



Bundesministerium
für Gesundheit



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Die Bevollmächtigte
der Bundesregierung
für Pflege

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur Gestaltung einer rechtssicheren Grundlage für die Live-In-Betreuung im familiären Bereich

Stand: November 2024

Vorbemerkung

Die sogenannte „24-Stunden-Betreuung“ in Privathaushalten durch meist osteuropäische Frauen („Live-Ins“) gehört zur Versorgungsrealität pflegebedürftiger Menschen. Repräsentative Erhebungen, wie häufig dieses Angebot in Deutschland in Anspruch genommen wird, liegen kaum vor. Es gibt allerdings zahlreiche Beispiele und empirische Nachweise¹, dass dabei die rechtlichen Vorgaben insbesondere zu Arbeitszeiten, Ruhezeiten und zum Mindestlohn nicht eingehalten werden oder von Scheinselbstständigkeit auszugehen ist. Selbst die Vermittlung von „Live-Ins“ über eine in Deutschland ansässige Vermittlungsagentur ist kein Garant für ein rechtssicheres Modell und birgt für alle Vertragsparteien rechtliche und finanzielle Risiken. Aus diesem Grund wurde im Koalitionsvertrag für die aktuelle Wahlperiode vereinbart:

„Wir gestalten eine rechtssichere Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich.“

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und der Bevollmächtigten der Bundesregierung für Pflege hat Vorschläge zur Umsetzung dieses Vorhabens ausgearbeitet. Übergeordnetes Ziel der Arbeitsgruppe war die Erarbeitung von Lösungsansätzen, wie im Haushalt lebende Betreuungskräfte („Live-Ins“) zur Unterstützung für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen rechtssicher eingesetzt und angemessen vor Verstößen gegen arbeits(schutz)rechtliche Regelungen geschützt werden können.

Ausgangslage

Die Betreuung in eigener Häuslichkeit wird von vielen auch als „24-Stunden-Betreuung“ (zum Teil auch „24-Stunden-Pflege“) bezeichnet. Der Begriff der „24-Stunden-Betreuung“ ist irreführend, weil er eine nicht rechtskonforme Betreuungsleistung „rund um die Uhr durch eine Person“ nahelegt. Um Missverständnissen oder falschen Erwartungen vorzubeugen, wird diese Begrifflichkeit nachfolgend nicht aufgegriffen. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde für diese Art der Betreuung der Begriff „Live-In-Care“ geprägt. Gesetzlich sind bei diesen Beschäftigungsverhältnissen zwar nur Haushaltsdienstleistungen, Betreuungsleistungen und grundpflegerische Tätigkeiten erlaubt. In der Praxis kann die Grenze zu weiteren (Pflege-)Tätigkeiten allerdings verschwimmen.

Zur Zahl der Haushalte mit „Live-In-Care“ in Deutschland liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Betreuungskräfte der „Live-In-Care“ werden nicht registriert, so dass verschiedene Schätzungen, aber

¹ SVR Jahresgutachten 2023, S. 67ff; Abramowski 2023, S. 20; Habel / Tschenger 2022, S. 10, 121, 155f; Bartig et al. 2022, S. 4; Ignatzi 2020, S. 89; Alexandersson 2022, S. 10; Barslund et al. 2021, S. 42; Emunds et al. 2021, S. 1; Isfort 2017, S. 66; Minor et al. 2021, S. 27; Hielscher 2017, S. 60; Petermann et al. 2017, S. 17; Isfort 2017, S. 135f.

keine sicheren quantitativen Daten vorliegen. In der Literatur finden sich verschiedene Abschätzungen, meist auf Basis von Befragungen. Die Ergebnisse haben dabei eine gewisse Spannweite. Zählt man die Betreuungskräfte, die an einem Stichtag in Deutschland sind, variieren die Schätzungen zwischen 100.000 bis 210.000 Betreuungskräften. Bezieht man die Rotation mit ein, wird davon ausgegangen, dass sich jährlich zwischen 200.000 und 420.000 Betreuungskräfte zu diesem Zweck zeitweise in Deutschland aufhalten. In den einschlägigen Studien wird von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen.

Betreuungskräfte sind in unterschiedlichen Beschäftigungsmodellen im Bereich der „Live-In-Care“ tätig. Folgende Modelle aus der Praxis sind bekannt:

- Entsendemodell:

Der Privathaushalt beauftragt – in der Regel über eine deutsche Vermittlungsagentur – ein Unternehmen aus dem Ausland, Mitarbeitende nach Deutschland zu entsenden. Die entsendenden Unternehmen sind typischerweise in einem der osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten ansässig. Ausländische Betreuungskräfte werden im Entsendemodell entweder in einem Auftragsverhältnis zur Entsendeagentur, d.h. als Selbstständige, tätig (was keine Entsendung im arbeitsrechtlichen Sinne darstellt, aber im allgemeinen Sprachgebrauch mit unter das Entsendemodell fällt) oder als Arbeitnehmende der Entsendeagentur.

