

Mitteilung des Senats vom 30. Januar 2024**Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von ausländischen
Betreuungskräften in Privathaushalten**

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 21/189 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Die gesetzliche Pflegeversicherung folgt dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ (§ 3 SGB XI) und damit dem Wunsch fast aller Menschen, trotz Pflegebedürftigkeit zu Hause zu leben. Im Land Bremen werden überdurchschnittlich viele Menschen (86 Prozent aller Pflegebedürftigen, über 36 000 Personen) ambulant pflegerisch versorgt (Bundesdurchschnitt 84 Prozent). Über 21 000 davon ausschließlich mittels privat organisierter Hilfen.

Der in der Anfrage thematisierte Bereich der „live-in-Pflegearrangements“ fokussiert eine Form der Beschäftigung meist aus Osteuropa stammender Personen zur Unterstützung, Betreuung und Pflege hilfe- und pflegebedürftiger Menschen in deren Haushalt. Nach Expertenschätzungen erfolgt die Beschäftigung dieser Menschen in 85 bis 90 Prozent aller Fälle informell, das heißt nicht als sozialversicherungspflichtiges Modell („Schwarzarbeit“). Dies verhindert die Erfassung in amtlichen Statistiken und erschwert oder verhindert die Beantwortung der quantitativen Aspekte der Fragestellenden. Die mangelnde Transparenz in diesem pflegerischen Versorgungssetting und die von spezialisierten Beratungsstellen zum Beispiel der Kirchen und Gewerkschaften berichteten Missstände weisen auf einen erheblichen Regelungsbedarf für diesen Bereich auf Bundesebene hin.

1. Wie viele Haushalte im Land Bremen greifen auf ein sogenanntes live-in Arrangement zurück und wie viele Betreuungskräfte sind in solchen Arrangements in Bremen und Bremerhaven beschäftigt? Wie haben sich diese Zahlen in den letzten Jahren entwickelt?

Es liegen keine Erkenntnisse zur Anzahl der Haushalte im Land Bremen vor, die auf ein „live-in-Arrangement“ zurückgreifen. Ebenfalls nicht bekannt ist die aktuelle oder frühere Anzahl der in Bremen und Bremerhaven tätigen Betreuungskräfte in „live-in-Arrangements“.

2. Welche Kenntnisse liegen zur Art der Anstellung der Betreuungskräfte vor? (Bitte aufgeschlüsselt nach angestellt im Haushalt, entsendet über eine Vermittlungsagentur, als Selbstständige gemeldet, sowie Anzahl informeller Beschäftigungsverhältnisse ohne existierenden Arbeitsvertrag.)

Dem Senat liegen nur wenig statistische Daten zur Art der Anstellung der Betreuungskräfte vor. Naturgemäß sind die informellen Beschäftigungsverhältnisse einer statistischen Erfassung nicht zugänglich. Hingegen sind die ersten drei der im Folgenden genannten Anstellungsverhältnisse grundsätzlich für den Einsatz ausländischer Betreuungskräfte in Privathaushalten gesetzlich zulässige Gestaltungsvarianten. Jedoch werden diese in Statistiken ebenfalls überwiegend nicht erfasst:

2.1. Arbeitgeber:innen-Modell/Arbeitsverhältnis im Privathaushalt

Wird die Betreuungskraft unmittelbar im Privathaushalt abhängig beschäftigt, besteht ein Arbeitsvertrag nach § 611 a BGB mit der zu betreuenden Person oder einer/einem Angehörigen. Für diese Konstellationen spricht man vom sogenannten Arbeitgeber:innen-Modell. Diese Modelle sind selten, werden aber statistisch erfasst.

Eine Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigungsstatistik/sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort/Sonderauswertung 349690 vom 11. Dezember 2023) trug folgende Daten zu dieser Frage bei:

Am 31. März 2023 in privaten Haushalten im Land Bremen 23 Personen mit Pflegeberufen (davon sechs Ausländer:innen) und 123 Personen mit Berufen in der Hauswirtschaft (davon 30 Ausländer:innen, davon fünf Vollzeit- und 25 Teilzeitbeschäftigte) sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In der Haus- und Familienpflege waren zwölf Personen beschäftigt.

