

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Sozial- und Gesundheitsausschuss	23.11.2021	öffentlich
Seniorenrat	24.11.2021	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Übersicht über Rechercheergebnisse zum sogenannten „Grauen Pflegemarkt,“

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine

Sachverhalt:

Zusammenfassung:

In der Beratung der Verbindlichen Bedarfsplanung für die stationären und teilstationären Pflegeplätze 2021-2023 im Sozial- und Gesundheitsausschuss am 14.09.2021 wurde die Frage nach Erkenntnissen über den sogenannten „Grauen Pflegemarkt“ aufgeworfen. Die Verwaltung wurde beauftragt, eine Übersicht über die Verbreitung dieser Versorgungsform – insbesondere in Bielefeld – zu erstellen.

Die Recherche nach belastbaren Ergebnissen gestaltete sich schwierig – auch, da es gegenwärtig keine (spezielle) gesetzliche Grundlage für diese Form der Betreuung von Pflegebedürftigen gibt. Entsprechend sind für diese Arrangements unterschiedliche Rechtsnormen aus zahlreichen Gesetzen anwendbar: vom BGB bis hin zum Europa-Recht. Eine Grundlage für die Erfassung und Prüfung von entsprechenden Pflegearrangements und den beteiligten Agenturen (z. B. durch den Medizinischen Dienst) ist daher ebenfalls nicht gegeben.

Die meisten Informationen haben in den letzten Jahren die Verbraucherzentralen zusammengetragen, deren Motivation die Gewährleistung einer adäquaten Beratung ratsuchender Verbraucher*innen darstellt. Zuletzt wurde mit dem Projekt „Verbraucherschutz im Grauen Pflegemarkt‘ stärken“ das Ziel verfolgt, die rechtstatsächliche Lage im Bereich der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ zu untersuchen und die Verbraucher*innen über ihre Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten zu informieren. Zu folgenden Oberpunkten konnten Informationen vom Büro für Integrierte Sozialplanung und Prävention, hier der Altenhilfeplanung, zusammengestellt werden:

- Grenzen der Versorgungsform
- Rechtliche Rahmenbedingungen
- Erfahrungen der städtischen Pflegeberatung
- Erfahrungen der Verbraucherzentrale NRW (Sitz: Bielefeld)
- Praxis-Beispiel: CariFair des Caritasverbandes

- Projekt: „Verbraucherschutz im Grauen Pflegemarkt stärken“
- Entwicklung eines DIN-Standards

Neben der nachfolgenden Übersicht über die Rechercheergebnisse sind der Informationsvorlage weiterführende Materialien angehängt.

Sachverhalt:

Wenn Pflegebedürftige möglichst lange in den eigenen vier Wänden leben wollen, sind sie oftmals auf professionelle Hilfe angewiesen. Mit der wachsenden Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland steigt somit auch der Bedarf an Unterstützungs- und Pflegeleistungen im eigenen Haushalt kontinuierlich.

Um die Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger zu Hause sicherzustellen, können Verbraucher*innen auf verschiedene Angebote zurückgreifen. Hierbei zählt inzwischen der Markt der häuslichen sogenannten "24-Stunden-Betreuung" durch ausländische Betreuungskräfte zu einer der wichtigsten Säulen der ambulanten Versorgung. Wie es in der Pflege und Betreuung tatsächlich zugeht und auf welche Angebote Verbraucher*innen zurückgreifen können, darüber liegen kaum verlässliche Informationen vor. Der Bereich ist ungesteuert und unreguliert gewachsen. Denn es existiert in Deutschland zur häuslichen "24-Stunden-Betreuung" keine spezifische gesetzliche Regelung; Vertrags- und Arbeitsgestaltungen sind sehr verschieden und häufig intransparent. Daher wird diese Form der Betreuung von Pflegebedürftigen als "Grauer Pflegemarkt" bezeichnet.

„Ohne Definition und Regulierung der Betreuungsleistung bleibt weiter unbekannt, wer in diesem Marktsegment als Vermittler, Entsender oder Betreuungskraft tätig ist. Diese Dienstleistungen werden statistisch nicht erfasst.“ (Positionspapier der Verbraucherzentralen Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen e.V., 06. November 2020)
Daher wird auch hier auf eine Auflistung von Anbieter*innen und Vermittlungsagenturen verzichtet, da sie valide nicht möglich ist.

