



Schader Stiftung

Философско-педагогическая
Hochschule Sankt Georgen
Hochschule Sankt Georgen

Entwurf

Bericht

**Fachworkshop Gestaltungsoptionen der
sogenannten „24-Stunden-Pflege“**

04. Juni 2019, Darmstadt

Autorinnen und Autor: Kirsten Mensch, Nora Schierenbeck und Kirill Uschatov

Inhaltsverzeichnis

Bericht zum Fachworkshop Gestaltungsoptionen der sogenannten „24-Stunden-Pflege“	3
Warum Gestaltungsoptionen diskutieren?	4
Wie können Arbeitszeiten im Live-in-Setting rechtlich gestaltet werden?	4
Wie lässt sich die sogenannte „24-Stunden-Pflege“ gestalten? Unterschiedliche Arbeits- und Dienstleistungsmodelle im Pflegedienst- und Betreuungssektor	7
Lokale Vernetzung	9
Die Rolle der Pflegestützpunkte	10
Die Rolle der Wohlfahrtsverbände	10
Die Rolle der Pflegeversicherung	11
Strukturierung und Standardisierung – so viel wie nötig, so wenig wie möglich?	11
Vermittlungsagenturen	12
Wie Vermittlungsagenturen handeln sollten	12
Wie Vermittlungsagenturen nicht handeln sollten und ihre „Qualität“ verbessern könnten	14
Neuformulierung des Paradigmas „ambulant vor stationär“?	15
Zusammenfassender Ausblick und Zukunft der sogenannten „24-Stunden-Pflege“	16

Bericht zum Fachworkshop Gestaltungsoptionen der sogenannten „24-Stunden-Pflege“

Seit Jahren wird in Deutschland der „Pflegernotstand“ diskutiert. Das Pflegepersonal ist überlastet, und Pflegebedürftige erhalten keine ausreichende Unterstützung, so der Befund. Vor diesem Hintergrund haben Betreuungsformen wie etwa die sogenannte „24-Stunden-Pflege“, die auch als „Live-in-Betreuung“ bezeichnet wird, mit den Jahren an Verbreitung gewonnen und sind in Deutschland kein Randphänomen mehr. Dabei werden meist Betreuungskräfte aus Osteuropa über Unternehmen nach Deutschland vermittelt, die eine Rundumversorgung übernehmen und dabei üblicherweise mit den Pflegebedürftigen zusammen wohnen. Ihre Zahl wird auf etwa 200.000 bis 400.000 geschätzt. Seit der EU-Osterweiterung sind knapp 300 Vermittlungsunternehmen entstanden.

Bei der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ entstehen Probleme auf unterschiedlichen Ebenen. Auf Seiten der Live-ins zeigen sie sich in Form entgrenzter Arbeitszeiten sowie möglicherweise prekärer Lebensverhältnisse. Die hiesigen Familien verlassen sich dabei meist zu sehr auf die Arbeit der Betreuungskraft, da diese oft als kostengünstige Alternative zu einer Unterbringung in einem Pflegeheim betrachtet wird. Wenn damit allerdings auch eine einem Pflegeheim entsprechende Betreuungs- und Pflegeleistung erwartet wird, verfestigen Familien jedoch ein Regime entgrenzter Arbeitszeit. Darüber hinaus sorgt das Fehlen eines rechtlichen Rahmens für Unklarheit in Bezug auf *Dos and Don'ts* innerhalb der „Live-In-Betreuung“.

Um über Gestaltungsoptionen dieser Betreuungsform zu diskutieren, wurde im Schader-Forum am 04. Juni 2019 in Kooperation mit dem Oswald von Nell-Breuning-Institut der Hochschule Sankt Georgen, der Universität Duisburg-Essen sowie der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen ein Fachworkshop veranstaltet, zu dem sich rund 30 Personen aus Wissenschaft und Praxis versammelten. Der Fachworkshop bot die Möglichkeit unterschiedliche Unternehmenskonzepte und Dienstleistungsmodelle im Betreuungssektor mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis ausführlich zu diskutieren. Ziel war es zu eruieren, wie eine zeitlich intensive Rundumbetreuung Pflegebedürftiger für alle Beteiligten fair gestaltet werden könnte. Einleitende Worte durch Vertreterinnen und Vertreter wissenschaftlicher Institutionen, Impulse zu Rechtslage und Praxiserfahrung sowie schließlich auch eine bisweilen kontrovers geführte Diskussion prägten die Veranstaltung. Teilgenommen an der Tagung haben Menschen mit sehr unterschiedlichen Perspektiven, nicht nur dass sie sowohl aus Wissenschaft als auch aus der Praxis stammen, sondern es zeigen sich bei ihnen auch teilweise Geschäftsinteresse, teilweise politische Voreinstellungen, immer vielfältige eigene Erfahrungen persönlicher oder dienstlicher Art.

Der folgende Bericht bietet einen Einblick in die Diskussion und spiegelt dabei die unterschiedlichen Perspektiven.

Vorab noch eine Anmerkung zu den Begriffen „Betreuung“ und „Pflege“: In diesem Bericht wird in Zusammenhang mit der von den Live-in-Kräften geleisteten Arbeit zumeist von „Betreuung“ gesprochen, auch wenn hierbei Pflegeleistungen wie Körperpflege, Verbände wechseln und Verabreichung von Medikamenten häufig ebenfalls durchgeführt werden. Die Abgrenzung zwischen Betreuung und Pflege kann nicht eindeutig gezogen werden. Während der Tagung wurden von verschiedenen Teilnehmenden wechselnde Begriffe gewählt, zumeist aber von Betreuung gesprochen. Anders wird die Begriffswahl oft im wissenschaftlichen Bereich festgelegt, so auch im Hintergrundpapier zu dieser Veranstaltung (siehe www.schader-stiftung.de/24-Stunden-Pflege)

Warum Gestaltungsoptionen diskutieren?

Hinsichtlich der rechtlichen Gestaltung einer „Live-in-Betreuung“ hält sich der Gesetzgeber auffallend zurück. Einerseits lassen sich bislang keine rechtssicheren Arbeitsmodelle oder Vertragsformen ausmachen, die eine solche Art der Rundumbetreuung arbeitsrechtlich einwandfrei zuließen. Andererseits scheint sich die Politik mit der aktuellen Situation zu arrangieren, sprich: sie verhält sich indifferent gegenüber den verschiedenen Arbeitsmodellen der „Live-in-Betreuung“. Auch ist die geringe Anzahl von Akteuren, die sich für eine bessere politisch-legislative Ausgestaltung der Rahmenbedingungen einsetzen, auffällig. Insofern sind Gestaltungsversuche der Wohlfahrtsverbände, Vermittlungsagenturen und Pflegedienste wichtige Ankerpunkte in der Diskussion.

Der Dialog zwischen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis orientiert sich an folgender Fragestellung:

Wie kann eine künftige politische Regulierung und praktische Gestaltung dieses „grauen Pflegemarktes“ aussehen, damit sich die Arbeitsbedingungen in der häuslichen „24-Stunden-Pflege“ verbessern?

Vor dem Hintergrund der Fragestellung werden folgende Punkte diskutiert:

- In welche Richtung soll sich die Live-in-Erwerbstätigkeit in Deutschland zukünftig entwickeln?
- Welche gegenwärtigen Defizite der sozialen Daseinsvorsorge machen dieses Angebot so attraktiv?
- Wie kann die Arbeitszeit im Live-in-Setting rechtlich gestaltet werden?
- Inwieweit können auf bürgerschaftliches Engagement beruhende Ansätze eine Alternative sein?
- Welches Potential birgt das niederländische Buurtzorg-Modell?

Wie können Arbeitszeiten im Live-in-Setting rechtlich gestaltet werden?

Damit Betreuung und Pflege zukünftig fair und gerecht ablaufen kann, ist eine entsprechende Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen nötig. Dr. Barbara Bucher, Richterin in Berlin, leitet ihren Vortrag bereits mit den Worten ein, dass die Frage nach der rechtlichen Ausgestaltung einer Rundumbetreuung „sehr schwierig“ ist. Die Hauptschwierigkeit bildet vor allem die Frage nach der Arbeitszeitgestaltung.

