteten, dass der Pflegesektor lange vor dem Ausbruch von COVID-19 mit einer Krise bei der Einstellung und Bindung von Personal konfrontiert war. Mit dem Fortschreiten der Pandemie sind die verbleibenden Arbeitskräfte erschöpft, und viele haben den Sektor ganz verlassen. Zwischen 2019 und 2021 werden in der EU-27 mehr als 421 000 Pflegekräfte ausfallen[4].

Diese Bedenken wurden in den Stellungnahmen des Menschenrechtskommissars des Europarats, der für 47 europäische Länder zuständig ist, aufgegriffen. Kommissar Mijatović betonte die verheerenden Auswirkungen der Pandemie in ganz Europa und hob hervor, wie wichtig es ist, die Probleme der Arbeitnehmer in diesem Sektor anzugehen[5]. Deshalb ist die Verbesserung der Attraktivität des Sektors eine der größten Herausforderungen, sowohl in der EU als auch in den Ländern Europas. Es bedarf entschlossener Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen - angefangen bei deutlichen Lohnerhöhungen und einer bedarfsgerechten Personalausstattung - um den zunehmenden Personalmangel zu beheben.

Doch bedauerlicherweise haben bei vielen privaten Pflegeanbietern die Gewinnmargen Vorrang vor fairen Löhnen und einer angemessenen, bedarfsgerechten Personalausstattung. Ungeachtet der Tatsache, dass der EGÖD bei einer Reihe großer multinationaler Pflegeanbieter Europäische Betriebsräte eingerichtet hat, setzen einige, wie z. B. das multinationale Unternehmen ORPEA, gewerkschaftliche Unterdrückungstechniken ein, um zu verhindern, dass sich die Beschäftigten gegen die schlechten Bedingungen wehren. Tatsächlich besteht eine der wichtigsten Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger darin, die kaputten Finanzierungsmodelle zu reformieren und die Anreize zu beseitigen, von der schlechten Qualität der Dienstleistungen im schnell wachsenden Langzeitpflegesektor zu profitieren.

So hat der EGÖD wiederholt betont, dass die EU-Fazilität zur Konjunkturbelebung und Krisenbewältigung (Next Generation EU) für Investitionen in den Pflegesektor genutzt werden sollte. Wenn die Mitgliedstaaten die Mittel über ihre nationalen Konjunktur- und Resilienzpläne beantragen, haben wir uns dafür eingesetzt, dass die vorgeschlagenen Pläne erhebliche Mittel enthalten, die direkt für die Verbesserung der öffentlichen Pflegedienste verwendet werden. Es ist sehr wichtig, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Haushalten Mittel für bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Personalausstattung vorsehen und keine öffentlichen Mittel mehr an private Pflegeanbieter vergeben, bei denen der Profit Vorrang vor der Qualität der Pflege hat.

Die Beteiligung der Gewerkschaften und ein angemessener sozialer Dialog sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass sich der Langzeitpflegesektor bei seinem weiteren Wachstum in einer Weise entwickelt, die sowohl für die Pflegekräfte als auch für die Empfänger von Pflegedienstleistungen gerecht ist. Angesichts dessen haben wir vor kurzem gemeinsam mit dem Verband der sozialen Arbeitgeber einen Antrag auf Einrichtung eines sektoralen Ausschusses für den sozialen Dialog im Bereich der sozialen Dienstleistungen und auf Anerkennung als Sozialpartner auf EU-Ebene gestellt. Es ist entscheidend, dass wir als Gewerkschaften und Arbeitgeber von der Europäischen Kommission angehört werden. Wir erwarten eine Antwort irgendwann im Frühjahr 2022.

Insbesondere bei der Vorbereitung der bevorstehenden Europäischen Pflegestrategie, einer Initiative, die Präsidentin von der Leyen kürzlich in ihrer Rede zur Lage der EU angekündigt hat, wird eine gute Zusammenarbeit mit Arbeitnehmern und Gewerkschaften auf EU-Ebene wichtig sein. Eine solche Pflegestrategie, die auch eine Initiative der Kommission zur Langzeitpflege umfassen wird, könnte einen Rahmen für politische Reformen bieten und wird hoffentlich die Entwicklung belastbarer, verfügbarer und hochwertiger Langzeitpflegedienste mit einem angemessenen Niveau an qualifizierten Arbeitskräften und menschenwürdigen Beschäftigungsbedingungen anleiten.

Der vorliegende Bericht bietet umfangreiche Erkenntnisse und wichtige politische Empfehlungen, die zur Formulierung politischer Reformen und Initiativen auf nationaler Ebene, in der EU, in der WHO-Europaregion und im Europarat beitragen können. Diese Schlussfolgerungen und Empfehlungen können sowohl von politischen Entscheidungsträgern als auch von Arbeitgebern und Gewerkschaftern genutzt werden.

ERKENNTNIS 1

Europa war auf eine Pandemie nur unzureichend vorbereitet.