- Selbstständigen-Modell:

Die Betreuung in eigener Häuslichkeit wird zum Teil auch durch selbstständige Betreuungskräfte mit in Deutschland oder im europäischen Ausland angemeldetem Gewerbe erbracht. Im sog. Selbstständigen-Modell wird ein Dienstvertrag, auch als Honorarvertrag bezeichnet, unmittelbar zwischen der zu pflegenden Person bzw. deren Angehörigen und der Betreuungskraft abgeschlossen. Gegenstand des Vertrages ist die Betreuung in eigener Häuslichkeit. Die Betreuungskraft übt ihre Tätigkeit als selbstständiger Unternehmer oder selbstständige Unternehmerin aus. Selbstständige unterliegen keinen arbeitsrechtlichen und (abgesehen von bestimmten Ausnahmen) auch keinen sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben. Das deutsche Recht setzt der Möglichkeit, eine selbstständige Tätigkeit in einem Betreuungsarrangement ausschließlich für einen Auftraggeber auszuüben, allerdings enge Grenzen.²

- Arbeitgebermodell:

Das Arbeitgebermodell bezeichnet eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Betreuungskraft beim Privathaushalt (pflegebedürftige Person, Ehepartner/Ehepartnerin oder andere Angehörige). Die Betreuungskraft kann durch eine Vermittlungsagentur oder auf andere Weise vermittelt werden. Der Privathaushalt als Arbeitgeber hat das Weisungsrecht, muss die Formalia, d.h. u.a. die An- und Abmeldung bei den Sozialversicherungsträgern, vornehmen und trägt das Risiko des Arbeitsausfalls der Live-In-Kraft z. B. bei Krankheit. Für die Betreuungskraft als Arbeitnehmerin gilt unabhängig von ihrer Herkunft das deutsche Arbeits- und Sozialrecht, u.a. die Vorgaben zu Mindestlohn, Höchstarbeits- und Ruhezeiten, Erholungsurlaub und zu Sozialabgaben.

- Arbeitnehmerüberlassung („Leiharbeit“):

Im Modell der Arbeitnehmerüberlassung stellt der Arbeitgeber als Verleiher (hier: ein deutsches oder ausländisches Unternehmen) einem Entleiher (hier: einem Haushalt mit Pflegebedarf) vorübergehend eine Arbeitnehmerin (hier: eine Betreuungskraft) zur Verfügung. Bei Live-In-Betreuung im Rah-

² näheres hierzu S. 3f

men von Arbeitnehmerüberlassung liegt das Weisungsrecht beim Privathaushalt als Entleiher. Arbeitgeber, die an Dritte verleihen möchten, benötigen dafür eine Erlaubnis der Agentur für Arbeit. Die Regelungen des deutschen Arbeitsrechts zu Mindestlohn, Höchst Arbeitszeiten oder Mindesturlaub gelten auch bei Arbeitnehmerüberlassung.

- Informelle Arbeitsverhältnisse („Schwarzarbeit“):

Schließlich ist auch das informelle Arbeitsverhältnis zu nennen, in dem keinerlei schriftliche Vertragsgrundlagen auf die Rechte und Pflichten der Beteiligten hinweisen, weswegen dieses offensichtlich das risikoreichste ist. Dennoch gehen Branchenexperten und die Literatur davon aus, dass weiterhin ein wesentlicher Teil der bestehenden Live-In-Verhältnisse dem informellen Segment zuzuzählen ist.

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte in diesen unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort hängen stark davon ab, wie die betreuten Pflegebedürftigen und deren Angehörige das Verhältnis zu den Live-Ins gestalten. Intransparente Vertragsbeziehungen, begrenzte Kenntnisse der deutschen Sprache und der Rechtslage bei den osteuropäischen Live-Ins, schwierige Abgrenzung von Arbeits- und Ruhezeiten sowie die „unsichtbare“ und für Kontrollbehörden kaum zugängliche Tätigkeit im Privathaushalt machen Live-In-Betreuung sehr anfällig für prekäre Beschäftigung. In der Literatur werden die Arbeitsbedingungen vieler Betreuungskräfte als „prekär“ bis „ausbeuterisch“ beschrieben, geprägt u.a. von überlangen Arbeitszeiten, unbezahlten Bereitschaftszeiten, mangelnder Privatsphäre und Überlastung. Gerade für die Minderheit der regulär beschäftigten Kräfte im Bereich der „Live-In-Care“ zeigen Studien aber auch, dass solche Settings mit angemessenen Arbeitsbedingungen gestaltet und damit rechtssicher realisiert werden können.

Vermittlungsagenturen sind in nahezu allen oben beschriebenen Beschäftigungsmodellen involviert und für Live-In-Betreuung somit ein zentraler Akteur. Die Zahl der Vermittlungsagenturen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Nach Stiftung Warentest waren es 2009 etwa 60 Unternehmen, 2017 bereits 266. Die Qualität der Agenturen variiert. Vermittlungsagenturen unterliegen bislang keinerlei Mindestanforderungen oder verpflichtenden Qualitätsstandards. Laut einer Studie des Sachverständigenrates für Integration und Migration ist davon auszugehen, dass Vermittlungsagenturen „oft unseriös“ arbeiten. In der Literatur werden u.a. intransparente Praktiken und Rechtsverstöße wie illegale Beschäftigung durch Vermittlungsagenturen beschrieben.

Mit der DIN SPEC Standard 33454 „Betreuung unterstützungsbedürftiger Menschen durch im Haushalt wohnende Betreuungskräfte aus dem Ausland – Anforderungen an Vermittler, Dienstleistungserbringer und Betreuungskräfte“ wurde - angestoßen von Vermittlungsagenturen - ein freiwilliges Qualitätssicherungsinstrument erarbeitet. Das Ziel besteht darin, „Anforderungen und Mechanismen festzulegen, die allen Marktteilnehmern Orientierung bieten und bei erfolgreicher Anwendung zu einer höheren Versorgungsqualität, faireren Arbeitsbedingungen und zu mehr Transparenz führen“. Alleine eine Zertifizierung nach dem DIN SPEC Standard schützt Privathaushalte allerdings nicht vor den rechtlichen Risiken, die mit den verschiedenen Beschäftigungsmodellen einhergehen.

Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen der Beschäftigten im Bereich der „Live-In-Care“

Für Live-In-Kräfte gibt es bislang keine speziellen Regelungen im Arbeitsrecht. Auch für Live-In-Kräfte gelten grundsätzlich die allgemeinen Regelungen etwa zur Arbeitszeit, zum gesetzlichen Mindestlohn, zum bezahlten Mindesturlaub oder zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Das Arbeitsrecht gilt jedoch nur für Arbeitnehmende (und damit auch für Leiharbeitnehmende) im Bereich der „Live-In-Care“.

Selbstständige unterliegen den Regelungen des Arbeitsrechts nicht. Für die Feststellung, ob eine selbstständige Tätigkeit oder ein Arbeitsverhältnis vorliegt, kommt es jedoch nicht auf die formale

Bezeichnung des Vertrages, sondern auf die tatsächliche Durchführung des Vertragsverhältnisses an. Voraussetzung für eine selbstständige Tätigkeit ist, dass die Betreuungskraft im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung über Dauer, Ort und Art der Ausführung der Dienstleistungserbringung entscheiden kann. Der Privathaushalt hat gegenüber einer selbstständigen Betreuungskraft kein uneingeschränktes Weisungsrecht. Aufgrund der personenbezogenen Natur ihrer Tätigkeit werden Betreuungskräfte aber häufig durch die betreute Person bzw. deren Angehörige in einen fremdbestimmten und auch weisungsgebundenen Tätigkeitsablauf eingebunden sein. Dies entspricht auch der Einschätzung in der Literatur. Es besteht damit das Risiko der Scheinselbstständigkeit. Das Beschäftigungsverhältnis gilt dann von Gesetzes wegen als abhängige Beschäftigung. Die potentiellen Folgen erstrecken sich neben dem Arbeitsrecht auf das Sozialversicherungs-, (Lohn-)Steuer- und Strafrecht. Zwar besagt ein Urteil des Bundessozialgerichts, dass die sogenannte 24-Stunden-Betreuung durchaus als selbstständige Tätigkeit ausführbar ist, doch maßgeblich bleibt der Einzelfall. Damit bestehen Risiken für Vermittlungs- und Entsendeunternehmen wie auch für Haushalte. Für eine rechtssichere Grundlage der häuslichen Betreuung ist es daher sinnvoll, davon auszugehen, dass es sich bei Live-In-Kräften in der Regel um Arbeitnehmende handelt.

Besondere Relevanz für die Realisierung von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der „Live-In-Care“ haben die Schutzvorschriften des Arbeitszeitgesetzes. Mit dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) wurde die europäische Arbeitszeitrichtlinie (2003/88 EG) in nationales Recht umgesetzt. Änderungen des deutschen Arbeitszeitrechts sind daher nur unter Berücksichtigung der dort festgehaltenen Vorgaben oder nach Änderung der Richtlinie auf europäischer Ebene möglich.

Das ArbZG gibt insbesondere Regelungen zu Höchst- und Mindestruhezeiten, zu Ruhepausen und dem generellen Verbot von Sonn- und Feiertagsarbeit vor. Innerhalb dieses Rahmens können die Arbeitszeiten vertraglich frei vereinbart werden. Grundsätzlich gilt dabei auch für Beschäftigte im Bereich „Live-In-Care“ eine Höchst- und Mindestarbeitszeit von 8 Stunden pro Werktag bzw. 48 Stunden pro Woche. Eine Arbeitszeit von 10 Stunden pro Werktag bzw. 60 Stunden pro Woche ist möglich, wenn innerhalb von sechs Monaten ein Ausgleich erfolgt. Nur durch tarifvertragliche Regelungen oder behördliche Bewilligung sind Abweichungen möglich. Dann ist eine Arbeitszeit von bis zu 12 Stunden pro Werktag bei der Behandlung, Pflege und Betreuung von Personen realisierbar, wenn entsprechender Zeitausgleich gewährt wird. Die Arbeitszeit darf dabei 48 Stunden wöchentlich im Durchschnitt von zwölf Monaten bei tarifvertraglichen Regelungen oder sechs Monaten bei Bewilligung durch eine Aufsichtsbehörde nicht überschreiten. Angesichts fehlender anwendbarer Tarifverträge für den Bereich der „Live-In-Care“ kommt aktuell für die Nutzung der Ausnahme nur eine behördliche Bewilligung in Frage.

Wichtig für die Beurteilung der Arbeitszeit ist in diesem Zusammenhang die Einbeziehung der geleisteten Bereitschaftszeiten. Bei Bereitschaftszeit handelt es sich um Zeiten, in denen die oder der Arbeitnehmende sich für Zwecke des Betriebes an einem vom Arbeitgeber vorgegebenen Ort aufhalten muss, um erforderlichenfalls die Arbeit sofort oder alsbald aufnehmen zu können. Wenn also das Betreuungssetting zwingend die Anwesenheit des Live-In in der Wohnung erfordert, handelt es sich um Bereitschaftszeiten. Bereitschaftszeit ist nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten. Auch Rufbereitschaft, bei der die Arbeitnehmenden den Aufenthaltsort grundsätzlich frei wählen dürfen, ist als Arbeitszeit zu werten, wenn die Arbeitnehmenden in ihrer Möglichkeit, ihre Zeit frei zu gestalten und sich eigenen Interessen zu widmen, objektiv gesehen ganz erheblich eingeschränkt sind. Dies ist unter anderem in den Fällen der Live-In-Care gegeben, in denen eine kurze Reaktionszeit erwartet wird. Unter Nutzung des bestehenden Rechts kann eine Live-In also inklusive ihrer Bereitschaftszeiten maximal 12 Stunden Betreuung pro Werktag abschließen.