Beim derzeit üblichen System der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ betreut eine Person die pflegebedürftige Person allein und lebt mit ihr im selben Haushalt. Rotierend in einem mehrwöchigen bis hin zu mehrmonatigen Rhythmus wechselt sie sich mit einer oder mehreren anderen Betreuungskräften ab. Auch wenn allen Beteiligten klar sein muss, dass es sich hierbei nicht um eine 24-stündige Arbeitszeit pro Tag handeln kann, wird die Betreuung doch sehr oft als „Rundum“- oder eben „24-Stunden-Betreuung“ aufgefasst. Auf Grund der bestehenden Arbeitszeitregelung ist laut Barbara Bucher eine solche Betreuung in einer Live-in-Situation durch eine Person allein nicht denkbar. In Deutschland ist eine unbegrenzte Arbeitszeit nicht erlaubt und unvereinbar mit geltenden Arbeitszeitregelungen, wird aber scheinbar von der Regierung geduldet, da diese Praxis Vorteile mit sich bringt und für alle beteiligten Akteure wie etwa die Familie, Pflegedienste und Vermittlungsagenturen eine leichte Lösung für den aktuellen hohen Betreuungsbedarf darstellt.

Die zulässige Arbeitszeit pro Tag in Deutschland darf für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer laut Gesetz nicht mehr als acht bis maximal zehn Stunden betragen. Anschließend ist eine Ruhephase von insgesamt mindestens elf Stunden vorgesehen, die nicht unterbrochen werden darf. In speziellen Fällen wie Krankenhäusern, aber auch Pflegeeinrichtungen kann die Ruhezeit auf zehn Stunden verkürzt werden. Ausnahmen für Krankenhäuser und Pflegeheime bestehen auch im Hinblick auf Verlängerung von Arbeitszeiten. Bereitschaftszeit zählt laut dem deutschen und europäischen Recht als Arbeitszeit.

Diese Regelungen gelten nicht nur für Institutionen und Unternehmen, sondern auch für private Haushalte als Arbeitgeber. Eine ständige Anwesenheit der Betreuungskraft kann damit in einer Live-in-Situation nicht gewährleistet werden. Ebenso wenig können Betreuungskräfte von der Ausnahme zum Arbeitszeitgesetz profitieren, welche auf SOS-Kinder-Eltern zutrifft.

Fraglich ist, ob sich in einer Live-in-Situation die Einhaltung der Arbeitszeiten überhaupt sicherstellen lässt. Ist es möglich, unter Einhaltung der Arbeitszeitregelungen eine ausreichende Betreuung zu erreichen, wenn nur eine Betreuungskraft tätig ist? Was geschähe, wenn die pflegebedürftige Person während der Ruhezeit Hilfe braucht? Falls die Betreuungskraft anwesend ist, aber auf ihre Ruhezeit besteht, handelt es sich dann um unterlassene Hilfeleistung? Wenn ja, dann ist auch zu fragen, auf wessen Seite Hilfe unterlassen wird. Ist es die Betreuungskraft, die auf ihre Ruhezeit besteht? Sind es die Angehörigen, die sich der Verantwortung entziehen oder die Vermittlungsagentur, die nicht für ausreichend Personal gesorgt hat?

Jüngst wurden vom EuGH Urteile zur Erfassung von Arbeitszeit gesprochen, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu verpflichten, die Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer genau(er) zu erfassen. Laut Barbara Bucher wird diese Entscheidung in Europa zu einem erhöhten Maß an Kontrolle, aber vor allem zu mehr Arbeitnehmerschutz führen. Barbara Bucher sieht keinen Grund dafür, diese Regelungen zur Arbeitszeiterfassung nicht auch auf private Haushalte anzuwenden.

Eine Kontrolle im Privathaushalt erschwert laut Barbara Bucher allerdings das Grundgesetz. Artikel 13 gewährt die Unverletzlichkeit der Wohnung und damit ein Grundrecht auf räumliche Privatsphäre. Das schützt die Privathaushalte in Deutschland in gewissem Maße auch vor Kontrollen bezüglich Schwarzarbeit und Meldegesetzen bei Mindestlohnverhältnissen. Allerdings kann die Meldung eines aufmerksamen und misstrauischen Nachbarn einen Anlass für einen Zollbesuch bieten.

Dementsprechend kommt sie zu dem Schluss, dass sich die Frage um Gestaltungsoptionen nicht an die rechtliche Gestaltung der Arbeitszeiten, sondern vielmehr an die Live-in-Situation per se richten muss, um die Einhaltung der Arbeitszeiten gewährleisten zu können. Die jetzige Praxis der „Live-in-Betreuung“ passt in den meisten Fällen nicht zu den rechtlichen Gegebenheiten. Könnte man dann, so die naheliegende Frage, die rechtlichen Gegebenheiten ändern? Selbst wenn man das in Deutschland wollte, so die Einschätzung von Barbara Bucher, würde es am EU-Recht scheitern. Hier auf nationaler Ebene Änderungen anzustreben, ist daher ein politisch nicht sinnvolles Unterfangen.

In ihrem Vortrag stellt Barbara Bucher vier gegenwärtig praktizierte Arbeitsmodelle der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ vor:

- Selbstständigen-Modell
- Arbeitgeber-Modell
- Entsende-Modell
- Überlassungs-Modell

Beim Selbstständigen-Modell hat die Betreuungskraft einen Selbstständigen-Status durch eine Gewerbebeanmeldung im Herkunftsland oder in Deutschland und wird zumeist durch eine Agentur an eine zu betreuende Person vermittelt.

Auch beim Arbeitgeber-Modell kann eine Vermittlung erfolgen. Allerdings besteht ein Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis nicht zur Vermittlungsagentur, sondern zwischen Betreuungskraft und der betreuten Person oder deren Angehörigen.

Das Entsende-Modell beinhaltet ein Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis zwischen Betreuungskraft und Vermittlungsagentur. Zwischen der Agentur und der betreuten Person besteht ein Dienstleistungsvertrag und die Betreuungskraft arbeitet als Erfüllungsgehilfin oder Erfüllungsgehilfe im Auftrag der Agentur im Privathaushalt.

Als Alternative bietet das Überlassungs-Modell wiederum einen anderen Ansatz. Demnach hat die Betreuungskraft einen Arbeitnehmer-Status, die Vermittlungsagentur einen Arbeitgeber- oder Verleiher-Status und die betreute Person einen Entleiher-Status. In dieser Konstellation wird die Betreuungskraft durch die Vermittlungsagentur der betreuten Person zur Arbeit überlassen.

Um den rechtlichen Problemen entgegenzuwirken, wird häufig auf den Status von Betreuungskräften als Selbstständige zurückgegriffen, wie es in Österreich auch politisch gefördert wird. Das Betreuungspersonal ist bei einer Selbstständigkeit vom Arbeitszeit- sowie vom Mindestlohngesetz befreit.

In einem Diskussionsbeitrag kritisiert eine Teilnehmerin das Selbstständigen-Modell, indem sie unabhängig von der rechtlichen Diskussion auf die Arbeitszeitproblematik hinweist und deutlich macht, welchen Herausforderungen Betreuungskräfte zum Teil gegenüberstehen, wenn von der Familie eine qualitativ hochwertige Betreuung der Angehörigen erwartet wird. Obliegt die Verantwortung in Fällen wie diesen allein der Betreuungskraft, so sind viele Live-ins Berichten zufolge – überfordert und können den gewünschten Anforderungen nicht gerecht. Ein weiterer Nachteil ergibt sich bei Problemen, wenn sich sowohl die Familie der Verantwortung entzieht, da sie nach dem Selbstständigen-Modell nicht als Arbeitgeber gilt, als auch das Vermittlungsunternehmen, das sich oft nur als vermittelnde Instanz versteht. Dann stehen Betreuungskräfte im schlimmsten Fall alleine da und wissen nicht, was zu tun ist.

Unabhängig von der individuellen Perspektive sieht Barbara Bucher hier eine rechtliche Frage. Entsprechen die Tätigkeiten und die Eigenverantwortung der Live-in-Betreuungskräften dem, was üblicherweise unter selbstständiger Arbeit verstanden wird? Wäre die Zuteilung des Selbstständigen-Status gerichtsfest? Hat das Betreuungspersonal Flexibilität im Handeln sowie einen arbeitnehmeruntypischen Handlungsspielraum? Es ist fraglich, inwieweit eine Flexibilität besteht, wenn die Betreuungskraft immer dann tätig werden muss, wenn es die pflegebedürftige Person verlangt. Auch ein arbeitnehmeruntypischer Handlungsspielraum wäre demnach nicht gegeben. Charakteristisch für selbstständige Tätigkeiten sind in erster Linie die Verfügbarkeit über die eigene Arbeitskraft sowie Freiheit von Weisungsgebundenheit. In beiden Fällen würde das nicht auf die Betreuungskräfte zutreffen. Erstens richtet sich der Arbeitseinsatz nach den Bedarfen der Pflegebedürftigen, zweitens unterliegt die Pflegekraft zumindest indirekten Weisungen in ihrem Handeln. Beide Merkmale gelten laut Barbara Bucher als entscheidend bei der Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer und Selbstständige.