Vorschläge:

- **Erhöhung der öffentlichen Finanzierung der Langzeitpflege:** dies als Investition in die Gesundheit und das Wohlergehen der Gemeinschaft behandelt werden muss und nicht wie eine staatliche Ausgabe, die Sparmaßnahmen unterworfen ist. Die Sparmaßnahmen für den Langzeitpflegesektor sollten rückgängig gemacht werden.

- **Untersuchung der Versäumnisse und Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger:** in den ersten Monaten der Pandemie, während sich die Katastrophe in der Langzeitpflege ausbreitete, forderte der EGÖD gemeinsam mit dem Europäischen Behindertenforum und der Age Platform Europe das Europäische Parlament auf, eine formelle Untersuchung über die Versäumnisse bei der Bewältigung der Krise in der Langzeitpflege einzuleiten[6]. Eine derartige Untersuchung sollte eingeleitet werden.

- **Verbesserung der Gesundheitsüberwachung in der Langzeitpflege:** ein einheitliches Überwachungssystem für die Langzeitpflege, das den Ausbruch von Pandemien in der Langzeitpflege in der EU-27 überwacht, sollte eingerichtet werden. Hierfür sollte die Langzeitpflege in die sogenannten Stresstests einbezogen werden, die in der EU-Verordnung über schwerwiegende grenzüberschreitende Bedrohungen festgelegt sind[7].

- **Verfolgung eines integrierten Ansatzes bei den Sozialdiensten:** Im Mittelpunkt sollte die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen während des gesamten Lebensverlaufs stehen. Dabei sollte der Betreuung von Kindern sowie von behinderten, schutzbedürftigen und älteren Menschen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

"Infolge der Krise wurden die Langzeitpflegesysteme stark in Mitleidenschaft gezogen und strukturelle Schwachpunkte des Sektors aufgedeckt."

EU-Ausschuss für Sozialschutz: Langzeitpflegebericht 2021[8]

ERKENNTNIS 2

Pflegeheime sind eine risikoreiche Umgebung.

Vorschläge::

- **Durchführung evidenzbasierter Reformen der Langzeitpflege:** sich darauf zu konzentrieren, die erwiesenen Risikofaktoren zu mildern, anstatt sie zu verschärfen.

- **Abschaffung perverser Anreize:** Anpassung der Finanzierung an Investitionen in die Belegschaft, die zu positiven Ergebnissen für Arbeitnehmer und Bewohner führen, und keine Förderung des Baus größerer und überfüllter Pflegeheime. Die Förderung muss an die Bedingung geknüpft werden, dass sich die Anbieter an sichere Personalquoten und gute Arbeitsbedingungen halten, die im Rahmen von Tarifverträgen ausgehandelt werden. Beschäftigungsmodelle, die sich auf Unterbesetzung, Zeitverträge und Outsourcing stützen, sollten nicht belohnt werden.

"Die Bedingungen der Arbeit sind die Bedingungen der Pflege"

P. Armstrong, H. Armstrong, I.L Bourgeault (2020)[9]

ERKENNTNIS 3

Langzeitpflegekräfte übernahmen während der Pandemie einige der schwierigsten und gefährlichsten Aufgaben, ohne angemessene Unterstützung oder Anerkennung.

Vorschläge:

- **Rechte der Arbeitnehmer durch Stärkung von Tarifverhandlungen und sozialem Dialog verteidigen:** durch den sozialen Dialog können Löhne und Arbeitsbedingungen sowie die Arbeitsorganisation verbessert und der Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten sichergestellt werden. Die Einsetzung eines sektoralen Ausschusses für den Europäischen Sozialen Dialog im Bereich der Sozialdienstleistungen, wie vom EGÖD und den sozialen Arbeitgebern gefordert, wird zur Verstärkung des sozialen Dialogs im Bereich der Langzeitpflege beitragen.

- **Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verbessern:** Besonders die Arbeitnehmer brauchen eine persönliche Schutzausrüstung und eine angemessene Risikobewertung. Außerdem sollte in der nächsten EU-Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (2021-2027) den Pflegekräften mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, und es muss eine eigene Richtlinie über psychosoziale Risiken und Stress entwickelt werden.

- **COVID-19 als Berufskrankheit anzuerkennen:** Die einzelnen Regierungen sind verpflichtet, arbeitsbedingte Fälle zu melden und zu erfassen; es müssen Entschädigungsregelungen für die Opfer arbeitsbedingter Covid-19-Erkrankungen, darunter auch Long Covid, und deren Familien geschaffen.

"Niedrige Löhne, Stress, eine hohe Arbeitsbelastung und beschwerliche Arbeitsbedingungen machen es schwer, Menschen im Langzeitpflegesektor zu halten. Aufgrund der schlechten Bilanz beim Schutz von Pflegekräften vor COVID-19 werden wahrscheinlich immer mehr Menschen in Frage stellen, ob die Arbeit in diesem Sektor etwas für sie ist."

OECD (2020)[10]

ERKENNTNIS 4

Der Langzeitpflegesektor war bereits mit einer Krise der Unterbesetzung konfrontiert, die durch die Pandemie noch verschärft wurde.

