

VERBRAUCHERPOLITISCHE FORDERUNGEN FÜR DEN MARKT DER HÄUSLICHEN „24-STUNDEN- BETREUUNG“ VON PFLEGEBEDÜRFTIGEN

Positionspapier der Verbraucherzentralen Berlin, Brandenburg und
Nordrhein-Westfalen e.V.

06. November 2020

**Die Forderungen sind ein Ergebnis des Projekts
„Verbraucherschutz im ‚Grauen Pflegemarkt‘ stärken“.**

Autorinnen:

Natalia Bott, Verbraucherzentrale Berlin e. V.

Dr. Sylwia Timm, Verbraucherzentrale Brandenburg e. V.

Michelle Jahn, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.

Inhaltsverzeichnis

POSITIONSPAPIER DER VERBRAUCHERZENTRALEN BERLIN, BRANDENBURG UND NORDRHEIN-WESTFALEN 3

Hintergrund	3
Verbraucherpolitische Forderungen für den Markt der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ von Pflegebedürftigen.....	5
1. Gesetzliche Regelung der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“	5
1.1 Definition des Angebots	5
1.2 Sonderregelung der Arbeitszeit.....	5
1.3 Regelung der Beschäftigungsmodelle der Betreuungskräfte.....	6
1.3.1 Das Arbeitgebermodell	6
1.3.2 Das Entsendemodell.....	7
1.3.3 Das Selbstständigkeitsmodell	8
1.4 Regelung der Vermittlungstätigkeit	9
2. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“	10
3. Weitere Finanzierungsinstrumente der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“	10
4. Aufklärungs- und Informationsmöglichkeiten für Betroffene schaffen	11
5. Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen.....	11

Genderhinweis:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

POSITIONSPAPIER DER VERBRAUCHERZENTRALEN BERLIN, BRANDENBURG UND NORDRHEIN-WESTFALEN

HINTERGRUND

Das Projekt „Verbraucherschutz im Grauen Pflegemarkt‘ stärken“ (Laufzeit Dezember 2018 bis November 2020) hat zum Ziel, die rechtstatsächliche Lage im Bereich der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“¹ zu untersuchen und die Verbraucher über ihre Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten zu informieren. Im Fokus stehen private 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.

Die Dringlichkeit der Untersuchung dieses Themenkomplexes ergibt sich aus zahlreichen Aspekten, die hier nur beispielhaft aufgezeigt werden können.

- Die meisten älteren Menschen haben den Wunsch, so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden zu bleiben – auch wenn Pflegebedürftigkeit eintritt und/oder eine Demenz hinzukommt. Allerdings lässt sich dieser Wunsch angesichts zunehmender Mobilität und abnehmender familialer Pflegeressourcen durch Angehörige häufig nicht umsetzen.
- Für viele Betreuungssituationen ist auch die Pflege und Unterstützung durch einen professionellen ambulanten Pflegedienst keine Alternative, da der zeitliche Betreuungsbedarf zu hoch ist und die Inanspruchnahme eines ambulanten Pflegedienstes die finanziellen Mittel übersteigen würde. Viele Familien sehen daher die Beschäftigung einer Betreuungskraft als einzige Alternative zu einer Vollzeitbetreuung in einer vollstationären Einrichtung – zumal auch kaum freie Plätze zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund entstand in den vergangenen zehn Jahren ein unregulierter Markt für Betreuungskräfte aus dem meist osteuropäischen Ausland, der sich das bestehende Lohngefälle zunutze macht. Die „24-Stunden-Betreuung“ ist aus der Pflegelandschaft nicht mehr wegzudenken.
- Es gibt gegenwärtig keine (spezielle) gesetzliche Grundlage für diese Form der Betreuung von Pflegebedürftigen. Entsprechend sind für diese Arrangements unterschiedliche Rechtsnormen aus zahlreichen Gesetzen anwendbar: vom BGB bis hin zum Europa-Recht.
- Seit Jahren herrscht Intransparenz in Bezug auf alle grundlegenden Fragen rund um diese Betreuungsform: Wie man eine Betreuung zu Hause legal organisiert, was sie kostet, wer sie erbringt bzw. erbringen darf und vor allem auch wer sie vermittelt.