Aufgrund der potenziellen Nachteile sieht Barbara Bucher daher nicht die Lösung im Selbstständigen-Modell, da im Pflegekontext nicht die Rede von souveränen Selbstständigen ist, sondern von „Selbstständigen, für die [...] bequemerweise Arbeitszeitrecht und Mindestlohn nicht gelten“. In Deutschland ist es zum jetzigen Zeit unklar, ob Betreuungskräfte in einer Live-in-Situation als Selbstständige gelten dürfen oder ob ein Arbeitsverhältnis zu dem Vermittlungsdienst oder der betreuungsbedürftigen Person bestehen sollte. Der Kontext sowie der Arbeitsvertrag

spielen dabei immer eine große Rolle. Zusammenfassend hält Barbara Bucher letztlich nur ein „No-Live-in-Setting“ für rechtskonform. Die Betreuungskraft arbeitet die erlaubte Stundenzahl und hält die Pausenzeiten ein. Wo sie dann letztlich übernachtet, spielt keine Rolle. Das entspricht aber in den meisten Fällen nicht den Erwartungen und Notwendigkeiten des Pflegehaushalts.

Wie lässt sich die sogenannte „24-Stunden-Pflege“ gestalten? Unterschiedliche Arbeits- und Dienstleistungsmodelle im Pflegedienst- und Betreuungssektor

Trotz Arbeitszeit- und Arbeitsschutzgesetz in Deutschland zeigt sich in der Praxis, dass Live-in-Betreuungskräfte oft in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind. Zum Teil führen sie Tätigkeiten aus, für die sie nicht ausreichend qualifiziert sind und die erlaubten Arbeitszeiten werden deutlich ausgeweitet. Die Arbeitszeit und Vertragsgestaltung können im derzeitigen Live-in-Setting also zumeist nicht legal und für alle Beteiligten zufriedenstellend gestaltet werden. Personenbezogene Dienstleister gehen mit diesem Dilemma auf sehr unterschiedliche Art und Weise um und versuchen durch neue Betreuungskonzepte die Arbeitssituation von Betreuungskräften zu verbessern. Im Hinblick auf die Gestaltung innovativer Betreuungskonzepte stellen sich unter anderem folgende Fragen, die im Workshop von den Expertinnen und Experten diskutiert werden:

- Inwieweit können auf bürgerschaftlichem Engagement beruhende Ansätze eine Alternative darstellen?
- Welches Potential könnte das niederländische Buurtzorg-Modell bieten?

Bisher haben sich vereinzelte deutsche Pflegedienstleister vom niederländischen Buurtzorg-Modell inspirieren lassen und Elemente hiervon in ihr Pflegekonzept übernommen. Einen Betreuungsdienst, der sich an dem Buurtzorg-Modell orientiert und dies mit dem Live-in-Konzept kombiniert, gibt es bisher noch nicht.

Uta Kirchner vom Pflege- und Betreuungsdienst Care4Me in Berlin hat sich bei der Gründung ihres Pflege- und Betreuungsdienstes viele Gedanken gemacht, wie man die Betreuungs- und Pflegesituation für zu Betreuende und das Pflegepersonal fairer gestalten kann. Sie wollte ein Pflege- und Betreuungssystem entwickeln, das dem Leben von Hilfsbedürftigen und Betreuenden gleichermaßen mehr Sinn verleiht. Bei der Umsetzung hat sie den Anspruch, dass die „Arbeit für sie selbst und für andere gut sein soll“. Sie wollte einen ambulanten Pflegedienst schaffen, den sie als Kundin beauftragen würde und bei dem sie selbst auch arbeiten wollte. Mit ihrem ganzheitlichen Blick hat Uta Kirchner ihr Konzept von Care4Me an das niederländische Buurtzorg-Modell angelehnt. Das Buurtzorg-Modell ist ein auf Solidarität basierendes Pflegesystem, welches die häusliche Pflege in den Niederlanden seit 2007 revolutioniert hat. Buurtzorg ist eine niederländische Organisation für ambulante Pflege, die sich in Form von kleinen, regional agierenden Teams strukturiert. Diese Teams bestehen aus sogenannten (Nachbarschafts-) Krankenschwestern und Krankenpflegern, die für die Pflege und persönliche Betreuung pflegebedürftiger Personen in der jeweiligen Nachbarschaft zuständig sind. Sie stehen in engem Kontakt mit weiteren betreuenden Fachkräften wie Ärztinnen und Ärzten, Physiotherapeutinnen und -therapeuten sowie Krankenhäusern. Weiterhin wird auf bürgerschaftliches Engagement gesetzt, das heißt die Familie, Angehörige, Nachbarn und Ehrenamtliche werden in die Versorgung der Pflegebedürftigen miteinbezogen. Auf diese Weise entsteht zusätzlich ein informelles Netzwerk von Helferinnen und Helfern, die bei der Betreuung von Pflegebedürftigen mitwirken, sich gegenseitig unterstützen, einspringen und gegenseitig austauschen.

Bisher gibt es in Deutschland nur einige wenige Pflegedienste, die sich an dem niederländischen Buurtzorg-Modell orientieren und sich Elemente daraus zunutze machen. Uta Kirchner überlegt,

ob man auf Basis des Buurtzorg-Konzepts auch eine Alternative zur gängigen „Live-in-Betreuung“ entwickeln kann. Hierzu stellt sie sich folgende Fragen:

Was wäre, wenn...

- die Live-in Situation aus der „halb-legalen“-Ecke rauskäme?
- Live-in-Kräfte nach ihren Bedarfen qualifiziert, dazu ermächtigt und befähigt würden, am sozialen Leben teilzunehmen?
- sich mehrere Pflegekräfte in kleinen Teams um mehrere Pflegebedürftige kümmern würden?
- mehr Transparenz möglich wäre?
- andere Wohnformen auch für pflegebedürftige Senioren „modern“ würden?
- Pflegeberatung insgesamt nicht nur die Pflegebedürftigen, sondern auch ihr soziales Umfeld betrachten würden?

Uta Kirchner stellt sich also zunächst die Frage, wie rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden könnten, damit „Live-in-Betreuung“ legal umgesetzt werden könnte. Entweder müsste sich auf Seiten der Rechtslage eine deutliche Veränderung zeigen oder sich das Konzept und die Umsetzung von „Live-in-Betreuung“ deutlich verändern.

Weiterhin stellt sie Überlegungen an, inwiefern sich die „Live-in-Betreuung“ verändert, wenn Betreuungskräfte zum einen nach Bedarf eingesetzt und zum anderen in das Leben der zu betreuenden Person und die Kultur vor Ort eingebunden würden. Bisher führen insbesondere aus Mittel- und Osteuropa stammende Live-ins oftmals ein abgekapseltes und isoliertes Leben, welches sich lediglich um die Betreuung der hilfsbedürftigen Person dreht.

Würden in Anlehnung an das Buurtzorg-Modell mehrere Betreuungskräfte sich um mehrere betreuungsbedürftige Personen kümmern, so würde dies zum einen zu einem intensiveren Erfahrungsaustausch, gegenseitiger Unterstützung und Vertretung führen. Die Förderung lokaler Vernetzung könnte auch zu einer stärkeren sozialen Einbindung der Betreuungskräfte vor Ort führen.

Genauso wünscht sich Uta Kirchner, dass ein offener Dialog bezüglich der Arbeitssituation der „Live-in-Betreuung“ stattfindet. Bisher findet diese Art der Betreuung ihrer Meinung nach „hinter blickdichten Gartenhecken“ statt, und niemand spricht über dieses doch häufig genutzte Betreuungssystem. Live-in-Kräfte werden vielmehr versteckt, als dass sie in das soziale Leben vor Ort und in die Betreuungsfamilie eingebunden werden würden. Zum einen wird den Live-ins dadurch die Teilhabe am sozialen Leben verwehrt, zum anderen wird diese Beschäftigungsart tabuisiert, und es entsteht kein Erfahrungsaustausch zu alternativen Bewältigungsmöglichkeiten der Betreuungssituation. Hier müsste mehr Transparenz und Aufklärung über mögliche Pflege- und Betreuungsangebote stattfinden, was beispielsweise durch die Pflegestützpunkte unterstützt werden könnte.