Für Arbeitnehmende gilt der gesetzliche Mindestlohn von derzeit 12,41 Euro pro Stunde (Stand 2024). Der Mindestlohn ist nach § 1 Abs. 2 Mindestlohngesetz (MiLoG) für jede tatsächlich geleistete Arbeitsstunde zu zahlen. Tatsächlich geleistete Arbeit sind nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) auch Zeiten des Bereitschaftsdienstes. Pauschale Vergütungen von Zeiten des Bereitschaftsdienstes sind nach der vom BAG angestellten „Durchschnittsbetrachtung“ nur zulässig, wenn die im jeweiligen Monat geleisteten Arbeitsstunden einschließlich der Bereitschaftszeiten insgesamt im Durchschnitt zum Mindestlohn vergütet werden. Mindestlohnansprüche können innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfristen für bis zu drei Jahre rückwirkend geltend gemacht werden. Bei einer Entlohnung von Arbeitnehmenden unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns besteht somit das Risiko hoher Nachzahlungen.

Eine große Rolle bei der Beschäftigung im Bereich „Live-In-Care“ spielt das Entsendemodell (s. S. 2). Während bei der Entsendung ohne Arbeitnehmerüberlassung der Privathaushalt des Pflegebedürftigen bzw. seine Angehörigen gegenüber der Live-In-Kraft nicht weisungsbefugt sind, haben sie bei Entsendung mit Arbeitnehmerüberlassung Weisungsrechte. Auch hier lässt sich eine rechtssichere Umsetzung nur im (Leih-)Arbeitsverhältnis realisieren.

Die Überprüfung der Einhaltung arbeits- und arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben erfolgt je nach Regelungsgegenstand durch verschiedene Institutionen (u.a. Arbeitsschutzbehörden der Länder, Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung). Weil der Arbeitsort von Live-Ins der Privathaushalt ist, erfolgt die Live-In-Care weitgehend in einem Graubereich. Kontrollen des Zolls oder der Arbeitsschutzbehörden unmittelbar vor Ort sind praktisch nicht möglich, weil die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 Grundgesetz verfassungsrechtlich geschützt ist. Nur bei konkretem Verdacht kann der Zoll mit richterlichem Durchsuchungsbeschluss den Zutritt zur Wohnung erzwingen. Zwar kann die zuständige Arbeitsschutzbehörde vom Arbeitgeber Auskünfte wie zum Beispiel Stundenzettel verlangen, die es ihr ermöglichen nachzuvollziehen, ob die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes eingehalten werden, ohne den geschützten Raum der privaten Wohnung zu betreten. Insgesamt ist aber von einem Kontrolldefizit auszugehen.

Vermittlungsagenturen können in ihren Vermittlungsverträgen mit Privathaushalten Hausbesuche als Vertragsbedingung regeln und im Rahmen solcher Hausbesuche auf individualvertraglicher Grundlage Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte überprüfen. Auch bei Hausbesuchen durch Agenturen ist die Zustimmung des Wohnungs-/Hausinhabers erforderlich. Die DIN SPEC 33454 als freiwilliges Qualitätssicherungsinstrument empfiehlt Vermittlern von Live-In-Kräften, jeden Einsatzort mindestens einmal pro Jahr persönlich zu besuchen.

Bei arbeitsrechtlichen Verstößen müssen Arbeitnehmende ihre Ansprüche vor einem deutschen Arbeitsgericht individuell einklagen, ggf. mit Unterstützung von Gewerkschaften oder Betriebsräten. Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung erhalten ausländische Arbeitskräfte, die in Deutschland tätig sind, durch verschiedene Informations- und Beratungsangebote. Das bundesweite Beratungsnetzwerk „Faire Mobilität“ informiert und berät Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten kostenlos zu Fragen des deutschen Arbeits- und Sozialrechts in deren Herkunftssprache. Drittstaatsangehörige können sich mit arbeits- und sozialrechtlichen Fragen an das unentgeltliche und mehrsprachige Beratungsangebot „Faire Integration“ wenden.

Sozialrechtliche Rahmenbedingungen der Beschäftigten im Bereich der „Live-In-Care“

Die Pflegeversicherung gibt den Pflegebedürftigen die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, wie und von wem sie gepflegt werden. Sie haben die Wahl, ob sie Hilfe von professionellen Fachkräften in Anspruch nehmen (Pfleagesachleistung) oder aber Geld beziehen wollen (Pflegegeld) für eine selbstorga-

nisierte Pflege und Betreuung. Damit diese Möglichkeit auch gelebt werden kann, steht Pflegebedürftigen bei Bedarf an Beratung und Begleitung bei der Entwicklung und Realisierung von passenden Versorgungsarrangements der Anspruch auf Pflegeberatung nach dem SGB XI zur Verfügung. Oberstes Ziel ist es, dass die pflegebedürftigen Menschen so weit wie möglich selbstbestimmt leben und möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können. Dazu soll die Pflegeversicherung mit ihren Leistungen vorrangig die häusliche Pflege und die Pflegebereitschaft der Angehörigen und Nachbarn unterstützen.

Allerdings deckt die soziale Pflegeversicherung häufig nicht alle Bedarfe und Kosten der Pflegeversorgung ab. Die übrigen Kosten tragen die Pflegebedürftigen selbst, gegebenenfalls auch direkte Angehörige oder – im Falle finanzieller Hilfebedürftigkeit – die Sozialhilfe („Hilfe zur Pflege“). Die Pflegeversicherung wird deshalb auch als „Teilleistungssystem“ bezeichnet. Die Leistungen der Pflegeversicherung sind von der Dauer der Pflegebedürftigkeit, vom Pflegegrad und von der Art der Pflege abhängig. Eine ganze Reihe von Leistungen können genutzt werden, um eine Versorgung in der eigenen Häuslichkeit zu realisieren.

