

„Mehr Fortschritt wagen“ auch im Feld der Live-in-Pflege?

Verena Rossow und Simone Leiber

AUF EINEN BLICK

- Seit der EU-Osterweiterung werden immer mehr alte Menschen von Migrant*innen aus Mittel- und Osteuropa betreut, die mit in deren Haushalt leben („Live-in“-Pflege).
 - Der Ampel-Koalitionsvertrag wendet sich erstmals politisch einer Regulierung dieser auch „24-Stunden-Pflege“ genannten Form der Betreuungsarbeit in Deutschland zu.
 - Dabei stellt sich die Frage, ob Deutschland sich am österreichischen Selbständigen-Modell orientiert oder einen eigenen Weg geht.
 - Der Beitrag argumentiert für einen eigenen Weg basierend auf einem Arbeitnehmermodell – verpflichtend eingebettet in gemischte Pflegearrangements.
-

EINLEITUNG

Die „Ampel-Koalition“ der Parteien SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 24.11.2021 das Vorhaben festgehalten, die sogenannte „24-Stunden-Pflege“ zukünftig gesetzlich zu regulieren. Dieses Novum ist bemerkenswert, da die Politik das Phänomen bislang ignorierte, obwohl diese Form der häuslichen Pflege mittlerweile in mindestens 160.000 Haushalten in Deutschland angekommen ist. Im Zuge der „24-Stunden-Pflege“, auch als „Live-in-Pflege“ bezeichnet, arbeiten zumeist aus den östlichen EU-Mitgliedstaaten stammende und größtenteils weibliche Personen im (Mehr-)Monatsrhythmus in Privathaushalten älterer bis hochbetagter Menschen und ziehen dort ein. Während ihrer Anwesenheit stehen sie für die Zubereitung von Mahlzeiten, den Wohnungsputz, Gesellschaft und grundpflegerische Aufgaben zur Verfügung. Organisiert werden solche Live-in-Betreuungspersonen in der Regel von den nahen sorgenden Angehörigen – seien es die Ehepartner*innen oder die Kinder. Diese sind entweder zeitlich überfordert oder räumlich weit entfernt,

entscheiden als Verantwortliche aber, dass eine externe Hilfe gebraucht wird.¹

Das deutsche Pflegeversicherungssystem hält keine passenden und finanzierbaren Angebote für diese Familien bereit. Zwar deckt die Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV) das Risiko „Pflege“ ab, die „Alltagsbegleitung“ wird in der GPV jedoch nicht in hinreichendem Maße berücksichtigt.

Eine stundenweise Betreuung in der Woche kann beispielsweise keine dementiell erkrankte Person sicher durch den Tag oder die Nacht bringen. In Ermangelung von für sie attraktiven Alternativen der GPV wandern die Familien daher ab auf den grauen Markt der sogenannten „24-Stunden-Pflege“. Angebote finden hilfesuchende Familien zu Genüge auf dem Schwarzmarkt oder über Vermittlungsagenturen, auch wenn die Konkurrenz um „gute“ – d.h. Deutsch sprechende und mit Pflegeerfahrung ausgestattete – Betreuungspersonen aus dem Ausland groß ist. Unternehmen haben in den letzten Jahren ein internationales Rekrui-

tierungs- und Vermittlungsgeschäft aufgebaut,² das in sämtlichen östlichen EU-Mitgliedstaaten und zum Teil auch in Drittstaaten Arbeitskräfte rekrutiert. Diese agieren zunehmend professionell, und der Unternehmensverband deutscher Vermittlungsagenturen, VHBPe.V., geht offensiv mit den für das Feld charakteristischen Rechtsunsicherheiten und Regulierungslücken um, indem er die Politik adressiert und zum Dialog mit anderen sozialpolitischen, wohlfahrtsstaatlichen und gewerkschaftlichen Akteuren bereitsteht.

PROBLEME UND REGULINGSBEDARFE

Der ‚Elefant im Raum‘ ist die große Frage, wie rechtlich mit der sogenannten ‚24-Stunden-Pflege‘ umzugehen ist, denn die, zumeist weiblichen, Betreuungspersonen arbeiten häufig nicht nur länger als die für Arbeitnehmer*innen geltenden durchschnittlichen acht Stunden pro Tag, sondern leisten darüber hinaus auch unbezahlte Bereitschaftszeiten. Die Grenze zwischen Arbeit und Privatleben verschwimmt in diesem Modell systematisch. Solche Arrangements sind nicht nur ethisch fragwürdig, sondern auch anfällig für Situationen der Überforderung und Überlastung – auf Kosten hochgradig hilfebedürftiger Senior*innen.