2.2 Vermittlung durch Agentur/„Entsendemodell“

Das sogenannte „Entsendemodell“ ist das häufigste Modell. Die ausländische Betreuungskraft steht in einem Vertragsverhältnis zu einer Vermittlungsagentur in ihrem Heimatland. Handelt es sich bei diesem Vertrag um einen Arbeitsvertrag, ist die Vermittlungsagentur Arbeitgeber:in. Sie „entsendet“ die Arbeitskraft anschließend nach Deutschland, zahlt das Arbeitsentgelt und führt im Herkunftsstaat Steuern und

Sozialabgaben ab. Die zu betreuende Person schließt in der Regel einen Dienstleistungsvertrag mit der ausländischen Vermittlungsagentur oder gegebenenfalls einer zwischengeschalteten deutschen Agentur ab. Da diese Verträge kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in der Bundesrepublik Deutschland darstellen, werden sie nicht von deutschen Statistiken erfasst. Selbst wenn die Pflegekraft des „live-in-Arrangements“ in einem deutschen Betrieb beschäftigt wäre, könnte die Agentur für Arbeit Bremen beziehungsweise Bremerhaven dies nicht feststellen, da es dazu keinen gesondert erfassten „Wirtschaftszweig“ oder „Tätigkeitsschlüssel“ gibt. In aller Regel handelt es sich bei den vermeintlichen Entsendungen um verdeckte Arbeitnehmerüberlassungen.

2.3 Einsatz als „Selbständige/r“

Schließlich gibt es auch Konstellationen, in denen die Betreuungskraft als Selbständige:r/Gewerbetreibende:r tätig werden soll. Diese stellen aber in der Regel eine „Scheinselbständigkeit“ dar, da es fast immer nur eine/n Auftraggeber/in gibt, die Betreuungskraft an die Weisungen der betreuungsbedürftigen Person gebunden ist und durch organisatorische Einbindung in den Haushalt fremdbestimmt ist. Diese Verträge sind nicht Gegenstand relevanter Statistiken. Denn dort sind ausschließlich Daten über Entgelte in gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen enthalten. Tatsächlich handelt es sich auch hier um ein Arbeitsverhältnis im Sinne des § 611 a BGB (siehe Punkt 1 der Antwort).

Informelle Beschäftigung (Schwarzarbeit):

Für informelle Beschäftigungsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag sind keine Erkenntnisse verfügbar. Diese Betreuungskräfte sind unter Verstoß gegen § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Schwarzarbeit) beschäftigt. Verschiedene Untersuchungen zu ausländischen Betreuungskräften in Privathaushalten gehen von einem sehr hohen Anteil von Schwarzarbeit in diesem Bereich aus. Schätzungen zufolge betrifft es zwischen 85 bis 90 Prozent der ausländischen Betreuungskräfte in Privathaushalten.

Im Amt für Soziale Dienste Bremen und im Sozialamt Bremerhaven sowie in den Jobcentern Bremen und Bremerhaven liegen keine weiterführenden Informationen vor.

3. Welche Kenntnisse liegen zum konkreten Tätigkeitsspektrum der Betreuungskräfte vor?

Für das Land Bremen und seine Kommunen liegen keine verlässlichen Erkenntnisse zum konkreten Tätigkeitsspektrum der Betreuungskräfte vor.

Explorative Studien auf Bundesebene weisen auf Schwerpunkte in der körperbezogenen Pflege/Hygiene, Hauswirtschaft und in der täglichen Betreuung hin. In einer in 2/2023 erschienenen bundesweiten Befragungsstudie des Sozialverbands VdK antworteten über 1 000 Angehörige auf die Frage nach den Aufgaben der im Haushalt lebenden Betreuungskräfte. Am häufigsten werden Aufgaben im (körper-)pflegerischen und hauswirtschaftlichen Bereich genannt.