Bei der „Live-In-Care“ handelt es sich nicht um eine Leistung der Pflegeversicherung nach dem SGB XI, sondern um eine selbst organisierte Betreuung einer pflegebedürftigen Person. Pflegebedürftige können das Pflegegeld auch zur Finanzierung einer Betreuung durch eine Live-In-Kraft nutzen und mit verschiedenen weiteren Pflegeleistungen kombinieren.

Das Pflegegeld kann in Anspruch genommen werden, wenn mindestens Pflegegrad 2 vorliegt. Die Höhe des Pflegegeldes richtet sich nach dem Pflegegrad. Pflegebedürftige Personen müssen mit diesem Betrag die für sie erforderlichen Pflegemaßnahmen in geeigneter Weise selbst sicherstellen. Dazu zählen: körperbezogene Pflegemaßnahmen, pflegerische Betreuungsmaßnahmen sowie Hilfen bei der Haushaltsführung. Diese Geldleistung wird von der Pflegekasse oder dem privaten Versicherungsunternehmen ausgezahlt. Das Pflegegeld kann auch mit ambulanten Pflegesachleistungen kombiniert werden; dann werden Pflegegeld und Pflegesachleistung anteilig in Anspruch genommen.

Mit den ambulanten Pflegesachleistungen können Pflegebedürftige in der häuslichen Pflege die Hilfe eines zugelassenen ambulanten Pflegedienstes oder ambulanten Betreuungsdienstes oder von Einzel(pflege)kräften in Anspruch nehmen, die mit der Pflegekasse einen Vertrag abgeschlossen haben. Zu den Leistungen der zugelassenen professionellen Pflegedienste zählen körperbezogene Pflegemaßnahmen, pflegerische Betreuungsmaßnahmen und Hilfen bei der Haushaltsführung. Zugelassene ambulante Betreuungsdienste erbringen pflegerische Betreuungsmaßnahmen und Hilfen bei der Haushaltsführung.

Pflegebedürftige in häuslicher Pflege haben Anspruch auf einen Entlastungsbetrag in Höhe von bis zu 125 Euro monatlich (also insgesamt bis zu 1.500 Euro im Jahr), unabhängig vom Pflegegrad. Der Entlastungsbetrag wird zusätzlich zu den sonstigen Leistungen bei häuslicher Pflege gewährt. Der Betrag ist zweckgebunden einzusetzen für:

- qualitätsgesicherte Leistungen zur Entlastung pflegender Angehöriger und vergleichbar Nahestehender in ihrer Eigenschaft als Pfleger und/oder
- zur Förderung der Selbstständigkeit und Selbstbestimmtheit der Pflegebedürftigen bei der Gestaltung ihres Alltags.

Der Entlastungsbetrag dient der Erstattung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Leistungen der teilstationären Tages- und Nachtpflege, Leistungen der Kurzzeitpflege, Leistungen der zugelassenen Pflege- oder Betreuungsdienste im Sinne des § 36 SGB XI (in den Pflegegraden 2 bis 5, jedoch nicht von Leistungen im Bereich der Selbstversorgung) oder von Leistungen der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur Unterstützung im Alltag. Bei den Angeboten zur

Unterstützung im Alltag handelt es sich je nach der Ausrichtung um Betreuungsangebote, um Angebote zur Entlastung von Pflegepersonen oder um Angebote zur Entlastung im Alltag. Die Angebote müssen nach Landesrecht anerkannt sein, hierzu legen die Bundesländer das Nähere fest.

Für Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 besteht im Rahmen des Umwandlungsanspruchs noch eine weitere Möglichkeit, eine Kostenerstattung für Leistungen von nach Landesrecht anerkannten Angeboten zur Unterstützung im Alltag zu erhalten. Den Entlastungsbetrag und den Umwandlungsanspruch können Pflegebedürftige unabhängig voneinander in Anspruch nehmen.

Macht eine private Pflegeperson Urlaub oder ist sie durch Krankheit oder aus anderen Gründen vorübergehend an der Pflege gehindert, übernimmt die Pflegeversicherung für Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 die Kosten einer notwendigen Ersatzpflege für längstens sechs Wochen je Kalenderjahr (Verhinderungspflege). Die Leistungen der Verhinderungspflege betragen grundsätzlich auf Nachweis bis zu 1.612 Euro pro Kalenderjahr, wenn die Verhinderungspflege von Personen sichergestellt wird, die mit der pflegebedürftigen Person nicht bis zum zweiten Grad verwandt oder verschwägert sind und die mit der pflegebedürftigen Person nicht in häuslicher Gemeinschaft leben.

Für nahe Angehörige oder Personen, die mit der pflegebedürftigen Person in häuslicher Gemeinschaft leben, die Pflege aber nicht erwerbsmäßig ausüben, sind die Aufwendungen der Pflegekasse grundsätzlich auf den 1,5-fachen Betrag des jeweiligen Pflegegeldes begrenzt. Wenn in diesem Fall notwendige Aufwendungen der Ersatzpflegeperson (zum Beispiel Fahrkosten oder Verdienstaufschlag) nachgewiesen werden, kann die Leistung auf bis zu insgesamt 1.612 Euro aufgestockt werden.

Wird die Ersatzpflege von einer/einem nahen Angehörigen oder einem Haushaltsmitglied erwerbsmäßig ausgeübt, können ebenfalls bis zu 1.612 Euro im Kalenderjahr in Anspruch genommen werden. Voraussetzung für die Verhinderungspflege ist, dass die Pflegeperson den Pflegebedürftigen vor der erstmaligen Verhinderung mindestens sechs Monate in seiner häuslichen Umgebung gepflegt hat und die oder der Pflegebedürftige zum Zeitpunkt der Verhinderung mindestens in Pflegegrad 2 eingestuft ist. Die Wartezeit von sechs Monaten gilt beispielsweise auch als erfüllt, wenn sich mehrere Personen die Pflege zeitlich geteilt haben. Die Pflege muss nicht ununterbrochen ausgeführt worden sein. Die Ersatzpflegeperson übernimmt im Rahmen der Verhinderungspflege Tätigkeiten zur Sicherstellung der notwendigen Ersatzpflege, das umfasst ggf. auch sonst von der Live-In-Kraft erbrachte Tätigkeiten. Während einer Verhinderungspflege wird ein bisher bezogenes (anteiliges) Pflegegeld für bis zu sechs Wochen je Kalenderjahr in halber Höhe weitergezahlt.