Die entsprechenden Arbeitsverhältnisse werden derzeit im Rahmen verschiedener rechtlicher Varianten angeboten, welche mehr oder weniger anfällig für Rechtsverstöße sind (wobei Kontrollen im Privathaushalt weiterhin die absolute Ausnahme darstellen). Die unklare Rechtslage ist auch der wesentliche Grund, warum sich in den letzten Jahren ein florierender Markt rund um diese Dienstleistung entwickelt hat. Die genutzten Modelle reichen von einer rein informellen Lösung auf dem Schwarzmarkt, der Festanstellung der Live-ins im Privathaushalt selbst (wie es etwa die Modelle *CariFair* der Caritas oder *vij-FairCare* der Diakonie umsetzen) bis hin zu einer Anstellung bei einem ausländischen Unternehmen, das die Arbeitskräfte dann nach Deutschland entsendet. Eine weitere Variante sieht vor, dass die Live-ins als selbständige Einpersonnenunternehmer*innen mit Gewerbesitz im Heimatland oder in Deutschland arbeiten. Inwiefern die letztgenannte Variante in Pflege-Settings überhaupt legal umsetzbar ist, haben verschiedene Gerichte unterschiedlich ausgelegt.

Insgesamt wird deutlich, dass dringender Handlungsbedarf in Bezug auf die Herstellung eines klaren, fairen und handhabbaren Rechtsrahmens besteht. Neben dem hoffnungsvollen Regulierungsvorhaben sind im Koalitionsvertrag weitere Regelungen vorgesehen, die für die

Was der Koalitionsvertrag³ in Bezug auf die häusliche Pflege verspricht

Aus dem Kapitel *Pflege*

- Planung einer „rechtssichere[n] Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich“
- Weiterentwicklung der Pflege- und Familienpflegezeitgesetze; pflegenden Angehörigen soll „mehr Zeitsouveränität, auch durch eine Lohnersatzleistung im Falle pflegebedingter Auszeiten“ gewährt werden.

Aus dem Kapitel *Arbeit*

- Die Inanspruchnahme familien- und alltagsunterstützender Dienstleistungen soll erleichtert werden, u. a. durch ein Zulagen- und Gutscheinsystem.
- Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Privathaushalt ist ein erklärtes Ziel.

Gestaltung häuslicher Pflegearrangements von Bedeutung sind (s. Infokasten 1).

ENTWICKLUNGSOPTIONEN ZUR ERLANGUNG VON RECHTSSICHERHEIT

Um die notwendige juristische Regulierung der ‚24-Stunden-Pflege‘ in Deutschland anzugehen, stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich zwei zentrale Modellpfade zur Wahl, die in den letzten Monaten immer wieder diskutiert wurden: ein Selbständigen-Modell, ähnlich wie es in Österreich umgesetzt wurde, oder ein eigenständiges Arbeitnehmermodell.⁴

„Modell Österreich“?

In Österreich wurde in den Jahren 2006/2007 die rechtliche Grundlage für eine legale Beschäftigung von ‚24-Stunden-Pflegekräften‘ umgesetzt. Zu diesem Zweck wurde das Hausbetreuungsgesetz (HBeG) verabschiedet, das sowohl Richtlinien für angestellte als auch für selbständige Personenbetreuer*innen enthält. Zahlenmäßig dominiert in Bezug auf die Live-in-Pflege im Alpenland jedoch die Selbständigkeit. Ergänzend zur Legalisierung wurde im Jahr 2019 die Zertifizierung ÖZZ24 eingeführt, die die Qualität der Vermittlungstätigkeiten erfasst und von den Unternehmen auf freiwilliger Basis erlangt werden kann. Trotz dieser vorsichtigen,

erst viele Jahre nach der Legalisierung der Live-in-Pflege umgesetzten Flankierung durch den Staat, ist die Selbständigkeit als geeignete Regulierungsform in Österreich – u. a. wegen des Problems der Scheinselbständigkeit – durchaus umstritten. Über das Modell wird zwar etwas mehr Rechtssicherheit erreicht als dies in Deutschland derzeit der Fall ist; die Arbeitsbedingungen in den Haushalten bleiben jedoch weiterhin anfällig für Prekarität.⁵