Vorschläge:

- **Priorisierung der Finanzierung einer angemessenen, bedarfsgerechten Personalausstattung:** Es gilt, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Finanzierungsstrategien zu entwickeln (z. B. durch die Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit und das EU4Health-Programm), um den Personalmangel mittels Verbesserung der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen zu beheben und die Kapazität der Arbeitskräfte in der Langzeitpflege durch gezielte Investitionen in die Einstellung, Ausbildung und Bindung zu erhöhen.

- **Anhebung der Löhne und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte, wobei ein gendersensibler Ansatz verfolgt werden sollte:** Die Anhebung der Löhne und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind von entscheidender Bedeutung, um eine Abwanderung der Arbeitskräfte zu verhindern, um neue Arbeitskräfte zu gewinnen und um den chronischen Personalmangel zu beheben. Auf diese Weise wird ein Beitrag zum Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles geleistet und die langjährige Lohndiskriminierung in einem von Frauen dominierten Sektor verringert.

ERKENNTNIS 5

Private Investoren ziehen ihren Nutzen aus der Pandemie in einem Investitionsboom für Pflegeheime.

Vorschläge:

- **Reform des öffentlichen Auftragswesens:** Öffentliche Aufträge für Langzeitpflegedienstleistungen sollten nicht an Unternehmen vergeben werden, die keine Steuern zahlen oder sich Tarifverträgen entziehen. Stattdessen muss die Finanzierung an positive Ergebnisse für die Pflegekräfte und die Pflegebedürftigen geknüpft und genau überwacht werden, um sicherzustellen, dass sie unmittelbar die Qualität der Pflege verbessert und nicht für höhere Gewinnmargen verwendet wird. Im Rahmen von Reformen der Finanzierungssysteme sollte die Profitmacherei in der gesamten Versorgungskette der Langzeitpflege angegangen werden - insbesondere bei den Eigentümern von Langzeitpflegeeinrichtungen. Zu den möglichen Maßnahmen gehören die Einschränkung der Bedingungen, unter denen privates Eigentum an Pflegeheimen erlaubt ist, und die Beschränkung der maximalen Gewinnraten durch Obergrenzen für die Mieteinnahmen.

- **Untersuchung der öffentlichen Finanzierung der Langzeitpflege:** Die Analyse, wie sie im Bericht "Plugging the Leaks" dargelegt wird, muss auf Europa ausgeweitet werden, um die Frage ernst zu nehmen, wer von der Ausbeutung der Pflegekräfte, dem Qualitätsverlust in der Langzeitpflege und der sozialen Katastrophe der Pandemie profitiert.

- **Überführung von Pflegeunternehmen in öffentliches Eigentum, wenn sie scheitern:** Falls die Märkte die Einhaltung angemessener Qualitätsstandards nicht gewährleisten, müssten die Lizenzen entzogen und die Pflege unter die Kontrolle der Behörden gestellt werden.

1 Siehe: Ständiger EGÖD-Ausschuss für Gesundheits- und Sozialdienste über die bisherigen Lehren aus der Pandemie und die Widerstandsfähigkeit der europäischen Gesundheits- und Sozialpflegesysteme -https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Position%20of%20EPSU%20on%20lessons%20learnt_final_0.pdf

2 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9144-2021-INIT/en/pdf

3 SPC/DG EMPL (2021), Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Vol. 1., Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL) (June 2021). <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8396>

4 FORBA (2021), Research for FORESEE project: Impact of the Covid-19 pandemic on the social services sector and the role of social dialogue, Intermediate Report.

5 https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/lessons-to-be-drawn-from-the-ravages-of-the-covid-19-pandemic-in-long-term-care-facilities; https://www.coe.int/en/web/moscow/-/older-persons-need-more-support-than-ever-in-the-age-of-the-covid-19-pandemic

6 https://www.epsu.org/article/european-parliament-must-investigate-impact-covid-19-pandemic-social-services-sector

7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0727

8 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9144-2021-INIT/en/pdf

9 Armstrong, P, Armstrong, H, Bourgeault, IL (2020) Privatization and COVID-19: a deadly combination for nursing homes. In: Flood, C, MacDonnell, V, Philpott, J, et al (eds) Vulnerable: The Law, Policy and Ethics of COVID-19. Ottawa, ON: University of Ottawa Press, 447-462 https://www.researchgate.net/profile/Hugh-Armstrong/publication/343541946_Privatization_and_COVID-19_A_Deadly_Combination_for_Nursing_Homes/links/5f7a386f458515b7cf678f02/Privatization-and-COVID-19-A-Deadly-Combination-for-Nursing-Homes.pdf

10 OECD (2020), Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en

EPSU
EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

WIDERSTANDSFÄHIGKEIT DES LANGZEITPFLEGESEKTORS

DIE ERSTE WICHTIGE ERKENNTNISSE AUS DER COVID-19-PANDEMIE

KAROL FLOREK - UNABHÄNGIGER FORSCHER

OKTOBER 2021