Pflegebedürftige, die nur für eine begrenzte Zeit auf vollstationäre Pflege angewiesen sind, insbesondere zur Bewältigung einer Krisensituation bei der häuslichen Pflege oder übergangsweise im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt, gibt es einen Anspruch auf Kurzzeitpflege in entsprechenden vollstationären Einrichtungen. Die Höhe der Leistung beträgt bis zu 1.774 Euro für bis zu acht Wochen pro Kalenderjahr für die Pflegegrade 2 bis 5. Ergänzend zum Leistungsbetrag für die Verhinderungspflege können bis zu 806 Euro im Kalenderjahr aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln der Kurzzeitpflege für die Verhinderungspflege genutzt werden. Der für die Verhinderungspflege in Anspruch genommene Erhöhungsbetrag wird auf den Leistungsbetrag für die Kurzzeitpflege angerechnet. Damit stehen bis zu 2.418 Euro im Kalenderjahr für die Verhinderungspflege zur Verfügung. Dies kommt insbesondere den Anspruchsberechtigten zugute, die eine längere Ersatzpflege benötigen und in dieser Zeit nicht in eine vollstationäre Kurzzeitpflegeeinrichtung gehen möchten. Umgekehrt können bis zu 1.612 Euro im Kalenderjahr aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln der Verhinderungspflege auch für die Kurzzeitpflege genutzt werden, so dass dann insgesamt bis zu 3.386 Euro im Kalenderjahr für eine Kurzzeitpflege zur Verfügung stehen. Der für die Kurzzeitpflege in Anspruch genommene Erhöhungsbetrag wird dabei auf den Leistungsbetrag für eine Verhinderungspflege angerechnet. Zudem wird während der Kurzzeitpflege für bis zu acht Wochen je Kalenderjahr

die Hälfte des bisher bezogenen (anteiligen) Pflegegeldes weitergezahlt. Für den Fall, dass eine angestellte Live-In-Kraft ausfällt, kann der Anspruch auf Kurzzeitpflege entsprechend eingesetzt werden.

Damit Pflegebedürftige zu Hause gepflegt und betreut werden, kann es hilfreich sein, das Wohnumfeld an ihre besonderen Belange anzupassen. Ziel solcher wohnumfeldverbessernden Maßnahmen ist es, dass dadurch im Einzelfall die häusliche Pflege ermöglicht oder erheblich erleichtert oder eine möglichst selbstständige Lebensführung des Pflegebedürftigen wiederhergestellt wird. Die Pflegekasse kann für Pflegebedürftige der Pflegegrade 1 bis 5 auf Antrag bis zu 4.000 Euro als Zuschuss für solche Anpassungsmaßnahmen zahlen.

Pflegebedürftige haben Anspruch auf Versorgung mit Pflegehilfsmitteln, die zur Erleichterung der Pflege oder zur Linderung ihrer Beschwerden beitragen oder ihnen eine selbstständigere Lebensführung ermöglichen. Dazu zählen zum Verbrauch bestimmte Pflegehilfsmittel, deren Kosten von der Pflegekasse in Höhe von bis zu 40 Euro pro Monat erstattet werden, sowie technische Pflegehilfsmittel wie Notrufsysteme, Pflegebetten und Aufrichtehilfen oder Sitzhilfen zur Pflegeerleichterung. Für technische Pflegehilfsmittel müssen über 18 Jahre alte pflegebedürftige Personen einen Eigenanteil von zehn Prozent, maximal jedoch 25 Euro, je Pflegehilfsmittel zuzahlen.

Digitale Pflegeanwendungen und ergänzende Unterstützungsleistungen: Pflegebedürftige haben Anspruch auf Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen (DiPA) und ergänzenden Unterstützungsleistungen in der eigenen Häuslichkeit. Digitale Pflegeanwendungen auf mobilen Endgeräten oder als browserbasierte Webanwendung können von der pflegebedürftigen Person selbst oder in Interaktion von Pflegebedürftigen mit Angehörigen, sonstigen ehrenamtlich Pflegenden oder dem Pflegedienst genutzt werden, um Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten des Pflegebedürftigen zu mindern oder einer Verschlimmerung der Pflegebedürftigkeit entgegenzuwirken. Die pflegebedürftige Person hat Anspruch auf die hier genannten Leistungen bis zur Höhe von insgesamt 50 Euro im Monat (Stand 2024).

Unter Tages- und Nachtpflege (teilstationäre Versorgung) versteht man die vorübergehende Betreuung im Tagesverlauf in einer Pflegeeinrichtung, wenn häusliche Pflege nicht in ausreichendem Umfang sichergestellt werden kann oder wenn dies zur Ergänzung oder Stärkung der häuslichen Pflege erforderlich ist. Neben der Tages- und Nachtpflege können die Ansprüche auf ambulante Pflegesachleistungen und/oder (anteiliges) Pflegegeld in vollem Umfang in Anspruch genommen werden.

Im Rahmen der Leistungshöchstbeträge übernimmt die Pflegekasse die pflegebedingten Aufwendungen der teilstationären Pflege einschließlich der Aufwendungen für Betreuung und die Aufwendungen für die in der Einrichtung notwendigen Leistungen der medizinischen Behandlungspflege. Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie gesondert berechenbare Investitionskosten müssen dagegen grundsätzlich privat getragen werden. Zur teilstationären Pflege gehört auch die notwendige Beförderung der beziehungsweise des Pflegebedürftigen von der Wohnung zur Einrichtung der Tages- oder Nachtpflege und zurück.