¹ Wir verwenden den Begriff der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“, da er sehr weit verbreitet ist und daher zur besseren Lesbarkeit beiträgt. Uns ist bewusst, dass diese Bezeichnung die Dienstleistung gerade nicht treffend beschreibt und an der rechtlichen und faktischen Realität vorbeigeht.

- Zur häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ gibt es für Verbraucher lediglich vereinzelte Beratungs- und Informationsmöglichkeiten, jedoch keine auf Dauer angelegten unabhängigen Beratungsangebote. Diese Informationslücke wird gern von Vermittlungsagenturen gefüllt. Sie werben für ihre Dienstleistung unter dem Deckmantel einer Pflegeberatung. Eine Risikoaufklärung können Verbraucher dort nicht erwarten, nachteilige Folgen des Arrangements werden nur erwähnt, um die Legalität des eigenen Angebots zu unterstreichen.
- Qualitative Mindeststandards existieren in diesem Bereich weder in Bezug auf die vertraglichen Regelungen noch auf die Gestaltung der Betreuungstätigkeit oder die Vermittlungsdienstleistung. Bemühungen einiger Vermittlungsagenturen, einen Normungsprozess anzustoßen, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Eigeninitiativen auf freiwilligen Selbstverpflichtungen beruhen und deswegen einen verlässlichen, gesetzlich garantierten Schutz für die Verbraucher nicht ersetzen.
- 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.
- Die Vermittlungsagenturen spielen eine zentrale Rolle im wachsenden „Grauen Pflegemarkt“. Sie haben die Ausgestaltung dieser Betreuungsform übernommen, stellen den Kontakt zum Entsendeunternehmen im zumeist osteuropäischen Ausland her, koordinieren den Vertragsabschluss und informieren schließlich die betroffenen Verbraucher. Für ihre „Verbraucherinformation“ gibt es keine gesetzlichen Regelungen; zudem sind diese in der Regel weder vollständig noch entsprechen sie inhaltlich der tatsächlichen rechtlichen Lage.
- Die Komplexität der angebotenen Beschäftigungsmodelle und ihre Rechtsfolgen sind den Verbrauchern in der Regel nicht bekannt.
- Es besteht eine enorme Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der Betroffenen über die Gestaltung des Arrangements und dem faktisch sowie rechtlich Möglichen. Genannt seien zum Beispiel die Unvereinbarkeit des Wunsches nach einer „Rund-um-die-Uhr“-Betreuung mit der Unmöglichkeit, diese durch Einsatz eines einzigen Menschen sicherzustellen. Auch die Kombination mit anderen Hilfsangeboten scheitert an ihrer Nichtverfügbarkeit oder am unzumutbaren Aufwand, diese zu organisieren und zu koordinieren.
- Neben einer guten Betreuung ist für Verbraucher wichtig, dass das Arrangement legal ist und dass sie es finanzieren können. Betreuungskräfte sollen für ihre Arbeit wertschätzend entlohnt und sozial abgesichert werden. Derzeit müssen Verbraucher diese Betreuungsarrangements überwiegend aus eigener Tasche finanzieren. Verbraucher und die Betreuungskräfte sind die schwächsten Parteien in dem Arrangement der „24-Stunden-Betreuung“: Geschäftlich unerfahren und gleichzeitig vor die Herausforderung gestellt, die Betreuung eines pflegebedürftigen Menschen zu organisieren, tragen sie zudem ein hohes Risiko, dass das von ihnen gewählte Betreuungsarrangement tatsächlich illegal ist.

VERBRAUCHERPOLITISCHE FORDERUNGEN FÜR DEN MARKT DER HÄUSLICHEN „24-STUNDEN-BETREUUNG“ VON PFLEGEBEDÜRFTIGEN

1. Gesetzliche Regelung der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“

1.1 Definition des Angebots

- ❖ Die häusliche „24-Stunden-Betreuung“ sollte als eigenständige Versorgungsform von Pflegebedürftigen neben der ambulanten und stationären Pflege gesetzlich definiert werden.
Insbesondere bedarf es der Definition des Leistungsangebots der „24-Stunden-Betreuung“ und der Angebotsmodelle sowie der Bezeichnung der Betreuungskräfte. Die Definition soll wesentliche Merkmale der Versorgung umfassen. Dazu gehören das Wohnen der Betreuungskraft im Haushalt der pflegebedürftigen Person/-en und die Abgrenzung der Betreuungsleistungen von der medizinischen Pflege. Im Gesetz sollten das Arbeitgebermodell, das Entsendemodell und das Selbständigkeitsmodell und ihre jeweiligen Ausgestaltungsmerkmale normiert werden.