Weiterhin sollten alternative Wohn- und Betreuungsformen für Senioren entwickelt und gefördert werden, die zu einer verbesserten Betreuungssituation beitragen könnten. So könnten beispielsweise vermehrt Senioren-WGs gegründet werden, wodurch die soziale Isolation älterer Menschen verhindert werden könnte.

Mit ihrem Betreuungskonzept verfolgt Uta Kirchner einen ganzheitlichen Ansatz und möchte die zu betreuende Person und ihr gesamtes Umfeld in den Blick nehmen. Hier setzt sie insbesondere den Fokus auf Familie, Angehörige und Nachbarschaft, die ein informelles Betreuungsnetzwerk bilden könnten. Die Entwicklung von informellen Betreuungssystemen durch Angehörige und

Familie könnte eine große Chance zur Verbesserung der Betreuungssituation sein. Allerdings gibt es in der Diskussion auch kritische Stimmen gegenüber informellen Betreuungssystemen. In den Bereichen, wo informelle Betreuung nicht entlohnt wird, wird insbesondere auf Familie und Nachbarschaft gesetzt. An diese Akteure werden hohe Ansprüche hinsichtlich ihrer Betreuungskompetenz und zeitlichen Ressourcen gestellt. Insbesondere der Familie würde eine Doppelbelastung zukommen: Die Angehörigen koordinieren bereits in den meisten Fällen das gesamte Betreuungsarrangement und müssten zudem noch selbst Betreuungsarbeit leisten. Familie und Nachbarn können also nicht alleiniges Versorgungsnetz sein. Hier scheint informelle Betreuung, wenn sie ausschließlich durch Familie, Nachbarn und ehrenamtlich Tätige erfolgt, an ihre Grenzen zu stoßen und kann nicht als isoliertes Betreuungs-Modell gesehen werden.

Lokale Vernetzung

Im Workshop zu den Gestaltungsmöglichkeiten der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ werden von den Teilnehmenden viele Überlegungen und Vorschläge gemacht, wie sich die Arbeitssituation von Pflege- und Betreuungspersonal besser und fairer gestalten ließe. Die Förderung von lokaler und regionaler Vernetzung zwischen Betreuungs- und Pflegepersonal wurde hierbei immer wieder angesprochen und könnte sich positiv auf die Arbeitssituation von Pflegekräften auswirken. Dies ist beispielsweise an dem Buurtzorg-Modell in den Niederlanden zu beobachten. Immenser Vorteil sind die kurzen Anfahrtswege zwischen den Kunden und eine intensivere Vernetzung sowie fachlicher Austausch zwischen den Betreuungskräften, die sich gegenseitig unterstützen, aushelfen und vertreten. Uta Kirchner setzt mit ihrem Pflege- und Betreuungskonzept Care4Me ebenfalls auf eine stärkere lokale Vernetzung. Ihr ist es besonders wichtig, den Nachbarschaftsbezug, auch in einer Großstadt wie Berlin, wieder herzustellen und informelle Versorgungs-Netzwerke durch Betreuungskräfte, Nachbarn und Ehrenämter zu fördern.

Eine ausgeprägte lokale Vernetzung ist auch bei polnischen Frauen zu erkennen, die sich noch bis vor wenigen Jahren völlig unabhängig von Vermittlungsagenturen in informellen Netzwerken organisierten, um sich gegenseitig bei ihrer Betreuungsarbeit zu unterstützen, so ein Beitrag in der Diskussion. Sie kommunizierten über soziale Netzwerke. Sie unterstützen sich in ihrer gegenseitigen Arbeit, vertraten einander bei Krankheit, tauschten sich über ihre Arbeit aus und hielten Absprachen. Die Arbeitsteilung und Vernetzung basierten auf Loyalität und Solidarität, nicht auf formellen Verträgen. Durch die Zunahme von Vermittlungsagenturen wurde diese Art der Arbeitsorganisation polnischer Betreuungskräfte jedoch weitestgehend verdrängt. Zu fragen ist hier natürlich auch, wie die Kehrseite dieser informellen Netzwerke aussah. Fördert die Betonung von Loyalität und Solidarität nicht die eigene Ausbeutung?

Auf eine engere lokale Vernetzung setzen mittlerweile auch einige Vermittlungsagenturen, wobei diese bei der Umsetzung deutlich formaler und systematischer vorgehen. Manche Agenturen vermitteln und entsenden deutschlandweit Betreuungskräfte an Pflege- und Betreuungsbedürftige, bieten nichtsdestotrotz einen aufwendigen Betreuungsservice für die Angehörigen an. Dafür werden beispielsweise ortsansässige Pflegedienste sowie Ärztinnen und Ärzte bei Bedarf vermittelt. Angehörige werden ebenfalls in die Koordination und Umsetzung der Betreuung und Pflege intensiv eingebunden, was sich beispielsweise in Form von durch manche Vermittlungsagenturen gewünschter und geförderter systematischer Dokumentation der Betreuung darstellt.

Insgesamt ist eine stärkere Vernetzung von lokal ansässigen Pflege- und Betreuungsexpertinnen und -experten zu verzeichnen. Sie wird als Potenzial gesehen, das Betreuungsangebot und die Betreuungsqualität deutlich zu verbessern. Wobei auch hier Grenzen bestehen, weil diese Art der Arbeitsorganisation vermutlich in abgelegeneren ländlichen Regionen kaum umzusetzen sein wird.

Die Rolle der Pflegestützpunkte

Pflegestützpunkte spielen ihrer Zielsetzung nach für die lokale Vernetzung und die Informationsvermittlung von Pflege und Betreuung eine bedeutende Rolle. Pflegestützpunkte werden von den Kranken- und Pflegekassen auf Initiative des jeweiligen Bundeslandes eingerichtet. Ihre Hauptaufgabe ist es, Pflege- und Betreuungsbedürftige und deren Angehörigen zu beraten. Es werden Informationen zur Pflegefinanzierung, rechtlichen Rahmenbedingungen und möglichen Pflegeheimen gegeben. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, das gesamte Leistungsspektrum für die zu betreuende Person durch die Pflegeberaterinnen und -berater der Pflegestützpunkte zu koordinieren. Sie haben also eine Organisations- und Koordinationsfunktion, die eine effiziente Vernetzung aller Angebote für Pflegebedürftige vor Ort und regional leisten soll. Auch die Expertinnen und Experten des Workshops zu den Gestaltungsoptionen der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ in der Schader-Stiftung betonen, dass Informationen hinsichtlich Finanzierung und Umsetzung von häuslicher Pflege in der Gesellschaft öffentlich zugänglich gemacht werden müssen. Es sind zwar schon Verbesserungen zu verzeichnen, wobei die Öffentlichkeitsarbeit weiter intensiviert werden müsste. Hierfür sollten die Pflegestützpunkte die entsprechenden Ansprechpartner sein und Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit zum Thema häusliche Pflege betreiben. Wobei auch betont wird, dass diese Informationsweitergabe häufig auf informellem Weg über Nachbarschaft, Bekannte und Freunde stattfindet. Aktive und geplante Informationssuche zum Thema Pflege findet bei Angehörigen eher weniger statt, da bei plötzlicher Pflegebedürftigkeit den Betroffenen oftmals keine Zeit für das aufwändige Suchen von Informationen und passendem Betreuungsangebot bleibt. In diesem Fall verlassen sich viele auf persönliche Erfahrungsberichte von Freunden und Bekannten.

Pflegestützpunkte hätten also die Aufgabe, als übergeordnete Koordinationsstelle zu fungieren, die unterschiedliche Betreuungsangebote zusammenbringt und Betroffenen formelle und informelle Unterstützungsangebote entsprechend vermittelt.

Seit der Pflegereform 2009 wurden in Rheinland-Pfalz 135, in Bayern 60, in Hessen 29 und in Thüringen lediglich drei Pflegestützpunkte eingerichtet¹. Im Workshop wird die Relevanz von Pflegestützpunkten und ihrer Koordinationsleistung, die sie bieten könnten, deutlich. Sie sollten dafür mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden.