Mit Abstand am häufigsten (> 80 Prozent aller Befragten) wurden „Aufgaben beim Essen und Trinken oder Anziehen“, „Hilfe im Haushalt (Einkaufen, Kochen, Wäsche waschen, Putzen)“, „Körperpflege“ und „Hilfe beim Toilettengang/Unterstützung bei der Inkontinenzversorgung“ genannt. Danach folgen bei der Mehrheit der Befragten (> 50 Prozent) Aufgaben wie „Sie ist einfach da und hilft bei dem, was anfällt“ und „Hilfe bei der Beschäftigung und Alltagsgestaltung“. In rund einem Drittel der Fälle gaben die Angehörigen an, dass die Betreuungskräfte „Aufgaben bei Vergesslichkeit, Desorientierung oder Verwirrtheit“ erledigten und auch medizinisch notwendige Maßnahmen wie Medikamentengabe und Wundverbände zu den Aufgaben zählten.

In einer Online-Befragung von „Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung“, Fachstelle Einwanderung und Integration mit über 600 „live-in-Betreuungskräften“ von Mai 2023 gaben sogar 64 Prozent der live-in-Betreuungskräfte an, in Haushalten zu arbeiten, in denen sie Menschen mit Demenz betreuen.

Es ist von einem ähnlichen Tätigkeitsspektrum der live-in-Betreuungskräfte im Land Bremen auszugehen.

4. Welche Kenntnisse liegen zu den Arbeitsbedingungen vor (insbesondere Entgelt und Arbeitszeiten)?

Wegen der weitgehend fehlenden statistischen Daten ist keine valide Einschätzung der tatsächlichen Entgeltsituation ausländischer Betreuungskräfte in Privathaushalten für das Land Bremen möglich.

Statistische Daten zur tatsächlichen Entgeltsituation von Betreuungskräften in deutschen Privathaushalten konnten ausschließlich für die Gestaltungsvariante des Arbeitgeber:innen-Modells ausgewertet werden (vergleiche Antwort auf Frage 2 Punkt 1). Für diese ergibt sich ein ungefährender Referenzrahmen auf Bundesebene für die Median-Entgelte (Vollzeit). Diese betragen am 31. Dezember 2022

- bei den Pflegeberufen 2 857,00 Euro (Deutsche) beziehungsweise 2 546,00 Euro (Ausländer:innen),
- bei den Berufen in der Hauswirtschaft 2 141,00 Euro (Deutsche) beziehungsweise 2 045,00 Euro (Ausländer:innen)

Für die Beschäftigung in der Haus- und Familienpflege liegen keine validen Daten vor.

Es ist davon auszugehen, dass die Arbeitsentgelte für den weitaus häufigsten Fall der informell arbeitenden Betreuungskräfte deutlich darunterliegen. Beratungsstellen und kleinere Befragungsstudien bundesweit berichten über Verdienste von zum Teil „netto“ nur knapp über 1 000,- Euro/Monat für informell oder über Vermittlungsagenturen im Ausland entsendete Beschäftigte. In einer Studie der Berufsakademie für Gesundheits- und Sozialwesen Saarland (BAGSS) aus dem Jahr 2017 mit über 900 Befragten nannten die Betreuungspersonen im Durchschnitt einen Nettoverdienst von 1 175,- Euro im Monat. Zusätzlich erhielten sie freie Kost und Logis.

Auch zu den tatsächlichen Arbeitszeiten sind für das Land Bremen keine verlässlichen Angaben möglich. Der oben genannte BAGSS-Studie zufolge arbeiten die Betreuungskräfte mit einer durchschnittlichen täglichen Arbeitszeit von knapp sieben Stunden, bei durchschnittlich etwa 200 Arbeitstagen im Jahr, die sich auf durchschnittlich drei bis vier Einsätze mit einer Dauer von acht Wochen verteilen. Die überwiegende Mehrheit der Betreuungspersonen bewertet ihr Beschäftigungsverhältnis als fair und gekennzeichnet durch einen hohen Grad an Autonomie.