Begründung:

Eine Definition des Leistungsangebots der „24-Stunden-Betreuung“ ist Voraussetzung, um entsprechende Anforderungen an die Versorgungsform zu bestimmen. Hier sollten die wichtigsten Merkmale der Versorgungsform enthalten sein. Wichtig ist auch die Abgrenzung von den professionellen Pflegeangeboten.

1.2 Sonderregelung der Arbeitszeit

- ❖ Angeregt wird, eine Ausnahme vom Arbeitszeitgesetz für die im Haushalt tätigen Betreuungskräfte vorzusehen. Parallel dazu soll eine Höchstgrenze für die am Stück zu leistende Arbeit – ähnlich dem österreichischen Modell - und eine Gesamtpausen- und -ruhezeit pro Tag festgelegt werden.
- ❖ Zudem sollten für die Betreuungskräfte effektive Beschwerdestellen eingerichtet bzw. bereits bestehende Beschwerdemöglichkeiten zum Beispiel bei den Gewerkschaften gestärkt und mit Krisenmanagementkompetenz für den Konfliktfall ausgestattet werden.

Begründung:

Die Einhaltung der Arbeitszeitregelungen in den privaten Haushalten ist nach dem derzeit gültigen Recht organisatorisch nicht möglich: Bereitschaftszeit, Pausenzeit und Arbeitszeit lassen sich nicht voneinander abgrenzen. Daher bedarf es einer Klarstellung, ähnlich wie in § 18 ArbZG, dass und unter welchen Voraussetzungen diese Pflegearrangements von den Arbeitszeitregelungen ausgenommen werden können.

Alternativ kann in Anlehnung an das österreichische Modell vorgesehen werden, dass die Arbeit periodisch konzentriert wird: Auf eine Periode mit täglicher Arbeitszeit über dem gegenwärtig geltenden Arbeitszeitmaximum folgt eine ausgleichende Freizeitperiode.

1.3 Regelung der Beschäftigungsmodelle der Betreuungskräfte

1.3.1 Das Arbeitgebermodell

- ❖ Das Arbeitgebermodell sollte bei der Regulierung gefördert werden, beispielweise indem finanzielle Anreize für die Wahl dieses Betreuungsmodells geschaffen werden. Hierzu sollte eine Finanzierung über die gesetzliche Pflegeversicherung und eine Erweiterung steuerlicher Entlastungsmöglichkeiten vorgesehen werden.
- ❖ Als Arbeitgeber sollten Verbraucher bei der Organisation der Beschäftigung in ihrem Privathaushalt unterstützt werden. Hierzu sollte eine anbieterunabhängige Institution, ähnlich der Minijob-Zentrale, eingerichtet werden. Sie sollte für die Verbraucher die erforderliche Betriebsnummer beantragen, das Beschäftigungsverhältnis bei der Sozialversicherung anmelden, beim Abschluss eines Arbeitsvertrags unterstützen, die Lohnabrechnung sowie das Abführen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen organisieren sowie über den Arbeitnehmerschutz (Arbeitszeit, Ruhezeiten, Urlaubszeit, Sicherheit am Arbeitsplatz) aufklären.
- ❖ Für die Beschäftigung einer Betreuungskraft durch den Privathaushalt sollte ein Muster-Arbeitsvertrag mit Mindeststandards erarbeitet und für Verbraucher und Betreuungskräfte zugänglich gemacht werden.