Die Rolle der Wohlfahrtsverbände

Die Wohlfahrtsverbände leisten bei der Aufrechterhaltung und Umsetzung des Pflege- und Betreuungssystems in Deutschland einen großen Beitrag. Auch sie könnten zu einer stärkeren lokalen Vernetzung und somit zu einer verbesserten Betreuungsqualität beitragen. Einer stärkeren Vernetzung mit weiteren Betreuungsdienstleistenden steht aber eine rechtliche Hürde entgegen. Wohlfahrtsverbände riskieren ihre Gemeinnützigkeit, wenn sie verbindliche Absprachen mit privatgewerblich organisierten Einrichtungen treffen. Für die Wohlfahrtsverbände ist es de facto ausgeschlossen, Kooperationsverträge mit anderen Betreuungsdienstleistenden abzuschließen. Diese Einschränkung kann es komplizierter bis unmöglich machen, dass Wohlfahrtsverbände sich

¹ Siehe folgende Webseiten (Zugriff am 16.10.2019): <https://www.tmasgff.de/pflege>;
<https://www.vdek.com/LVen/HES/Vertragspartner/Pflege/pflegestuuetzpunkte.html>;
<https://www.stmgp.bayern.de/pflege/pflegestuuetzpunkte/>;
https://www.vdek.com/LVen/RLP/Presse/Pressemitteilungen/2018/20180716_zehn-jahre-pflegestuuetzpunkte-in-rheinland-pfalz.html

mit anderen privaten Anbietern aus dem Pflege- und Betreuungssektor zusammen tun. Wobei gerade Wohlfahrtsverbände mit ihrem hauptamtlich und ehrenamtlich tätigen Pflege- und Betreuungspersonal zu einer stärkeren regionalen Vernetzung und einer verbesserten Pflegequalität beitragen könnten.

Die Rolle der Pflegeversicherung

Im Rahmen des Workshops werden die unterschiedlichen Akteure und ihre Rolle im Kontext der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ diskutiert. Immer wieder werden aktuelle und zukünftige Aufgaben der Pflegeversicherung angesprochen. Angesichts der stetig steigenden Eigenanteile, die über die reguläre Pflegeversicherungsleistung nicht gedeckt werden können, wird in Zeiten des Pflegenotstands eine Reform der Pflegeversicherung nötig sein. Die Leistungen, die durch die Pflegeversicherung finanziert werden, sind im elften Sozialgesetzbuch (SGB XI) festgehalten. Trotz der vermeintlich eindeutig festgeschriebenen Leistungen mangelt es an Eindeutigkeit hinsichtlich des durch die Pflegeversicherung zu erbringenden Leistungsspektrums. Zum einen gibt es Unsicherheiten darüber, welche Qualifikation das Betreuungspersonal für welche Tätigkeiten aufweisen muss, die letztendlich über die Pflegeversicherung abgerechnet werden können. Zudem müsste genauer definiert werden, welche Art von Tätigkeiten der tatsächlichen „Pflege“ zuzuordnen sind, und entsprechend von der Pflegeversicherung zu erstatten sind und welche Tätigkeiten bereits unter „häusliche Krankenpflege“ fallen und über die Krankenkasse abgerechnet werden müssten. Die Übergänge dieser Tätigkeiten scheinen fließend zu sein. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker fordern hier also mehr Eindeutigkeit und klar definierte Tätigkeitsbeschreibungen, beispielsweise in Form von Modularisierungen der Leistungen.

Strukturierung und Standardisierung – so viel wie nötig, so wenig wie möglich?

Bisher wurde insbesondere die Rolle der Akteure mit ihren Aufgaben und Pflichten im Betreuungssystem unter die Lupe genommen. Nun stellt sich aber auch die Frage, wie Betreuungstätigkeiten ausgestaltet sein müssen, damit eine hohe Betreuungsqualität und Kundenzufriedenheit gewährleistet werden kann. Die Expertinnen und Experten des Workshops haben unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Betreuungsarbeit gestaltet werden muss, um eine hohe Qualität zu gewährleisten. Insgesamt wird das Ausmaß an Strukturierung und Standardisierung der Betreuung und Pflege zur Debatte gestellt, also wie stark organisiert und strukturiert ambulante Betreuung sein muss, damit eine hohe Versorgungsqualität und letztendlich auch eine hohe Kundenzufriedenheit gewährleistet werden kann.

Der Betreuungs- und Pflegedienstleister Care4Me von Uta Kirchner setzt auf einen eher niedrigen Standardisierungsgrad. Ihr Personal organisiert sich in Teams, die sich selbst steuern, ihre Arbeit koordinieren und strukturieren. Es gibt flache Hierarchien und keine übergeordnete Instanz, die die Einsätze der Teams plant und kontrolliert. Den Teammitgliedern wird hierdurch ein hoher Entscheidungs- und Handlungsspielraum zugesprochen, mit dem aber nicht immer alle Teammitglieder zurechtkommen. Einige sind an die stark strukturierten Arbeitsabläufe und Vorgaben, wie sie bei herkömmlichen Dienstleistern gelten, gewöhnt und sind mit der Freiheit, die ihnen auf einmal entgegengebracht wird, überfordert.

Betreuungs- und Pflegekräfte in einem typischen Anstellungsverhältnis bei einem Dienstleister oder einer Vermittlungsagentur haben deutlich weniger Handlungsspielraum und Entscheidungsmöglichkeiten bei ihrer Arbeit. Dies ist nach Meinung einiger Fachleute im ambulanten Setting durchaus notwendig, um die Qualität der Dienstleistung bei wechselndem Personal sicher zu stellen. Bei einem großen und gewinnorientierten Dienstleister treffen Betreuungs- und Pflegekräfte also unter Umständen auf mehr Vorgaben und Strukturen, die in erster Linie die Effizienz und Qualität der Dienstleistung sichern sollen. Ein hoher

Standardisierungsgrad zeigt sich beispielsweise in Form von regelmäßigen Qualitätsvisiten, Handreichungen und auszufüllenden Tätigkeitsprotokollen.

Eine zunehmende Strukturierung und Standardisierung kann aber auch bedeuten, dass die Betreuungs- und Pflegekräfte in ihrer Entscheidungskompetenz und Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden, was zu Unzufriedenheit und einer zunehmenden Belastung führen kann. In der Diskussionsrunde melden sich kritische Stimmen, die die zunehmende Standardisierung im Betreuungs- und Pflegesektor als bedenklich einschätzen. Eine stärkere Standardisierung und Konzeptualisierung der Arbeitsabläufe führen nicht unbedingt zu einer Qualitätssteigerung. Es kann sogar negative Auswirkungen auf die Zumutbarkeit der Arbeitstätigkeit und letztendlich auch auf die Betreuungsqualität haben. Das Hauptproblem hierbei ist, so eine vorgetragene Meinung, dass Kompetenzen und Tätigkeiten im Betreuungssektor konzeptualisiert werden, die sich nicht unbedingt konzeptualisieren lassen. Das Entscheidende an Betreuung ist „die eigentliche Begleitung dieser Person, dass man mit ihr gemeinsam alt wird, dass man sich auf ihre täglichen Bedürfnisse einstellt“. Diese Art von Beziehung, die oft über Jahre aufgebaut wird, kann mit keinem Standardisierungs-Plan erfolgreich umgesetzt werden.

In der Praxis zeigt sich, dass Dienstleister mit dem Ausmaß an Strukturierung ihrer angebotenen Dienstleistung sehr unterschiedlich umgehen, ein deutlicher Trend hin zu mehr Standardisierung und Strukturierung ist in den letzten Jahren zu verzeichnen. Aber auch hier ist zu beachten, dass womöglich ein großer Unterschied hinsichtlich der Beziehungsqualität zwischen Live-in-Kräften und stundenweise agierenden Betreuungsdienstleistern mit wechselndem Personal besteht. Häusliche Betreuung durch eine Live-in-Kraft bedeutet unter Umständen eine alte, betreuungsbedürftige Person über einen längeren Zeitraum zu begleiten, sie womöglich aus der Isolation zu holen und soziale Unterstützung zu bieten. Ständig wechselndes Pflege- und Betreuungspersonal allein kann dem Anspruch an intensive Beziehungsgestaltung nicht gerecht werden.

Vermittlungsagenturen

Die Anzahl der Unternehmen zur Vermittlung von Betreuungskräften an Privathaushalte steigt, insbesondere seit der EU-Osterweiterung. Michael Gomola leitet eine solche Vermittlungsagentur mit Standorten in Berlin, Stuttgart und im polnischen Gliwice. Seine Erfahrungen trägt er in einem Impulsvortrag vor.