Sobald Betreuungskräfte in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis als Arbeitnehmende tätig sind, findet zur Gestaltung der Arbeitszeit das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) Anwendung. Beispiele für einige wichtige Grundnormen:

- Die werktägliche Höchstarbeitszeit beträgt acht Stunden. Diese kann auf bis zu zehn Stunden verlängert werden, wenn die Verlängerung innerhalb von sechs Monaten beziehungsweise 24 Wochen auf durchschnittlich acht Stunden ausgeglichen wird. Somit ergibt sich mittelbar eine durchschnittliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden/Woche (§ 3 ArbZG).
- Ruhepausen (30 Minuten bei einer Arbeitszeit von über sechs Stunden, 45 Minuten bei einer Arbeitszeit von über neun Stunden) sind im Voraus festzulegen und einzuhalten (§ 4 ArbZG).
- Einhaltung einer ununterbrochenen Ruhezeit von mindestens elf Stunden nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit. Eine

Verkürzung auf zehn Stunden in der Pflege-/Betreuungsbranche ist bei einem entsprechenden Ausgleich möglich (§ 5 ArbZG).

- Ein entsprechender Ausgleich für Sonn- und Feiertagsarbeitsbeschäftigung ist zu beachten (§ 11 ArbZG).

Ferner kann per Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages in einer Betriebs- beziehungsweise Dienstvereinbarung unter bestimmten Voraussetzungen von den Grundnormen im ArbZG abgewichen werden (zum Beispiel längere tägliche Arbeitszeiten in Verbindung mit Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst, längere Ausgleichszeiträume für Mehrarbeit, kürzere Ruhezeiten).

Eine Ausnahmeregelung nach § 18 Absatz 1 Nummer 3 ArbZG, dass das ArbZG für Arbeitnehmer, die „in häuslicher Gemeinschaft mit den ihnen anvertrauten Personen zusammenleben und sie eigenverantwortlich erziehen, pflegen oder betreuen“ nicht anzuwenden sei, findet auf die live-in-Betreuungskräfte beziehungsweise in der 24-Stunden-Pflege laut Rechtsprechung und Literaturkommentierung keine Anwendung.

5. Welche Kenntnisse liegen im Hinblick auf Geschlecht, Alter, Herkunft und Qualifikation der Betreuungskräfte vor?

Es liegen diesbezüglich keine Kenntnisse bezogen auf das Land Bremen vor. Durch die Studienlage in Deutschland lassen sich Informationen ableiten, die sich mit hinreichender Sicherheit auf das Land Bremen übertragen lassen. Es sind fast ausschließlich Frauen in dieser Art der Betreuung tätig, sie sind im Herkunftsland zum Teil selbst bereits verrentet. Die Bundesregierung (BT-Drucksache 19/27415, Seite 4) nennt 2021 als häufigstes Herkunftsland Polen (mit großem Abstand), Rumänien, Slowakei, Bulgarien und Estland. Außerhalb der EU ist die Ukraine das häufigste Herkunftsland (Angabe bezieht sich auf die Zeit vor dem Kriegsbeginn in 2/2022).

Zu formalen Qualifikationen der Betreuungskräfte gibt es keine verlässlichen Daten. Die in Antwort zu Frage 3 erwähnte Befragung von Minor bei über 600 Betreuungskräften ergab 2023, dass über 70 Prozent der Betreuungskräfte über keine pflegerische oder medizinische Ausbildung verfügen, aber ebenfalls über 70 Prozent „Erfahrung mit der Pflege von Menschen“ gesammelt haben.

6. Wie viele Vermittlungsagenturen für „live-in Pflegearrangements“ gibt es im Land Bremen beziehungsweise sind hier tätig, wie hat sich die Zahl in den letzten Jahren entwickelt und wie bewertet der Senat die Seriosität der Vermittlungsangebote?