Begründung:

Das Arbeitgebermodell bietet Verbrauchern ebenso wie den ausländischen Betreuungskräften die größte rechtliche Sicherheit. Ziel ist es daher, dieses Modell im Rahmen der Regulierung zu fördern. Wichtiges Merkmal des Arbeitgebermodells ist, dass der Privathaushalt (die pflegebedürftige Person selbst und/oder ihre Angehörigen) zum Arbeitgeber der Betreuungskraft wird. Einerseits haben viele Verbraucher den Wunsch, dass Betreuungskräfte angemessen entlohnt und sozial abgesichert sind. Andererseits entspricht diese Beschäftigungsform am besten den tatsächlichen Gegebenheiten: Die Weisungsbefugnis liegt in Händen des privaten Haushalts, d. h. er macht der Betreuungskraft Vorgaben in Bezug auf Zeit, Umfang und Inhalt der Betreuung. Im Gegenzug soll der Haushalt auch eine direkte Verantwortung für die Organisation und die Einhaltung des geltenden Arbeitsschutzes sowie für den sozialen Schutz der beschäftigten Betreuungskraft übernehmen. Der gegenwärtig bestehende organisatorische Aufwand überfordert viele Verbraucher und schreckt von der Wahl dieses Modells ab.

Ein Fünftel der Ausgaben für die sogenannte „24-Stunden-Betreuung“ können in der Einkommenssteuererklärung als „Haushaltsnahe Dienstleistungen“ (höchstens 4.000 EUR) von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Kosten für die häusliche Betreuung übersteigen diesen Betrag allerdings zumeist erheblich, sodass keine ausreichende Entlastung erreicht wird.

1.3.2 Das Entsendemodell

- ❖ Im Entsendemodell sollten die Verbraucher vom Haftungsrisiko für die tatsächliche Abführung der Sozialversicherungsbeiträge für die Betreuungskräfte wie für die Einhaltung der Arbeitsschutzregelungen gesetzlich freigestellt werden. Dazu sollte im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eine gesetzliche Ausnahme von § 10 AÜG zugunsten der Verbraucher vorgesehen werden. Sie soll bewirken, dass bei der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ im Rahmen der EU-Entsendung keine Arbeitnehmerüberlassung mit der Folge stattfindet, dass ein Privathaushalt ohne sein Wissen und Wollen zum Arbeitgeber wird.
- ❖ Es wird angeregt, eine Haftung der Vermittlungsagenturen für die Sozialversicherungsbeiträge der Betreuungskräfte, ähnlich wie bei der Haftung gemäß § 14 Arbeitnehmerentsendegesetz, bei der Generalunternehmen für die Mindestentgelte der Arbeitnehmer haften, einzuführen.
- ❖ Vermittlungsagenturen sind verpflichtet, vor Abschluss des Vertrages mit dem Haushalt die Legalität des Arbeitsverhältnisses der Betreuungskraft mit dem Entsendeunternehmen zu überprüfen. Für Folgen, die aus einer unzureichenden oder fehlerhaften Prüfung erwachsen, entsteht ein Haftungsanspruch des Haushalts gegenüber dem Vermittler.
- ❖ Dienstleistungsagenturen, die Arbeitskräfte in die „24-Stunden-Betreuung“ entsenden oder vermitteln, obliegt die Verantwortung dafür, dass die Einhaltung von Arbeitsschutzstandards gewährleistet ist.

Begründung:

Das Entsendemodell ist gegenwärtig für Verbraucher das intransparenteste Modell der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“. Zum einen greifen hier gesetzliche Vorgaben aus mehreren Rechtsordnungen: deutsches Recht, EU-Recht (Entsenderichtlinie), ausländisches Recht und nicht selten auch ausländische Gerichtsbarkeiten beziehungsweise Prozessordnungen.

Die europäischen Entsenderegelungen sind nach ihrem Sinn und Zweck nicht für diese Arrangements gedacht. Die Entsendung wird in dem Bereich der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ von den Dienstleistungsunternehmen und den Vermittlungsagenturen missbraucht. Davon profitieren ausschließlich die ausländischen Entsendeunternehmen und die Vermittlungsagenturen, während Verbraucher und Betreuungskräfte die Risiken und Nachteile tragen.

Verbraucher wissen beispielsweise nicht, ob ein Dienstleistungsunternehmen in seinem Heimatland tatsächlich ein auf den heimischen Betreuungsmarkt gerichtetes und laufendes Betreuungsgeschäft betreibt und aus diesem heraus sein Personal zeitweilig nach Deutschland entsendet, oder ob es sich um eine reine Rekrutierungsfirma handelt, welche die heimischen Arbeitskräfte ausschließlich für die Arbeit in deutschen Haushalten anwirbt. Unklar bleibt für Verbraucher auch, ob das Entsendeunternehmen mit der Betreuungskraft tatsächlich einen Arbeitsvertrag oder doch nur einen Dienstleistungsvertrag (Auftragsvertrag) abgeschlossen hat und ob die von ihm für die Sozialversicherung der beschäftigten Betreuungskraft geleisteten Kosten von deren „Arbeitgeber“ tatsächlich dafür verwendet werden.