Wie Vermittlungsagenturen handeln sollten

Bereits auf 14 Jahre Berufserfahrung kann Michael Gomola innerhalb des Pflegesektors zurückschauen. Seine eigene Agentur *CareWork* gründete er mit der Zielsetzung, eine legale, bezahlbare und unbürokratische Dienstleistung anzubieten. Um das zu erreichen, wurde mit verschiedenen rechtlichen Arbeitsmodellen wie etwa einem (unselbständigen) Arbeitnehmer- oder Selbstständigen-Modell experimentiert. Aktuell verfährt er eigenen Angaben zufolge nach dem Entsende-Modell. Auf Nachfrage in der Diskussion verweist Michael Gomola auf eine besondere polnische Vertragsform, die er als „arbeitnehmerähnliche Selbstständigkeit“ bezeichnet. Danach ist es in Polen möglich, Arbeitnehmerverträge nicht zeit-, sondern leistungsorientiert zu vereinbaren. Zwar gibt es nach diesem Modell keinen Anspruch auf Urlaubsgeld, die Pflicht zu Sozialversicherungsabgaben (in Polen) besteht aber dennoch.

Michael Gomola hält keine der rechtlichen Gestaltungen für optimal. Familien möchten, so vermutet Gomola, in den meisten Fällen nicht die Rolle des Arbeitgebers übernehmen, da damit stets hohe Risiken verbunden sind. Aus diesen Gründen spricht sich Michael Gomola mit Nachdruck für klare gesetzliche Regelungen aus.

Laut Michael Gomola fängt eine erfolgreiche Vermittlung bereits bei der Kundenberatung an. Dabei ist es besonders wichtig, die Erwartungshaltung der Kunden an das Ausmaß an gestatteter Arbeitszeit zu korrigieren, um zukünftige Konflikte zu vermeiden. In der praktischen Anwendung stellt er fest, dass die Vorstellungen auf Kunden- und Dienstleisterseite oft weit auseinander liegen. Vermittlungsagenturen fungieren in dieser Hinsicht metaphorisch als Waage, die diese Vorstellungen möglichst ausgleichen und auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Dadurch können Vermittlungsagenturen auch proaktiv vor Eintritt möglicher Enttäuschungen agieren und vermeiden so einen häufigen Wechsel der Betreuungskräfte.

Wenn die Interessen zwischen Kunde und Dienstleister bereits im Vorhinein weitestgehend übereinstimmen, wird die erfolgreiche Zusammenarbeit signifikant gefördert.

Personalmanagement spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Damit Konfliktpotenzial vermieden werden kann, müssen Vermittlungsagenturen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften beispielsweise auf deutsche Sprachkenntnisse achten. Auch Unterschiede in der Kultur und Mentalität haben einen wichtigen Stellenwert, die von Vermittlungsagenturen berücksichtigt werden müssen. Die Einsatzplanung ist ebenfalls sehr entscheidend. Im Idealfall soll für einen fließenden Wechsel der Betreuungskräfte gesorgt werden. Vermittlungsagenturen können das, bedingt durch räumliche Distanz, oft nicht rechtzeitig kontrollieren. Es ist daher wichtig entsprechende Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort dafür bereit zu stellen, so Michael Gomola.

Er sieht Vermittlungsagenturen neben Personalmanagement und Einsatzplanung auch dazu verpflichtet, dem Konfliktmanagement ausreichend Aufmerksamkeit zu schenken. In vielen Fällen sind es „Kleinigkeiten“, wie unterschiedliche Sichtweisen auf Essen oder Freizeitausgleich, die durch Vermittlungsagenturen in kurzer Zeit geklärt werden können. Daher sieht Michael Gomola Vermittlungsagenturen nicht bloß als eine Brücke zwischen Angebot und Nachfrage. Entscheidend ist die weiterführende Begleitung beider Parteien, auch nachdem bereits eine Betreuungskraft an einen pflegebedürftigen Menschen vermittelt wurde.

Die „24-Stunden-Pflege“ versteht Michael Gomola lediglich als einen Begriff für eine Betreuungsform, die er mit eigenen Worten als „Anwesenheitsbetreuung“ beschreibt. Er verweist darauf, dass es sich dabei um eine Teamleistung handelt. Eine solche „rund um die Uhr Betreuung“, die durch die Begrifflichkeit der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ vermittelt wird, ist von einer einzigen Person nicht zu leisten. „Teamleistung“ bedeutet in diesem Sinne, dass pflegebedürftige Personen ein gewisses soziales Netzwerk vorweisen müssen, um eine Betreuungskraft vermittelt zu bekommen. Damit wird insbesondere der Familie eine elementare Rolle zugesprochen. Diese kann speziell in kritischen Situationen wie Konflikten oder anderen Unstimmigkeiten als helfende Stütze dienen.

Von Schwarzarbeit, die es im Markt der Live-ins häufig gibt, distanziert er sich. Mit Blick auf informell arbeitende Betreuungskräfte aus der Ukraine verweist er auf die Absicherung und vorhandenen Rechte durch Verträge, von denen Betreuungskräfte in legal operierenden Vermittlungsagenturen profitieren können. Er appelliert für gesetzliche Regelungen und finanzielle Unterstützung durch den Bund, damit Familien nicht mehr auf den Schwarzarbeitsbereich ausweichen und stattdessen mit einem Eigenanteil von etwa 1.000 – 1.300 € auch eine legal arbeitende Betreuungskraft anstellen können. Um Betreuungskräfte aus der Schwarzarbeit herauszuholen, schlägt Michael Gomola gesetzliche Regelungen vor, die an klar definierte Qualitätskriterien und spezifische Ausbildungsinhalte geknüpft sind. Dafür braucht es ein Konzept, das dieses Modell finanziert.

Wie Vermittlungsagenturen nicht handeln sollten und ihre „Qualität“ verbessern könnten

In der Diskussion zeigt sich, dass lediglich ein geringer Teil der Vermittlungsagenturen hohe Qualitätsstandards verfolgt, die sie sich selbst auferlegt haben. Ein einheitlicher Kodex der Qualitätssicherung, nach dem alle Agenturen verfahren, existiert gegenwärtig nicht. Diskussionsbeiträge zeigen auf, dass die Mehrheit von Vermittlungsagenturen nicht die Leistungen erbringen, die sie versprechen. Dabei wird auf eine Erhebung von Stiftung Warentest aus dem Jahr 2017 verwiesen, die auf eine Diskrepanz zwischen versprochener und tatsächlich erbrachter Leistung von Vermittlungsagenturen hindeutet.

Es kommen mehrfach auch negative Beispiele zur Sprache, in denen sich Vermittlungsagenturen der Verantwortung späterer Steuerung entziehen, beispielsweise in Krankheitsfällen von Betreuungskräften oder bei Streitigkeiten mit der Familie. In solchen Fällen sehen sich viele Vermittlungsagenturen nicht als die verantwortliche Instanz. Hierzu berichtet eine Akteurin aus einer Gewerkschaft von Vorfällen, bei denen Betreuende von ihrer Vermittlungsagentur im Stich gelassen wurden, als Streitigkeiten mit der Familie entstanden sind. Den Vermittlungsagenturen wird dabei oft das Motiv der Geldgier vorgeworfen, da der Pflegenotstand lukrative Geschäftsmöglichkeiten bietet. Auch Akteure aus Vermittlungsagenturen berichten, dass mehr Nachfrage besteht als momentan durch das Personal abgedeckt werden kann.

Vermittlungsagenturen sollten in der Regel eine gute Betreuung sicherstellen. Die Realität ist in manchen Fällen dagegen weit entfernt davon. In der Diskussion berichtet eine Teilnehmerin über die mangelnde oder nicht vorhandene Einarbeitung von Betreuungskräften vor Ort. Basierend auf Forschungsergebnissen stellt sie zwar eine informelle Weitergabe von Informationen zwischen Betreuungskräften fest, eine fachliche Einarbeitung findet allerdings nicht statt.

Um sich von den „schwarzen Schafen“ unter den Vermittlungsagenturen abzusetzen, sehen sich andere Vermittlungsagenturen umso mehr in der Verantwortung, Qualitätssicherung zu betreiben, etwa mit Orientierungshilfen, Verhaltensleitlinien oder einem Ethikkodex. Agenturen müssen bei einer Vermittlung die eigenen Kapazitäten bedenken und lernen, unzumutbare Pflegefälle abzulehnen.

Eine andere Möglichkeit der Qualitätssicherung ist ein Qualitätszertifikat, welches Michael Gomola gemeinsam mit dem TÜV-Rheinland entwickelt hat. Dabei werden die gesamten Unternehmensprozesse offen gelegt.

Claudia Menebröcker, Vertreterin von CariFair vom Caritasverband für das Erzbistum Paderborn e.V., skizziert in ihrem Input die Vermittlungsstrukturen und Arbeitsbedingungen von Betreuungskräften bei CariFair. Seit etwa 2005 hat die Caritas zur Kenntnis genommen, dass vermehrt osteuropäische Betreuungskräfte nach Deutschland kommen, um dort in der Altenpflege tätig zu sein. Daraufhin initiierte die Caritas Deutschland an ausgewählten Standorten ein gemeinsames Projekt mit der Caritas Polen.