Viele Interessierte haben keine klare Vorstellung, was sie im Rahmen einer solchen Betreuungsform erwartet, z. B. dass „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ oder „24-Stunden-Betreuung“ nicht wörtlich zu nehmen ist, dass die ausländische Kraft in das eigene Haus mit einzieht und bestimmte Voraussetzungen geschaffen werden müssen (z. B. separates Schlaf- und Badezimmer, eigenes Mobiltelefon, ggf. Mitnutzung des Autos).

Im Juni 2021 wurde vom Bundesarbeitsgericht (BAG) in Erfurt im Fall einer sogenannten "24-Stunden-Betreuung" ein Urteil gesprochen (Aktenzeichen 5 AZR 505/20). Geklagt hatte eine Pflege- und Betreuungskraft aus Bulgarien, die im Rahmen einer 24-Stunden-Betreuung als sogenannte "Live-in"-Kraft eine hochaltrige Frau in Deutschland gepflegt hat. Sie erhielt lediglich Lohn für sechs Arbeitsstunden am Tag und forderte vor Gericht den Mindestlohn für 24 Stunden. Das Bundesarbeitsgericht bestätigte in der mündlichen Verhandlung: 24 Stunden-Betreuung bedeutet 24 Stunden Mindestlohn am Tag. Wenn eine Betreuungskraft im gleichen Haushalt lebt und rundum für die Betreuung zur Verfügung steht, ist das laut Gericht als Arbeitszeit zu werten.

Grenzen der Versorgungsform

Die Vorstellungen zum Umfang einer solchen Versorgungsform haben meist wenig mit den realen Gegebenheiten zu tun. So wird von den Agenturen zwar mit „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ oder „24-Stunden-Betreuung“ geworben – ein Versprechen, das aufgrund gesetzlicher Vorgaben jedoch nicht eingehalten werden kann:

- Tägliche Höchstarbeitszeit von 8 Stunden
- Ausnahme: 10 Stunden, wenn die durchschnittliche Arbeitszeit von 8 Stunden nicht innerhalb von 6 Monaten oder innerhalb von 24 Wochen überschritten wird
- Bereitschaftszeit ist Arbeitszeit
- Einhalten von Pausen und Ruhezeit
 - Eine Betreuung rund um die Uhr kann nicht mit einer Person erfolgen.
 - Betreuung rund um die Uhr ist nur im Schichtbetrieb möglich.
 - Neben dem Einsatz der Betreuungskraft muss die weitere Versorgung organisiert werden, z. B. durch Angehörige, Pflegedienst oder Alltagsbegleiter*innen.

Auch wenn von 24-Stunden-Pflege gesprochen wird, handelt es sich bei den vermittelten Personen in der Regel um keine qualifizierten Pflegekräfte, die pflegerische Maßnahmen übernehmen können. In der Realität erfüllen sie meist eher die Rolle einer Betreuungs- oder Hauswirtschaftskraft, einer Aufsichtsperson generell oder im Speziellen eine Notfallpräsenz in der Nacht.

Rechtliche Rahmenbedingungen (aus:

<https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/gesundheit-pflege/pflege-zu-hause/auslaendische-betreuungskraefte-wie-geht-das-legal-10601>)

„Das Wichtigste In Kürze:

- *Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit kann ein EU-Bürger in einem Privathaushalt ohne besondere Arbeitserlaubnis beschäftigt werden.*
- *Alternativ können ausländische Unternehmen ihre Mitarbeiter in einen deutschen Haushalt entsenden. Dabei helfen Vermittlungsagenturen.*
- *Bei der Beschäftigung ausländischer Hilfskräfte gilt deutsches Arbeitsrecht.*
- *Wer eine osteuropäische Hilfskraft in Vollzeit beschäftigen möchte, muss mit Kosten zwischen 2.000 und 3.000 Euro pro Monat rechnen.“*

Es gelten

- Urlaubsansprüche (Arbeitgebermodell)
- Entgeltfortzahlung (Arbeitgebermodell)
- Mindestlohn (aktuell 9,60 € seit 01.07.2021)