Durch die vorgeschlagene Haftungsverschiebung werden Vermittlungsagenturen dazu angehalten, ausländische Geschäftspartner sorgfältig auszuwählen, welche die Sozialversicherung ihrer Betreuungskräfte tatsächlich sicherstellen.

1.3.3 Das Selbstständigkeitsmodell

- ❖ Die Kriterien für eine selbstständige Erbringung der „24-Stunden-Betreuung“ sollten gesetzlich definiert und so gewählt werden, dass sie für Verbraucher nachprüfbar sind. So sollten beispielsweise eine Gewerbeanmeldung und die Erstellung von Rechnungen als Kriterien vorgesehen werden.
- ❖ Da Selbstständige nicht dem Arbeitszeitgesetz unterliegen, sollte die Einsatzzeit der selbstständigen Betreuungskräfte durch andere Regelungen begrenzt werden. Zudem sollten die Betreuungskräfte unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus sozialversicherungspflichtig sein.
- ❖ Agenturen, die selbstständige Betreuungskräfte vermitteln, sind verpflichtet, vor Abschluss des Vertrages mit dem Haushalt zu überprüfen, ob es sich tatsächlich um eine selbstständige Tätigkeit handelt. Für Folgen, die aus einer unzureichenden oder fehlerhaften Prüfung erwachsen, entsteht ein Haftungsanspruch des Haushalts gegenüber dem Vermittler. Für diesen Fall sollten Verbraucher auch von der straf- und bußgeldrechtlichen Verantwortung in diesem Bereich freigestellt werden.

Begründung:

Die Abgrenzung zwischen der Selbstständigkeit und der sogenannten Scheinselbstständigkeit ist für den Individualhaushalt in der Regel nicht möglich; sie wird von der Deutschen Rentenversicherung und gegebenenfalls Gerichten im Rahmen eines Statusfeststellungsverfahrens bzw. -prozesses vorgenommen. Stellt sich eine Tätigkeit als Scheinselbstständigkeit heraus, können Verbraucher nachträglich zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen in erheblicher Höhe verpflichtet werden. Die rechtliche Bewertung erfolgt einzelfallbezogen, obwohl die Betreuungstätigkeit im Rahmen der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“ typisch abläuft: Eine Betreuungskraft, die in der Zeit vor Ort wohnt, erbringt Betreuungsleistungen, die bezüglich Art und Umfang auf die Bedürfnisse der Betreuungsperson angepasst sind. Das Ergebnis der Bewertung jedes konkreten Arrangements bleibt für Verbraucher lange Zeit ungewiss. Diese Situation ist für Verbraucher unzumutbar. Daher müssen bestimmte Kriterien zum Ausschluss einer Selbstständigkeit bei der Erbringung von Betreuungsleistungen gesetzlich festgelegt werden. Bei ihrem Vorliegen soll die Annahme einer Scheinselbstständigkeit bei der sogenannten häuslichen 24-Stunden-Betreuung ausgeschlossen sein.

Nicht hinnehmbar ist auch, dass Verbraucher gegenwärtig allein für die Folgen der Scheinselbstständigkeit haften, selbst wenn sie zur Vermeidung der Illegalität eine Vermittlungsagentur einschalten. Geschützt werden sollen auch die Betreuungskräfte, die ungewollt in die Scheinselbstständigkeit geraten und erst im Laufe der Beschäftigung feststellen, dass sie nicht sozialversicherungspflichtig tätig sind.