Für ein individuelles Arrangement kann die Betreuungs- und Unterstützungsleistung durch die Live-In-Kraft mit Leistungen der Pflegeversicherung nach dem SGB XI kombiniert werden. Im Rahmen der Kombination mit ambulanten Pflegesachleistungen oder des Einsatzes der Verhinderungs- bzw. Kurzzeitpflege, steht das Pflegegeld anteilig gemäß dem SGB XI zur Verfügung. Pflegebedürftige können bei Bedarf die Pflegeberatung gemäß SGB XI zu den Leistungen des Sozialrechts nutzen.

Bisherige Erfahrungen im In- und Ausland

Bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur rechtssicheren Umsetzung einer Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich wurden auch die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern sowie aus bestehenden Modellprojekten in Deutschland einbezogen. So wurden Ansätze zur Absicherung einer rechtssicheren Betreuung in diesem Bereich aus Österreich, der Schweiz, Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Italien ausgewertet. Gerade hinsichtlich der Herausforderung, für Pflegebedürftige eine 24-Stunden-Betreuung finanziell tragbar zu gewährleisten, bei der die Live-In-Kraft faire Arbeitsbedingungen erhält, konnten hier keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden.

Ansätze, die vor allem auf Selbstständigkeit setzen (Österreich) oder nicht den Vorgaben der europäischen Arbeitszeit-Richtlinie unterliegen (Schweiz), aber auch die Lösung, auf ein individuelles Opt-Out der Beschäftigten zu setzen (Italien), boten keine rechtssichere Lösung, die sich einfach auf Deutschland übertragen lässt. So ist auch im österreichischen Kontext die Abgrenzung zur Scheinselbstständigkeit strittig, insbesondere aufgrund vorgegebener Arbeitszeiten und Einsätze auf Abruf sowie der Bindung der formal Selbstständigen an einen bestimmten Ort der Leistungserbringung. Darüber hinaus kann weder davon ausgegangen werden, dass Hausangestellte von der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht erfasst werden, noch dass eine Zeit, in der die Hausangestellten sich in näherer häuslicher Umgebung aufhalten müssen, um jederzeit einsatzbereit zu sein, grundsätzlich nicht als Arbeitszeit zu werten ist. Die europarechtliche Konformität des österreichischen Hausbetreuungsgesetzes wird insofern auch in der Literatur angezweifelt. In der Regel gehen die weiteren betrachteten Ansätze von Beschäftigungen aus, die sich an die Vorgaben der Arbeitszeitrichtlinie halten. In einigen Ländern waren die Modelle eher auf Haushaltshilfen ausgerichtet als auf Live-In-Kräfte (Frankreich). Interessante Hinweise gab es vor allem zur Vernetzung von verschiedenen Angeboten bei der Realisierung von häuslicher Betreuung (Niederlande) und der Vereinfachung und Förderung der Beschäftigung von Arbeitnehmern im Haushalt etwa durch Gutscheinmodelle (Belgien).

Bei den Erfahrungen aus Deutschland wurde vor allem auf die Erkenntnisse von CariFair und FairCare zurückgegriffen.

CariFair ist ein Angebot von derzeit 10 Caritasverbänden bzw. Sozialstationen (sieben in NRW, zwei in Bayern und einem in Baden-Württemberg). Es unterstützt Haushalte dabei, als Arbeitgeber ein faires und legales Beschäftigungsverhältnis mit ausländischen Betreuungskräften einzugehen. Ziel des Angebots ist es, Pflegebedürftigen eine gute und verlässliche Versorgung zu ermöglichen und gleichzeitig für die Betreuungskräfte faire und legale Beschäftigungsbedingungen zu schaffen. Die Caritas vermittelt den Kontakt zwischen einem Pflegebedürftigen und einer Betreuungskraft, Arbeitgeber ist aber der Pflegebedürftige („Arbeitgebermodell“). Dabei unterstützt die Caritas bei der Erfüllung der Arbeitgeberpflichten. Die Beschäftigung ist sozialversicherungspflichtig, und die Betreuungskraft wird unfallversichert. Für die Unterbringung der Betreuungskraft im Haushalt ist ein eigenes, abschließbares Zimmer erforderlich. Je nach Vertragsgestaltung übernimmt der Pflegebedürftige die Kosten für Unterkunft und Verpflegung der Betreuungskraft.

Die Zusammenarbeit mit einem polnischen Caritasverband ermöglicht es, dass in Polen interessierte Personen vor Ort beraten und auf ihren Einsatz in Deutschland vorbereitet werden. In Deutschland übernehmen zweisprachige Koordinatorinnen und Koordinatoren die Betreuung sowohl der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen als auch der Betreuungskräfte. Sie erstellen Einsatzpläne für die Betreuungskräfte und vermitteln z.B. in Konfliktfällen. Die Betreuung ist keine 24-Stunden-Betreuung. Eine Betreuungskraft im Angebot CariFair arbeitet durchschnittlich 38,5 Stunden in der Woche, an sechs Tagen pro Woche, und hat Anspruch auf 36 Tage bezahlten Urlaub im Jahr. Für die weitere Betreuung sollen die Familie, das soziale Umfeld und ambulante Pflegedienste mit einbezogen werden.