Das Kernproblem jeglicher Live-in-Arrangements – überlange Arbeitszeiten – wird auch im österreichischen Modell nicht aufgelöst. Im Gegenteil: Mit Hilfe staatlicher Förderungen werden überlange Arbeits- und Bereitschaftszeiten im Rahmen einer selbständigen Dienstleistungstätigkeit regulär institutionalisiert – mit entsprechenden Risiken für die Überforderung von Betreuungspersonen und damit auch für die Versorgungsqualität.

Ein eigener Weg für Deutschland

Im Gegensatz zum skizzierten Selbständigen-Modell, das in Österreich Anwendung findet, sehen die beiden Pilotprojekte der Caritas (*CariFair*) und der Diakonie (*vij-FairCare*) in Deutschland vor, dass die Live-ins bei den Haushalten selbst als Arbeitnehmer*innen angestellt sind. Ein eigenständiger ‚Modellpfad Deutschland‘ könnte auf diesen Erfahrungen aufbauen. Ein Haushalt mit Betreuungsbedarfen würde hier als Arbeitgeber fungieren und immer zwei Betreuungskräfte gleichzeitig beschäftigen, die sich in einem Tandem-Modell wochen- oder monatsweise abwechseln. Während des Aufenthaltes einer Betreuungsperson in ihrem Heimatland wird diese weiterbezahlt und ist auch nach deutschem Recht sozialversichert. Gleichzeitig steht den Familien eine feste Ansprechperson bei der vermittelnden Stelle zur Seite (deren Beratungsziele nicht der Gewinnmaximierung unterliegen). Darüber hinaus werden die Kund*innen dieser Projekte umfassend über ihre Arbeitgeberpflichten und -rechte aufgeklärt; ebenso die Live-ins. In der Regel werden gemischte Pflege-Settings etabliert, in denen zusätzlich ein ambulanter Pflegedienst mithilft und die Angehörigen ansprech- und greifbar sind. Durch diese Bedingungen sowie die Kontrollmöglichkeit durch Stundenzettel und engmaschige Kontaktierung könnte klar- und sichergestellt werden, dass eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung durch eine Person in diesem Modell verhindert wird.

Es liegt auf der Hand, dass diese Variante durch die solide Verankerung in der Sozialversicherung einerseits und durch die umfassenden gültigen Rechtsnormen des Arbeitsrechts andererseits deutliche Vorteile für die Betreuungskräfte bieten würde. Allerdings können

die entsprechenden Modellprojekte der Wohlfahrtsverbände nur deswegen seit vielen Jahren erfolgreich laufen, weil die Vermittlungsstellen als Dienstleister auftreten und den Familien bei der Verwaltung der Anstellungsverhältnisse assistieren. Das Arbeitnehmermodell ist bürokratisch hoch aufwändig für die deutschen Familien. Genau an dieser Stelle wäre deshalb der Gesetzgeber gefragt, ein bürokratisch vereinfachtes Melde- und Verwaltungsverfahren zu schaffen (**s. Fazit und Empfehlungen**).

Darüber hinaus wäre das skizzierte Arbeitnehmermodell für die Verbraucherhaushalte teurer als viele Konkurrenzangebote privater Vermittlungsagenturen. Es gilt deshalb zu überlegen, wie die sozialrechtliche Förderung von Live-in-Arrangements so ausgestaltet werden kann, dass Anreize für die Verwirklichung von Betreuungsarrangements mit guten Arbeits- und Versorgungsbedingungen entstehen und zusätzliche Entlastungsangebote zur Verfügung gestellt werden können. Hierzu kämen etwa Maßnahmen wie Gutscheine für Haushaltshilfen sowie der Ausbau von ambulanten Sachleistungen der Pflegeversicherung in Frage. Dies funktioniert jedoch nur, wenn man die Live-in-Pflege und den Ausbau weiterer ambulanter und teilstationärer Versorgungsangebote sowie Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf nicht als *alternative*, sondern als *komplementäre* Zukunftsstrategie begreift. Von der Rund-um-die-Uhr-Betreuung in der Häuslichkeit durch eine Person gilt es dezidiert Abstand zu nehmen. Dazu ist es wichtig, die Reform des Live-in-Modells in ein breiteres Konzept flankierender Maßnahmen der Pflegepolitik einzubinden (**vgl. Infokasten 2**).