1.4 Regelung der Vermittlungstätigkeit

- ❖ Die Ausübung der Vermittlungstätigkeit in diesem Bereich muss an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und unter Erlaubnisvorbehalt gestellt werden. Das Vorliegen der Voraussetzungen soll von den Vermittlungsagenturen regelmäßig gegenüber der Erlaubnisbehörde nachgewiesen werden. Unterbleibt ein Nachweis, sollte dies zum Widerruf der Zulassung für die Vermittlungstätigkeit führen.
- ❖ Es soll eine Registrierungspflicht für Vermittlungsagenturen eingeführt werden. Das bundesweite Register sollte die Kontaktdaten und die zuständige Haftpflichtversicherung enthalten und bundesweit für Verbraucher einsehbar sein.
- ❖ Die Vermittlungsagenturen sollten gesetzlich verpflichtet werden, Verbraucher beim Vertragsschluss zu informieren. Die Informationspflicht erstreckt sich auf den Versicherungsschutz, die rechtlichen Hintergründe des gewählten Angebotsmodells, die Wirkung der A1- Bescheinigung und den Hinweis auf das noch einzurichtende bundesweite unabhängige Beratungsangebot zur „24-Stunden-Betreuung“. Die Information soll schriftlich dokumentiert werden.
- ❖ Vermittlungsagenturen sind verantwortlich für die sorgfältige Auswahl einer geeigneten und den Anforderungen entsprechend qualifizierten Betreuungskraft. Tritt bei der betreuten Person ein durch eine ungeeignete Betreuungskraft verursachter Schaden ein, sollte die Vermittlungsagentur haften.
- ❖ Es sollten vertragliche Mindestinhalte und Mindeststandards für die Vermittlungs- sowie die Betreuungsverträge gesetzlich vorgegeben werden. Dazu gehören die Vertragsparteien und der Leistungsumfang der jeweiligen Dienstleistung (Vermittlungs- und Begleittätigkeit sowie Betreuungstätigkeit) sowie sämtliche Kosten und ihre Berechnungsgrundlagen, Regelungen zu Kündigungsmöglichkeiten und zur Haftung. Gerichtsstand soll zwingend der Wohnort des Verbrauchers sein. Sowohl der Vermittlungs- als auch der Betreuungsvertrag (soweit es sich nicht um einen Arbeitsvertrag handelt) sollten mit dem Tod des betreuten Verbrauchers enden.

Begründung:

Eine Vermittlungsagentur kann derzeit von jedermann ohne spezielle Voraussetzungen oder eine Erlaubnis betrieben werden. Dies ist jedoch nicht mit den hohen Risiken zu vereinbaren, die mit der Vermittlung von Betreuungsdienstleistungen an Pflegebedürftige einhergehen. Aktuell haften die Vermittlungsagenturen nicht, wenn eine von ihnen vermittelte Betreuungskraft einen Schaden beim Verbraucher verursacht.

Durch die Zulassungspflicht sollen Qualitätsstandards für die Ausübung der Vermittlungstätigkeit statuiert und garantiert werden. Verbraucher sollen anhand der Eintragung im bundesweiten Register die Angaben des Vermittlers überprüfen können. Weiter erhalten die Zulassungsstellen einen Überblick darüber, wie viele Agenturen mit welchen Beschäftigungsmodellen auf dem Markt aktiv tätig sind.

2. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“

- ❖ Als Instrument der Qualitätssicherung sollten Mindeststandards für die Erbringung der „24-Stunden-Betreuung“ eingeführt werden. Dazu soll eine pflegerische Grundqualifikation für die Betreuungskräfte gehören. Diese Grundqualifikation sollte eine fachliche Mindestvorbereitung in Anlehnung an die Alltagsbetreuerin nach § 53c SGB XI oder an die Schulungen sein, die für pflegende Angehörige nach § 45 SGB XI vorgesehen ist.
- ❖ Die Kontrolle der Grundqualifikation der Betreuungskräfte sollte den Vermittlungsagenturen auferlegt werden.
- ❖ Zur Qualitätssicherung soll weiter die Definition von Sprachniveaus dienen, mit denen Verbraucher verlässlich die Sprachkompetenz einschätzen können.
- ❖ Pflegebedürftige und Betreuungskräfte benötigen in besonderen Lagen, wie beispielsweise während der Corona-Pandemie, konkrete Handlungsempfehlungen, beispielsweise zu Hygienestandards oder Quarantäneregeln.