Bei der Gewerbemeldestelle Bremen ist aktuell eine Firma für „die Vermittlung von Betreuungs- und Pflegepersonal für behinderte und

ältere Menschen sowie die Betreuung und Pflege von behinderten und älteren sowie gesundheitlich eingeschränkten Menschen“ gemeldet.

Die Entwicklung sei stabil, diese eine Firma gebe es seit Jahren.

Die Gewerbemeldestelle in Bremerhaven hat nach einer Suche unter verschiedenen Schlagwörtern folgende Mitteilungen gemacht:

- ein Betrieb mit der Tätigkeit Vermittlung Pflegepersonal, angemeldet seit 2013
- ein Betrieb mit ambulanter Pflegedienst und Personalüberlassung, angemeldet seit 2023 und
- ein Betrieb mit Vermittlung von Pflegekräften, angemeldet seit 2023.

Ob diese Betriebe auch ausländisches Pflegepersonal für „live-in Pflegearrangements“ bieten, kann jedoch nicht beantwortet werden, da die Gewerbeanzeige lediglich auf die Tätigkeit abzielt.

Bundesweit hat sich nach einer Umfrage von Stiftung Warentest die Anzahl von „live-in“-Vermittlungsagenturen zwischen 2009 und 2016 von 60 auf 266 stark erhöht. Die Bundesregierung (BT-Drucksache 19/27415, Seite 4) geht je nach Quelle in 3/2021 von 400 bis fast 700 Vermittlungsagenturen in Deutschland aus. Eine Bewertung der Seriosität dieser Angebote im Land Bremen oder bundesweit ist nicht möglich.

7. Welche Beratungsangebote gibt es im Land Bremen zu dem Thema sowohl für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen als auch für die Betreuungskräfte?

Pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen können in Bremen ein breit ausgebautes Beratungsangebot zu Fragen rund um die Pflege nutzen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Pflegestützpunkte Bremen und Bremerhaven, sie bieten ihre Hilfe für individuelle Fragestellungen von Pflegebedürftigen und pflegenden Personen an.

Ebenfalls wichtig ist die Rolle der Pflegekassen im Land Bremen bei der Beratung ihrer Versicherten. Nach § 7 a SGB XI gibt es den gesetzlichen Anspruch der Versicherten gegenüber ihrer Pflegekasse zur Pflegeberatung. Hier werden umfassend die Hilfebedarfe im Einzelfall erfasst und ein Versorgungsplan erarbeitet. Bei Erstellung und Umsetzung des Versorgungsplans ist „Einvernehmen mit dem Hilfesuchenden und allen an der Pflege, Versorgung und Betreuung Beteiligten anzustreben.“ Nach § 37 Absatz 3 SGB XI haben ambulant versorgte Pflegebedürftige zusätzlich schon bei geringfügiger Pflegebedürftigkeit (ab Pflegegrad 1) Anspruch auf eine halbjährliche

Beratung in der Häuslichkeit durch ihre Pflegekasse. Ab Pflegegrad 2 ist bei Pflegegeldbezug (= privat organisierter Laienpflege) dieser Beratungsbesuch in der eigenen Wohnung verpflichtend (bei Pflegegraden 2 und 3 halbjährlich, bei Pflegegraden 4 und 5 vierteljährlich). Er dient neben dem pflegefachlich beratenden Ansatz der Qualitätssicherung der im Haushalt erbrachten Pflege. Diese Aufgabe wird weit überwiegend von zugelassenen ambulanten Pflegediensten im Auftrag der Pflegekassen wahrgenommen.

Die Pflegestützpunkte und die Pflegekassen beraten nicht vertieft zu dem Thema „live-in-Arrangements“. Die Pflegestützpunkte beraten in wenigen Beratungssituationen über grundlegende Inhalte zum Thema und verweisen auf weiterführende Informationsangebote. Kooperationen oder Weiterleitung zu Vermittlungsagenturen finden nicht statt.