CariFair hat es sich zur Aufgabe gemacht, Betreuungskräfte an Pflegehaushalte zu vermitteln sowie unterstützend und beratend zur Seite zu stehen. Ein wichtiges Ziel hierbei ist, möglichst faire und gute Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal zu ermöglichen.

Claudia Menebröcker stellt zunächst die Kernaspekte der Arbeitsgestaltung bei CariFair in der häuslichen Betreuung vor. Sie betont, dass CariFair sich bewusst gegen eine Selbstständigkeit oder Entsendung der Betreuungskräfte entschieden hat. Das gesamte Betreuungspersonal arbeitet bei Vermittlung durch CariFair nach dem Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Modell. Der Arbeitsvertrag hält Bezahlung, gesetzlich geregelte und damit bezahlte Urlaubszeiten und andere Formalitäten fest. CariFair bietet also bestimmte Rahmenbedingungen, wobei die Betreuungskräfte nicht bei CariFair, sondern bei den Kunden selbst angestellt sind. Dies bedeutet, dass hier die Familien in der Funktion des Arbeitgebers sind, was auch entsprechende Pflichten mit sich bringt. Bei den

bürokratischen Hürden zur Einrichtung dieses Vertragsverhältnisses und bei der konkreten Abwicklung werden die privaten Haushalte von CariFair unterstützt. Das Beschäftigungsverhältnis, das CariFair anbahnt, ist durch eine hohe Sicherheit gekennzeichnet. Die Betreuungskräfte sind kranken- und sozialversichert, erhalten bezahlten Urlaub, Lohnfortzahlung bei Krankheit, ein tariflich geregeltes Gehalt und erwerben Rentenansprüche. All diese Leistungen vermitteln den Betreuungskräften ein Gefühl von Arbeitsplatzsicherheit. Dies wird von vielen Beschäftigten positiv angenommen, wobei es im Betreuungs- und Pflegesektor auch immer wieder Betreuungskräfte gibt, die den Weg in die Schwarzarbeit wählen, weil ihnen die Sozialabgaben zu hoch sind. Sie gehen also bewusst ein höheres Risiko ein, damit sie mehr Geld verdienen. An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass Betreuungskräfte durchaus gewillt sind, mehr Arbeitsstunden zu leisten, als vom Gesetzgeber toleriert wird. Wenn eine Live-in-Kraft in der Wohnung der Betreuungsperson wohnt, isoliert von Freunden und Verwandten ist, ist sie oft bereit, deutlich mehr Stunden zu arbeiten, um letztendlich auch mehr Geld zu verdienen. Eine stärkere Kontrolle der Einhaltung der gesetzlich geregelten Arbeitszeiten wäre möglicherweise nicht von allen Betreuungskräften gewünscht. Um die Qualität des Betreuungsservices zu sichern, setzt CariFair auf sogenannte Koordinatorinnen. Dies sind Vermittlerinnen zwischen der Betreuungsfamilie und der jeweiligen Betreuungskraft, die telefonisch und durch regelmäßige Besuche vor Ort als Ansprechpartnerinnen zur Verfügung stehen und hierdurch zu einem ordentlichen Qualitätsniveau der Betreuungsleistung beitragen. Die Koordinatorinnen der Caritas sprechen deutsch und polnisch, um möglichst gut zwischen den jeweiligen Parteien vermitteln zu können. Zudem sind sie auch dafür zuständig, mit den Familien die Betreuungszeiten so zu koordinieren, dass diese im Einklang mit den gesetzlich geregelten Arbeits- und Pausenzeiten sind. Genauso stehen sie bei aufkommenden Konflikten zur Seite und moderieren. Zudem fördern die Koordinatorinnen den Austausch und die Unterstützung zwischen den Betreuungskräften.

Claudia Menebröcker betont den Wunsch, faire und sichere Arbeitsbedingungen für die Betreuungskräfte zu schaffen, weiß aber auch, dass es in diesem Arbeits-Setting nicht immer möglich ist, die rechtlichen Arbeitsschutzbedingungen einzuhalten. Dies trifft beispielweise auf die nächtliche Rufbereitschaft zu. Bei CariFair wird in solchen Betreuungsfällen nach individuellen Regelungen und Lösungen gesucht. So erhalten beispielsweise Betreuungskräfte nach einer Nacht mit Betreuungseinsätzen Freizeitausgleich, und die Angehörigen müssen dafür einspringen. Einsatzzeiten werden also individuell angepasst. Claudia Menebröcker ist sich der rechtlichen Schwierigkeiten bewusst, die aber bei einem Setting, wo Wohn- und Arbeitsort nicht voneinander getrennt sind, nur schwer auszuschließen sind.

Auch im Rahmen dieses Impulses wird deutlich, dass man beim Versuch, gerechte und faire Arbeitsbedingungen für alle Beteiligten herzustellen, an rechtliche Grenzen wie das Arbeitszeitgesetz stößt. An dieser Stelle stellt sich erneut die Frage, mit welchem Kranz unterstützender Tätigkeiten (etwa seitens der Angehörigen) und Dienstleistungen (etwa seitens zusätzlicher haushaltsnaher Dienstleister*innen) eine sogenannte „24-Stunden-Betreuung“ eigentlich versehen werden muss, damit sie überhaupt gesetzeskonform ist.

Neuformulierung des Paradigmas „ambulant vor stationär“?

Im Rahmen des Workshops wird immer wieder deutlich, dass es für die Betreuungssituation einer Person keine pauschalen Lösungen gibt, sondern es immer eine Entscheidung ist, die individuell abgewogen und getroffen werden muss. Das Paradigma „ambulant vor stationär“ ist die politisch gewollte Maxime, die im SGB XI leitend ist. Auch entsteht oft der Eindruck, dass die betreuungsbedürftige Person nicht aus der gewohnten Umgebung herausgerissen werden möchte, sondern ihr ein Altern im eigenen Zuhause ermöglicht werden sollte. Aber es gibt auch

Gegenbeispiele, die zeigen, dass sich Hilfebedürftige in Pflegeheimen durchaus sehr wohl fühlen können und Angehörige deutlich entlastet werden.

Vereinzelt haben ambulante Pflege- und Betreuungsdienste bereits einen Aufnahmestopp von neuen Kunden erklärt, und Statistiken zeigen deutlich, dass die ambulante Versorgung, so wie sie zurzeit stattfindet, nicht mehr handhabbar ist, insbesondere dann, wenn das Ausmaß der Angehörigenpflege weiter zurückgehen sollte. Die Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis sind sich einig: Das Paradigma „ambulant vor stationär“ muss überdacht und neu formuliert werden.

Wenn eine ambulante Betreuungssituation von der Politik jedoch weiterhin favorisiert wird, dann ist es die Aufgabe des Staates, Angehörige in ihrer Situation zu unterstützen und mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Sollte es hingegen einen Trend hin zu einer stationären Versorgung geben, plädieren die Expertinnen und Experten dafür, dass die Zweigleisigkeit von ambulanter und stationärer Versorgung erhalten bleiben muss. Man sollte also auf einen Pflege-Mix setzen. Als Pflege-Mix wird ein Pflegearrangement verstanden, das sich aus unterschiedlichen Pflege- und Betreuungsangeboten zusammensetzt, um dadurch eine individuell auf die Bedürfnisse des Hilfsbedürftigen angepasste Betreuungsleistung zu gewährleisten. So könnte beispielsweise ein ambulanter stundenweise einsetzbarer Betreuungsdienst soziale Unterstützung bieten, aufwendigere pflegerische Tätigkeiten würden von einem ambulanten Pflegedienst übernommen und bei Engpässen helfen Angehörige oder Nachbarn aus. Eine Live-in-Kraft mit einem 8-Stunden-Arbeitstag kann hier ebenfalls eine Rolle spielen. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob so ein individuelles Pflege- und Betreuungsmodell für Betreuende und zu Betreuende attraktiv genug im Hinblick auf Bezahlung und Qualität ist, und damit den grauen Sektor der heutigen Live-in-Betreuungspraxis ersetzen kann. Zudem könnte ein Pflege-Mix-Modell nicht flächendeckend angeboten werden und aufgrund der hohen Kosten nicht von allen Bevölkerungsschichten genutzt werden, wenn nicht entsprechende Unterstützung von der Politik bereitgestellt wird.