Begründung:

Gegenwärtig verfügen Betreuungskräfte in der „24-Stunden-Betreuung“ in der Regel nicht über eine Qualifikation im Umgang mit Pflegebedürftigen und haben häufig keine ausreichenden Deutschkenntnisse, teilweise reicht es nicht einmal für das Absetzen eines Notrufs. Beides ist aber essentiell notwendig für die Betreuung von pflege- und damit auch schutzbedürftigen Menschen. Daher sind Mindeststandards für die Leistungserbringung sowie die Definition einheitlicher Sprachniveaus zwingend erforderlich. Anerkennenswert ist, dass einige Vermittlungsagenturen eine Standardentwicklung zur Qualitätssicherung für häusliche Pflege durch osteuropäische Pflegekräfte im Rahmen eines DIN-Verfahrens angestoßen haben. Die Umsetzung ist allerdings nicht verpflichtend und kann daher einen gesetzlich garantierten Schutz nicht ersetzen.

3. Weitere Finanzierungsinstrumente der häuslichen „24-Stunden-Betreuung“

- ❖ Die „24-Stunden-Betreuung“ sollte ins System der pflegerischen Versorgung integriert werden und als Leistung der Pflegeversicherung gemäß SGB XI aufgenommen werden. Dazu könnten die Aufwendungen für die „24-Stunden-Betreuung“ beispielsweise analog zur Leistung der Betreuungsdienste über das Pflegesachleistungsbudget gemäß § 45 a Abs. 4 SGB XI abgerechnet werden.
- ❖ Die finanzielle Förderung steht unter der Voraussetzung, dass die Betreuung im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften stattfindet. Dazu gehört die Einhaltung des Arbeitsschutzes und des Mindestlohnes ebenso wie die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards.
- ❖ Außerdem sollen der Entlastungsbetrag sowie die Leistungen der Verhinderungspflege ausdrücklich für die „24-Stunden-Betreuung“ genutzt werden können.

Begründung:

Derzeit werden die Kosten der „24-Stunden-Betreuung“ zum weitaus überwiegenden Teil aus privaten Mitteln bestritten, da von den Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung lediglich das Pflegegeld zur Finanzierung eingesetzt werden kann. Dieses deckt die erforderlichen Kosten nicht ansatzweise, wenn die Betreuungskräfte unter Einhaltung des Mindestlohnes und der gesetzlichen Arbeitszeit arbeiten sollen. Wegen der hohen Kosten dieser Betreuungsform wird sie zum einen ausschließlich von finanziell besser gestellten Verbrauchern in Anspruch genommen. Zum anderen weichen viele Haushalte in den Bereich der Schwarzarbeit und der ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse aus. Um die finanzielle Situation der Pflegehaushalte, die osteuropäische Betreuungskräfte beschäftigen, zu erleichtern, sollte die Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegeversicherung – etwa des Entlastungsbetrags und der Verhinderungspflege – ermöglicht werden.

4. Aufklärungs- und Informationsmöglichkeiten für Betroffene schaffen

- ❖ Verbraucher benötigen verlässliche, umfassende und der Rechtslage entsprechende Informationen über diese Dienstleistung. Daher sollten unabhängige Angebote zur Information und Beratung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen über die häusliche „24-Stunden-Betreuung“ geschaffen werden.

Begründung:

Bisher gibt es bis auf wenige Ausnahmen – etwa in NRW - kein unabhängiges und verlässliches Beratungsangebot für dieses Leistungssegment. Die Angebote der „klassischen“ Pflegeberatung sind auf die Leistungen der Pflegeversicherung nach SGB XI zugeschnitten und decken die komplexen juristischen Anforderungen nicht ab. Angebote zur Information und Beratung der Pflegebedürftigen sollten daher institutionalisiert werden und künftig bundesweit zur Verfügung stehen.

5. Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen

- ❖ Die gegenwärtig vorhandenen Kontrollmechanismen, wie z. B. Bekämpfung der Schwarzarbeit oder Kontrollen der Arbeitnehmerüberlassung sollten auch in diesem Bereich wirksam eingesetzt werden.
- ❖ Als weiteres Kontrollinstrument soll das oben vorgeschlagene Zulassungsverfahren von Vermittlungsagenturen eingeführt werden.

Begründung:

Eine staatliche Kontrolle und Aufsicht sind notwendig, um die Qualität der Dienstleistung zu steigern sowie Pflegebedürftige und Betreuungskräfte zu schützen.