Die Bremer und Bremerhavener Beratungsstelle für mobile Beschäftigte und Opfer von Arbeitsausbeutung im Land Bremen (MoBA) des Vereins Arbeit und Leben (DGB/VHS) e. V. Bremen berät seit 2017 vornehmlich Arbeitsmigrant:innen, die für einen begrenzten Zeitraum nach Deutschland kommen, um hier einer Arbeit nachzugehen, ohne ihren ausländischen Lebensmittelpunkt aufzugeben. Die Beratung erfolgt niedrigschwellig und muttersprachlich unter anderem in den Sprachen Polnisch, Bulgarisch, Rumänisch und Russisch. Das Beratungsangebot wird vor allem über Informationsveranstaltungen, durch Kontakte in den jeweiligen Communities, über Flyer sowie Informationen in den sozialen Medien bekannt gemacht.

Die Beratungsstellen Faire Integration in Bremen und Bremerhaven sind Teil des bundesweiten Netzwerks „Integration durch Qualifizierung (IQ)“. In den einzelnen Bundesländern sind unterschiedliche Träger für die Umsetzung verantwortlich, im Land Bremen der Verein „Bildungsgemeinschaft Arbeit und Leben Bremerhaven e. V.“. Sie werden durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert und beraten Nicht-EU-Bürger zu Fragen zum Beispiel bezüglich der Arbeitszeit, Arbeitsrecht allgemein, Leiharbeit, Lohnfragen und soziale Sicherung. Das Angebot erfolgt ebenfalls in mehreren Fremdsprachen und ist anonym und kostenlos.

8. Wie viele Beratungen zum Thema wurden in den letzten Jahren bei diesen Stellen (Frage 7) angefragt beziehungsweise durchgeführt und wie viele Beratungen sind in den letzten Jahren speziell bei den folgenden Stellen zu dem Thema angefragt beziehungsweise durchgeführt worden (sofern sich diese Stellen nicht mit den oben genannten überschneiden): Pflegestützpunkte, Verbraucherzentrale, Beratungsstelle für mobile Beschäftigte und Opfer von

Arbeitsausbeutung im Land Bremen (MoBA), Beratungsstelle Faire Integration Bremen/Bremerhaven?

Zahlen zur Häufigkeit des Beratungsanlasses „live-in-Arrangements“ werden seitens der Pflegestützpunkte und der Pflegekassen nicht erhoben.

Bei der MoBA wurden zwischen 2019 bis 2023 in Bremen und Bremerhaven insgesamt vier Personen beraten, die Betreuungsleistungen in Privathaushalten erbracht haben. Im Jahr 2021 war eine weibliche Ratsuchende ukrainischer Staatsbürgerschaft bei einem privaten Arbeitgeber beschäftigt. Im zurückliegenden Jahr (2023) wurden bei der MoBA insgesamt drei Haushaltshilfen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beraten. Ein höheres Beratungsaufkommen war im Zeitraum von 2019 bis 2023 in den Branchen „Pflege/Gesundheit“ zu verzeichnen. Hier suchten jährlich bis zu neun Ratsuchende die Hilfeleistung der MoBA. Von diesen Personen waren zwei Ratsuchende eindeutig zur Pflege in einem Privathaushalt beschäftigt. Es handelte sich hierbei um zwei polnische Ratsuchende, die im Jahr 2020 von ihrem polnischen Arbeitgeber in Deutschland eingesetzt wurden.

Die Beratungsstellen Faire Integration Bremen und Bremerhaven beraten Ratsuchende aus Nicht-EU-Ländern. Nach eigener Aussage werden immer wieder Beratungen von Menschen durchgeführt, die im Pflegebereich arbeiten. Zur Anzahl und zur Frage, ob diese Menschen in live-in-Arrangements arbeiten, werden aber keine Daten erhoben.

9. Welche Kenntnis hat der Senat über die Anliegen, mit denen sich Pflegebedürftige und/oder ihre Angehörigen sowie Betreuungskräfte an die Beratungsstellen gewandt haben?