Zusammenfassender Ausblick und Zukunft der sogenannten „24-Stunden-Pflege“

Die unterschiedlichen Ansätze, wie Betreuung und Pflege organisiert und umgesetzt werden, verdeutlicht nur einmal mehr die Unübersichtlichkeit des Betreuungsdienstleistungssektors in Deutschland. Dies ist mitunter auf die mangelnden Standards des Gesetzgebers hinsichtlich der Beschäftigungsform der Betreuungskräfte zurückzuführen und führt letztendlich auch zu einer großen Verunsicherung bei den zu Betreuenden und ihren Angehörigen.

Historisch betrachtet fand Betreuung von Hilfsbedürftigen vor allem im Kreis der Familie statt. Angehörige organisierten und leisteten entsprechende Betreuung und Pflege. Bei medizinisch anspruchsvolleren Aufgaben wurde eine Pflegekraft mit entsprechender Qualifikation hinzugeholt. Dieses Bild von häuslicher Betreuung wandelt sich zunehmend, sei es aufgrund demografischer Veränderungen oder dem Wandel von Lebensstilen der Angehörigen, die eine selbstständige und vor allem familiär gestützte Betreuung nicht mehr zulässt. Diese Art der informellen Arbeitsteilung wurde durch Vermittleragenturen und Dienstleister, die systematisch und gezielt Betreuungskräfte an Familien vermitteln, ergänzt, auch als Ersatz der Angehörigen. Trotz dieser Entwicklungen scheint sich die Betreuungssituation nicht unbedingt zu verbessern. In Deutschland herrscht Pflegenotstand und eine sogenannte „24-Stunden-Betreuung“, so wie sie zurzeit organisiert ist, ist für viele Betreuungskräfte eine anspruchsvolle und belastende Aufgabe, die in Konflikt mit dem Arbeitszeitgesetz steht. Zugleich wird den Familien in Deutschland nach wie vor eine tragende Rolle im Kontext der Betreuung pflege- oder betreuungsbedürftiger Menschen zugesprochen. Es sind die Angehörigen, die primär verantwortlich sind.

Ausgangspunkt bei der ganzheitlichen Betrachtung von Betreuung sollte die betreuungsbedürftige Person sein. In der Diskussionsrunde wird von den Expertinnen und Experten betont, dass die

Betreuung einer Person immer individuell betrachtet werden sollte. Es muss also entschieden werden, welche Form der Betreuung für die hilfsbedürftige Person am geeignetsten ist. Dabei wird ein Betreuungsmodell in Form einer einzelnen Live-in-Kraft als nicht zukunftsfähig erachtet. Es gibt aber auch Kritiker an dieser Stelle, die einen Pflege-Mix im Hinblick auf die Kosten und Umsetzung als nicht ausreichend erachten. Nur eine bestimmte Klientel könnte sich diese auf mehrere Dienstleister verteilte Betreuungsform finanziell leisten.

Hier wird also deutlich, dass Betreuung und Pflege von Angehörigen keine reine Privatsache ist, sondern gesellschaftlich entsprechend unterstützt werden muss. Aus Sicht eines Experten gibt es für Angehörige ein „*right to care*“ genauso wie ein „*right not to care*“. Entscheidet sich die Familie dafür, die zu betreuende Person zu Hause alt werden zu lassen, muss die Politik hier auch entsprechende Unterstützung bieten, damit diese Aufgabe von pflegenden Angehörigen zu vertretbaren Bedingungen bewältigt werden kann. Auf der anderen Seite sollten Angehörige die Freiheit haben, keine Betreuungs- und Pflegearbeit leisten zu müssen, wenn sie dies nicht möchten oder können. Entsprechende Angebote, die dies ermöglichen, müssen von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden.

Betreuung und Pflege können also nicht mehr als isolierte Aufgabe im Rahmen der Familie betrachtet werden, sondern muss in weitere Unterstützungsangebote eingebettet sein. Ein Vorschlag, der insbesondere allein wohnende Pflegebedürftige aus der Isolation herausholen könnte, sind alternative Wohnformen. Es könnten Alters-Wohngemeinschaften gegründet werden oder Betreuungsbedürftige könnten Wohnraum jüngeren Personen/Studierenden zur Verfügung stellen und Betreuung als Gegenleistung erhalten, so nur einer der genannten Vorschläge zu alternativen Wohnformen im Alter. Darüber hinaus wäre es eine Chance, informelle Netzwerke in der Nachbarschaft weiter zu fördern, um sich gegenseitig bei Krankheit und Gebrechen zu unterstützen. Dies würde zudem den Bezug zum Stadtteil und der Nachbarschaft stärken. Weiterhin sollten Ehrenamt und Vereinsarbeit, die ebenfalls unterstützend in der häuslichen Betreuung tätig sein könnten, gefördert werden.

Eine wichtige Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung von Betreuung kommt auch den Pflegestützpunkten zu. Sie haben zum einen die Aufgabe, Wissen und Informationen rund um das Thema Pflege bereitzustellen, und zum anderen eine Koordinationsfunktion. Sie sollen Angehörige und zu Betreuende über lokale Unterstützungsangebote, formeller sowie informeller Art, informieren und entsprechende Angebote je nach Bedarf der Kunden koordinieren und Kontakte herstellen. Aber auch an dieser Stelle wird vom Plenum gefordert, dass die Arbeit der Pflegestützpunkte deutlich intensiviert werden müsste und diese mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden sollten. Eine weitere Forderung ist, mehr Wissensvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Betreuung und Pflege anzubieten. Dies sollte insbesondere durch die Politik gefördert und an entsprechenden Stellen umgesetzt werden. Gerade in akut auftretenden Betreuungsfällen besteht bei den Angehörigen oft eine Wissenslücke und sie wissen nicht, an welche Institution sie sich mit ihren Fragen wenden sollen. Möglich wäre an dieser Stelle eine Sensibilisierung der Gesellschaft durch mediale Kanäle, indem gezielt dem Pflegedienstsektor mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Gerade in Zeiten der Digitalisierung, mit Social Media und Smartphones, ist der Wissenstransfer deutlich unkomplizierter als vor einigen Jahren.

Zuletzt stellte sich bei vielen anwesenden Expertinnen und Experten die Frage, ob das herrschende Paradigma „ambulant vor stationär“ nicht überdacht und neu formuliert werden muss. Laut SGB XI hat der Erhalt der häuslichen Pflege Vorrang gegenüber dem Ausbau einer teil- oder vollstationären Pflege. Zum einen hat dies finanzielle Gründe und zum anderen will man die Betreuungsbedürftigen nicht aus ihrer gewohnten Umgebung herausreißen, sondern ihnen das Altern in ihrem eigenen Zuhause ermöglichen. Die Unterbringung in einem Pflegeheim wird

demnach eher als Notlösung betrachtet oder kommt nur für Betreuungsdürftige in Betracht, die eine intensivere behandlungspflegerische Versorgung benötigen. Angesichts der massiven Zunahme des ambulanten Betreuungsbedarfs stellt sich die Frage, inwiefern ein Vorzug der rein ambulanten Versorgung noch handhabbar ist.

Abschließend formulieren die geladenen Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis Wünsche, wie die Gestaltungsmöglichkeiten der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ verbessert und verändert werden könnten. Einige Stimmen wünschen sich eine intensivere Praxisforschung, in der beispielsweise genauer untersucht wird, wie Bereitschaftsdienst auf legaler Basis umgesetzt werden kann. Darüber hinaus möchte man sich mit Best-practice-Beispielen, etwa erfolgreichen Pflegemodellen im Ausland, beschäftigen und entsprechend von ihnen lernen. Auch ist man daran interessiert, wie sich der Betreuungssektor in Zukunft durch Digitalisierung und Künstliche Intelligenz verändern wird. Der Einsatz von technischen Systemen und Robotern im Betreuungssektor steht zur Debatte, eine tatsächliche flächendeckende Umsetzung ist aber zumindest in Deutschland noch nicht in Sicht. Ein weiterer Punkt, der im gesamten Gesundheitssystem massiv vernachlässigt wird, aber nach Meinung der Diskutierenden in den Blick genommen werden muss, ist die Prävention von Krankheit. Im Rahmen der Rundum-Betreuung geht es oftmals um das Verhindern von Isolation und des sozialen Rückzugs einer alternden Person. Würden soziale Einbindung und Unterstützung möglichst lange erhalten bleiben, könnte eine „24-Stunden-Betreuung“ in einigen Fällen überflüssig werden. Ein klarer Rahmen muss geschaffen werden, der die *Dos and Don'ts* für Institutionen, Unternehmen und Betriebe sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer benennt.