Verschiedene Beschäftigungsmodelle

(Quelle siehe Anhang: Powerpoint-Datei Pflegewegweiser NRW)

- Arbeitgebermodell
 - *Haushalt ist Arbeitgeber für Vollzeitstelle*
 - *Es gelten die deutschen Arbeitsschutzgesetze*
 - *Anmeldung zur Sozialversicherung*
 - *Erstellen einer Gehaltsabrechnung und Abführen von Lohnsteuer*

→ Vorteile: Arbeitgeber weisungsbefugt, keine zeitliche Befristung, relative Sicherheit der Legalität

→ Nachteile: Organisatorischer Aufwand, Arbeitgeberrolle ungewohnt

- Entsendemodell

- Haushalt als Auftraggeber (Vertrag mit ausländischer Entsendefirma)
- Mitarbeiterin muss im Heimatland bei der Entsendefirma bereits beschäftigt sein
- Nachweis der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Heimatland (A1 / E 101)
- In der Regel alle 3 Monate Personalwechsel
 - Vorteile: Arbeitgeberpflichten bei ausländischer Firma, Firma/Vermittlungsagentur kümmert sich um Personalwechsel
 - Nachteile: Keine Weisungsbefugnis für Haushalt, Abwicklung mit ausländischer Firma z. T. aufwändig, Haftung schwierig, rechtliche Grauzone

- Beschäftigung als selbstständiger Anbieter

- Haushalt ist Auftraggeber für Selbstständige
- Anzeigepflicht der grenzüberschreitenden Tätigkeit bei deutscher Gewerbebehörde
- Nachweis der Abgabe von Sozialversicherungsbeiträgen im Heimatland (A1 / E 101) oder Nachweis Gewerbeanmeldung in Deutschland
 - Vorteile: Haushalt kann Wünsche mit Selbstständigen direkt klären (aber keine Weisungsbefugnis)
 - Nachteile: Häufigere Personalwechsel, Eigenverantwortlichkeit für Ersatz, ggf. für Lücken, Haftung schwierig, Rechtliche Grauzone

Erfahrungen der städtischen Pflegeberatung

- Keine Sammlungen/Übersichten zu verschiedenen Agenturen oder Anbieter*innen
- Bei Beratungen zu dem Thema meist Verweis auf das Beratungstelefon der Verbraucherzentrale

Laut Statistik wird eher selten zu dem Thema beraten:

2019 – Beratungen insg.: 2132 | davon zu 24h Pflege: 72 -> 3,36 %

2020 – Beratungen insg.: 1779 | davon zu 24h Pflege: 62 -> 3,5 %

2021 – Beratungen insg.: 2052 | davon zu 24h Pflege: 38 -> 1,85 % (Stand 07.10.21)

Erfahrungen der Verbraucherzentrale NRW (Sitz: Bielefeld)

- Für Bielefeld liegen keine Zahlen zur Anzahl von Anbieter*innen, Pflegearrangements oder Vermittlungsagenturen vor.
- Aber es gibt die Bereitschaft, diese Zahlen z. B. im Rahmen eines Projekts zu erheben.

Praxis-Beispiel: CariFair des Caritasverbandes

„Mit dem Angebot CariFair unterstützen und begleiten wir Sie bei der Beschäftigung einer ausländischen Haushalts- und Betreuungskraft. Der Caritasverband für das Erzbistum Paderborn e.V. und Caritas Polen haben dieses Angebot gemeinsam

entwickelt. Es bietet pflegebedürftigen Menschen und ihren Familien Unterstützung und Entlastung. Gleichzeitig ermöglicht es Frauen und Männern aus Mittel- und Osteuropa eine legale Beschäftigung unter fairen Bedingungen.“

Aus (<https://carifair.de/>)

Projekt „Verbraucherschutz im Grauen Pflegemarkt stärken“ (Laufzeit Dezember 2018 bis November 2020)