Dem Senat liegen keine Informationen zu den einzelnen Beratungsanliegen vor. Die Pflegestützpunkte geben an, gegebenenfalls Ratsuchende über falsche Vorstellungen zu diesem Setting aufzuklären (live-in-Arrangements sind keine „24-Stunden-Pflege“).

10. Wie bewertet der Senat die Versorgungs- und Pflegequalität in „live-in-Arrangements“?

Eine Bewertung der Versorgungs- und Pflegequalität dieser Betreuungsform ist dem Senat nicht möglich. Die Überprüfung der ambulanten Pflegequalität obliegt dem Medizinischen Dienst Bremen und den Pflegekassen. Zur Sicherung der Qualität der ambulanten Pflege gibt es die in der Antwort auf Frage 7 genannten Pflegeberatungen nach § 7 a SGB XI (Aufgabe der Pflegekassen, optional in der Häuslichkeit) und die Beratungsbesuche nach § 37 Absatz 3 SGB XI (Aufgabe der Pflegekassen, Durchführung bisher

überwiegend durch kassenzugelassene ambulante Pflegedienste, immer in der Häuslichkeit). Es sind keine Auffälligkeiten in der Versorgungs- und Pflegequalität bekannt.

Die Pflegeversicherung (SGB XI) baut seit ihrer Einführung 1995 stark auf die Pflege durch An-/Zugehörige oder andere ihm nahestehenden Laienkräfte. Bei Pflegegeldbezug (seit 1. Januar 2024 zwischen 332,- Euro monatlich (Pflegegrad 2) und 946,- Euro (Pflegegrad 5)) organisiert sich der/die Pflegebedürftige die benötigten Hilfen selbst.

Die Qualität der erbrachten Pflege durch live-in-Betreuungskräfte muss nicht zwangsläufig geringer sein als die anderer Laien-Betreuungskräfte. In Befragungen äußern sich die Mehrzahl der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen zufrieden mit diesem Versorgungssetting. Als problematisch werden jedoch zum Teil Sprachprobleme angeführt. Gute Pflege benötigt eine gelingende Kommunikation, um bedürfnis- und bedarfsorientiert durchgeführt zu werden.

Live-in-Betreuungskräfte äußern in der bereits zitierten Minor-Studie zu über 80 Prozent den Bedarf an sprachlichen Qualifikationsangeboten. Als weiteres Indiz für potenzielle Qualitätsprobleme kann rekurrierend auf diese Studie herangezogen werden, dass fast 90 Prozent der befragten Betreuungskräfte Qualifikationsangebote zu Grundlagen der Pflege und zur Betreuung von demenzkranken Menschen wünschten.

11. Wie sind live-in-Arrangements derzeit arbeits- und sozialrechtlich in Deutschland geregelt (beziehungsweise im Land Bremen, falls davon abweichend) und wie steht es um entsprechende Kontrollen beziehungsweise Kontrollmöglichkeiten in Bremen und Bremerhaven?

Die arbeitsrechtlichen Regelungen für Betreuungskräfte in Privathaushalten ergeben sich aufgrund der vorrangigen Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das Arbeitsrecht aus bundesgesetzlichen Bestimmungen. Sie gelten für alle Bundesländer gleichermaßen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch Ratifizierung des ILO Übereinkommens Nummer 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte im September 2013 verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Förderung und den wirksamen Schutz der Menschenrechte aller Hausangestellten sicherzustellen. Die geltende Rechtssituation entspricht weitgehend den Anforderungen des Übereinkommens und bietet grenzüberschreitend tätigen Betreuungskräften eine angemessene arbeitsrechtliche Mindestabsicherung.

Schutzvorschriften, wie die im Januar 2022 eingeführte Verpflichtung von Arbeitsvermittlern in Deutschland bei einer grenzüberschreitenden

Arbeitsvermittlung, Arbeitssuchende in ihrer Muttersprache über wesentliche Vertragsinformationen sowie über Hilfs- und Beratungsangebote in Kenntnis zu setzen (§ 299 SGB III), können zur Verbesserung der Rechtssituation ausländischer Betreuungskräfte beitragen.