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Beide in diesem Beitrag skizzierten Entwicklungspfade stehen als grundsätzliche Optionen für eine Regulierung der Live-in-Betreuung in Deutschland im Raum. Aufgrund der damit verbundenen Statusrechte und der besseren sozialen Absicherung der Arbeitskräfte sprechen sich die Beitragsautorinnen jedoch klar für die zweite Option einer verpflichtenden Festanstellung bei den Haushalten selbst (ggf. bei Vermittlungsunternehmen) aus. Dieser Variante steht allerdings die Tatsache im Weg, dass es in Deutschland für Privatpersonen überaus aufwändig ist, als Arbeitgeber*in zu fungieren – sofern es sich nicht um eine geringfügige Beschäftigung (sog. Minijobs) handelt. Für Minijobs wurde mit dem ‚Haushaltsscheck‘ bereits eine komfortable Möglichkeit für private Haushalte geschaffen,

Zentrale Handlungsempfehlungen

- Live-in-Care sollte als Angestelltenverhältnis neu gedacht werden.
- Dabei: Klärung des Tätigkeitsprofils und damit verbundener Qualifikationsanforderungen
- Es gilt, bürokratische Hürden für die Festanstellung im Privathaushalt abzubauen.
- Zu diesem Zweck könnte die Funktion der Minijobzentrale als Dienstleister für private Haushalte erweitert werden.

Flankierende Maßnahmen

- Verpflichtende Qualitätsstandards für Agenturen
- Stärkung kommunaler Pflege(beratungs)-infrastruktur
- Staatliche Förderung ‚guter‘ Live-in Care-Arbeit
- Vereinbarkeit von Pflege und Beruf stärken
- Interessenvertretung der Migrant*innen stärken

den Anstellungsprozess deutlich zu vereinfachen. Die Minijobzentrale assistiert und wickelt die Beschäftigung im Hintergrund kostenfrei ab. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage: Was spräche gegen ein vereinfachtes Anmeldeverfahren auch bei anderen Beschäftigungsverhältnissen, die über der Minijob-Schwelle liegen? Flankiert werden sollten solche Maßnahmen auch weiterhin durch eine Sozialpolitik, die ambulante wie (teil-)stationäre Dienstleistungen ausbaut und stärker auf die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf setzt, etwa durch die ebenfalls im Koalitionsvertrag beschriebenen Lohnersatzleistungen bei pflegebedingten Auszeiten und „mehr Zeitsouveränität“.³

Literatur

- 1 Rossow, Verena. 2021.** *Der Preis der Autonomie. Wie sorgende Angehörige Live-in-Arbeitsverhältnisse ausgestalten.* Opladen: Budrich Academic Press, DOI: 10.3224/96665021.
- 2 Rossow, Verena und Simone Leiber. 2019.** Kein Schattendasein mehr. Entwicklungen auf dem Markt für „24-Stunden-Pflege“. *APuZ* 33-34/2019: 37-42.
- 3 SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen. 2021.** Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://difis.org/ft/e/source/Veranstaltungen/Koalitionsvertrag-Ampel-2021-2025.pdf>. Zugegriffen: 10. Dezember 2021.
- 4 Leiber, Simone und Verena Rossow. 2022.** Beschäftigung von Migrant*innen in der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ in Privathaushalten. Expertise für den Sachverständigenrat für Integration und Migration (im Erscheinen).
- 5 Aulenbacher, Brigitte, Michael Leiblfinger und Veronika Prieler. 2021.** Das umstrittene Selbstständigenmodell – Live-in-Betreuung in Österreich. In *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Hrsg. Brigitte Aulenbacher, Lutz Helma und Katrin Schwiter, 66-78, Weinheim: Beltz Juventa.

Über die Autorinnen

Verena Rossow, Mitarbeiterin am Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) in Frankfurt am Main im Bereich Wissenskommunikation und Wissenstransfer

Simone Leiber, Professorin für Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen mit Schwerpunkt vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, insbesondere Langzeitpflegepolitik

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
 Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
 Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg
 Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen
 Homepage: www.difis.org
Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, Februar 2022
Inhaltliche Betreuung: Tom Heilmann
ISSN: 2748-680X