Auch bei FairCare geht es darum, durch Vermittlung, Beratung und Begleitung ein Angebot zur Verfügung zu stellen, das eine Betreuung zu Hause ermöglicht und den ausländischen Betreuungskräften faire Arbeitsbedingungen bietet. FairCare wurde 2014 vom Verein für Internationale Jugendarbeit e.V. Württemberg in Zusammenarbeit mit der Diakonie Württemberg ins Leben gerufen und beruht ebenfalls auf dem Arbeitgeber-Modell. Vermittelt werden Betreuungskräfte aus verschiedenen osteuropäischen Ländern. Der größte Anteil kommt aktuell aus Rumänien, Bulgarien und Polen. Ähnlich wie bei CariFair nimmt der FairCare „Arbeitgeberservice“ den Privathaushalten mehrere Aufgaben ab und übernimmt beispielsweise Formalitäten und behördliche Verfahren. Insbesondere erstellt FairCare Lohnabrechnungen und erledigt die Meldungen an die Sozialversicherungsträger. Ebenso wie bei dem Angebot der Caritas erfolgt die Begleitung von Pflegebedürftigen und Betreuungskräften teilweise zweisprachig (deutsch/polnisch).

Die vertragliche Wochenarbeitszeit der von FairCare vermittelten Betreuungskräfte beträgt 40 Stunden, pro Woche ist ein arbeitsfreier Tag zu gewähren. Der Arbeitsvertrag sieht einen Urlaubsanspruch von 30 Tagen im Jahr vor und ist unbefristet. Der Privathaushalt muss der Betreuungskraft ein eigenes, abschließbares Zimmer zur Verfügung stellen. Neben der Unterkunft wird auch die Verpflegung vom Privathaushalt kostenlos gestellt.

Sowohl CariFair als auch FairCare betonen, dass von den vermittelten Betreuungskräften keine Pflegetätigkeiten übernommen werden, sodass bei Pflegebedarf weitere Akteure in den Versorgungsmix aufgenommen werden. Gemeinsam ist beiden Betreuungsangeboten zudem, dass sie sich als Ergänzung und nicht als Ersatz zur Angehörigenpflege verstehen.

Bei FairCare wird neben dem Einsatz einer einzelnen Betreuungskraft als „Dauerkraft“ explizit auch auf die Möglichkeit hingewiesen, zwei Personen im „Tandem“ anzustellen, die die Betreuung im Wechsel übernehmen. In diesem Modell teilen sich zwei Betreuungskräfte eine Arbeitsstelle. Sie werden jeweils unbefristet vom Privathaushalt angestellt, zu 50% durchgehend bezahlt und wechseln sich in der Regel im 3-monatigen Rhythmus ab.

Fazit

Nach Auswertung der arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Erfahrungen aus dem In- und Ausland ist die Arbeitsgruppe zur Überzeugung gelangt, dass es kein einfach umsetzbares Konzept gibt, um das Ziel einer rechtssicheren Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich breitenwirksam zu erreichen. Aus Sicht der AG wäre es deshalb sinnvoll, in einem wissenschaftlich begleiteten Modellprogramm zu prüfen, inwieweit die folgenden Kernelemente in der Praxis einen Beitrag zu einer rechtssicheren Umsetzung der Beschäftigung im Bereich der „Live-In-Care“ leisten können:

- Eine rechtssichere Grundlage für die Beschäftigung von Live-Ins ist in Form einer regulären Anstellung bei Agenturen oder Haushalten möglich;
- Zum Schutz der Betreuungskräfte muss die derzeit nicht auszuschließende Praxis einer Rundum-die-Uhr-Versorgung durch eine Live-In-Kraft eingedämmt werden;
- Die zeitliche Einschränkung des Einsatzes von Betreuungskräften muss durch zusätzliche Angebote professioneller und familiärer Unterstützung aufgefangen werden (Pflege-Mix);
- Im Rahmen eines solchen Pflege-Mixes könnte die Betreuung durch eine Live-In-Kraft unter Berücksichtigung geltender arbeitsrechtlicher Handlungsspielräume mit täglichen Arbeitszeiten von bis zu 12 Stunden an maximal sechs Tagen pro Woche unter Wahrung des Gesundheitsschutzes der Betreuungskräfte erprobt werden;
- Als Anreiz für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen, Live-In-Care in einem Modell mit rechtssicherer Grundlage zu nutzen, hat die o.g. Arbeitsgruppe diskutiert, für die Live-In-Care

analog zur finanziellen Förderung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag nach § 45a SGB XI eine Umwandlung des ambulanten Sachleistungsbetrags (Stand 2024 = 40 Prozent des ambulanten Sachleistungsbetrags pro Monat) zu ermöglichen;

- Ausgehend von den Erfahrungen von CariFair und FairCare ist es sinnvoll und notwendig, die Umsetzung der Pflegesettings durch eine Koordinierungskraft begleiten zu lassen.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen hat die AG ein Konzept für ein Modellprogramm erarbeitet, das bereits auf deutliches Interesse im Länderkreis gestoßen ist. Für die Umsetzung eines solchen Modellprogramms und die damit verbundene Erprobung der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Live-Ins einerseits und der Rechtssicherheit für die Haushalte der Pflegebedürftigen und ggf. ihrer Angehörigen andererseits bedarf es aber noch weiterer Mitarbeit der Sozialpartner und der Länder, etwa beim Ausbau der konkreten Datenlage. Zudem benötigt der skizzierte Vorschlag die Zustimmung der anderen Ressorts bzw. aller Koalitionspartner, um beispielsweise in Form einer gesetzlichen Regelung für ein Modellprogramm umgesetzt werden zu können. An einer mehrheitlich unterstützten Lösung, die angemessene Arbeitsbedingungen für die Betreuungskräfte, höhere Rechtssicherheit für die Pflegebedürftigen und deren Angehörige sowie eine qualitativ hochwertige Versorgung für die Pflegebedürftigen gewährleistet, muss deshalb noch weitergearbeitet werden.