- Ziel: Rechtstatsächliche Lage im Bereich der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ untersuchen und Verbraucher über ihre Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten informieren
- Fokus auf privaten Arrangements, bei denen eine Betreuungsperson (zumeist Pflegekräfte aus Osteuropa) im Haushalt eines Pflegebedürftigen wohnt, um ihn „rund-um-die-Uhr“ zu beaufsichtigen, zu versorgen und zu betreuen (Diese Betreuungsform wird von Pflegebedürftigen als eine Alternative zum Umzug in ein Pflegeheim angesehen.)
- Hintergrund: Wunsch nach Verbleib in der eigenen Häuslichkeit (auch z.B. bei Pflegebedürftigkeit oder demenzieller Erkrankung), abnehmende familiäre Pflegeressourcen, „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ durch professionellen Pflegedienst wäre zu ressourcenintensiv, alternative umfängliche Versorgung in einem Pflegeheim entfällt häufig infolge von Platzmangel, ...
- In den letzten 10 Jahren: Entwicklung eines unregulierten Marktes für Betreuungskräfte aus dem meist osteuropäischen Ausland, der sich das bestehende Lohngefälle zunutze macht
- Aktuell keine (spezielle) gesetzliche Grundlage für diese Form der Betreuung von Pflegebedürftigen (unterschiedliche Rechtsnormen aus zahlreichen Gesetzen anwendbar: BGB, Europa-Recht etc.)

Entwicklung eines DIN-Standards

- Der von der Mecasa GmbH, einer Vermittlungsagentur mit Sitz in Stuttgart, angestoßene DIN-Standard DIN SPEC 33454 legt erstmals Anforderungen an Vermittler*innen und Betreuungsdienstleister*innen fest. Verbraucher*innen bietet diese DIN SPEC Orientierung und sichert hohe Versorgungsqualität, faire Arbeitsbedingungen und Transparenz. Aus diesem Grund begrüßt auch die Verbraucherschutzvertretung ausdrücklich diesen Standard als ersten wichtigen Schritt.
- Die Anforderungen wurden im Rahmen zahlreicher Arbeitssitzungen über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren hinweg entwickelt. Das interdisziplinäre Expert*innengremium besteht aus Verbraucherschützer*innen, Angehörigen- und Betroffenenvertreter*innen, Pflegewissenschaftler*innen, Jurist*innen und qualitätsorientierten Anbieter*innen.
- Der Standard definiert auf mehr als 30 Seiten qualitätssichernde Anforderungen für Vermittler*innen, deren ausländische Kooperationspartner*innen und Betreuungskräfte.
- Ebenfalls werden Anforderungen an die Arbeitsbedingungen und die Unterbringung der Betreuungskraft beschrieben.
- Des Weiteren werden Anforderungen an die Beratung durch examinierte Pflegefachkräfte, an die Eignungsprüfung von Betreuungskräften und an die Auditierung von Betreuungsdienstleister*innen festgelegt.

- Kundenfreundliche Vertragsbedingungen und umfassende Aufklärungspflichten gegenüber Verbraucher*innen und Betreuungskräften werden ebenfalls gefordert.
- <https://www.din.de/de/forschung-und-innovation/aktuelles/qualitativ-hochwertige-seniorenbetreuung-im-eigenen-zuhause-787810>
- Download unter <https://www.beuth.de/de/technische-regel/din-spec-33454/333098011>

Abschließend lässt sich sagen, dass sich aus Sicht der pflegebedürftigen Menschen und ihrer Angehörigen die sog. 24-Pflege oft als einzige Lösung anbietet, um zuhause weiterhin leben zu können. Oft verbirgt sich hinter dem Begriff aber etwas ganz anderes als zuerst angenommen. Daher ist es in jedem Fall wichtig, sich umfassend zu informieren und beraten zu lassen, welcher Pflege-Mix bedarfsdeckend ist. Die Stadt Bielefeld unterstützt mit vielen Maßnahmen die ambulante Pflege in Bielefeld und ist innovativen Pflegeformen gegenüber aufgeschlossen, solange Pflegebedürftige gut in den eigenen Wänden versorgt sind und keine prekären oder ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Wünschenswert wäre, wenn auch Bundes- und Landesgesetzgeber einen klaren Rahmen zum Schutz der Pflegebedürftigen und Pflegekräfte schaffen würden.

Erster Beigeordneter

Ingo Nürnberger

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.