Grundsätzlich gelten in der häuslichen Betreuung und für ausländische Arbeitnehmer:innen die gleichen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen wie in anderen Branchen/Arbeitsverhältnissen. Im Bereich der Entsendung regelt das Arbeitnehmer-Entsendegesetz die Mindestarbeitsbedingungen am Beschäftigungsort. Die Bestimmungen beziehen sich gemäß § 2 Absatz 1 Arbeitnehmerentsendegesetz vornehmlich auf folgende Aspekte:

- Entlohnung
- bezahlter Mindestjahresurlaub
- Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten
- Sicherheit- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen

sowie weitere Nichtdiskriminierungsbestimmungen.

Selbst wenn der Status der Betreuungsperson nach den jeweiligen vertraglichen Bestimmungen nicht der einer/eines Arbeitnehmerin/Arbeitnehmers sein sollte, werden die tatsächlichen Umstände der Beschäftigung typischerweise dazu führen, dass die Voraussetzungen eines Arbeitsverhältnisses vorliegen und demzufolge Arbeitsschutzvorschriften anzuwenden sind. Gemäß § 611 a Absatz 1 Satz 5 und 6 BGB kommt es für die Feststellung eines Arbeitsvertrages nicht maßgeblich auf die Bezeichnung im Vertrag, sondern auf eine Gesamtbetrachtung aller tatsächlichen Umstände der Beschäftigung an. Sowohl verdeckte Arbeitnehmerüberlassungen wie auch Konstellationen der Scheinselbständigkeit können daher zur Folge haben, dass ein unmittelbares Arbeitsverhältnis zwischen der betreuungsbedürftigen Person und der Betreuungskraft als begründet gilt.

Es gilt auch für entsandte ausländische Arbeitnehmer:innen und Beschäftigte in Privathaushalten der allgemeine gesetzliche Mindestlohn. Dieser beträgt seit dem 1. Januar 2024 12,41 Euro und wird ab dem 1. Januar 2025 auf 12,82 Euro erhöht. Der Geltungsanspruch des Mindestlohngesetzes gilt auch im Rahmen der Entsendung unabhängig von der Rechtswahl der Arbeitsvertragsparteien. Gemäß § 20 Mindestlohngesetz sind auch Arbeitgeber mit Sitz im Ausland verpflichtet, ihren im Inland

beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des deutschen gesetzlichen Mindestlohns zu zahlen. Die Regelung hat international zwingende Wirkung.

Für ausländische Betreuungskräfte in Privathaushalten gelten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit keine tariflichen Entgeltbestimmungen. Dem Tarifregister der Freien Hansestadt Bremen liegen keine spezifischen Informationen über tarifliche Entgelte in diesem Leistungsbereich vor.

Die Gewerbeaufsicht des Landes Bremen wird bei Beschwerden/Anzeigen auf Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen tätig. Die Anzeigen/Hinweise erfolgen in der Regel von Arbeitnehmenden oder bei Betriebsbesichtigungen seitens der Gewerbeaufsicht. Auf Nachfrage bei der Gewerbeaufsicht liegen im Bereich der live-in-Pflege hierzu keine Erkenntnisse vor.

Die zentrale Zuständigkeit für die Durchsetzung von (Mindest-) Beschäftigungsbedingungen sowie die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit obliegt der Zollverwaltung des Bundes. Demzufolge gelten die nachfolgenden Ausführungen für die Freie Hansestadt Bremen gleichermaßen wie für alle anderen Bundesländer.

Organisatorisch zuständig ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), deren Arbeitseinheiten bei dem jeweils zuständigen Hauptzollamt angegliedert sind. Bei Rechtsverstößen im beschäftigungsbezogenen Bereich ist der Zoll grundsätzlich die erstzuständige Stelle. Durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch wurden die Kontrollbefugnisse des Zolls im Jahr 2019 umfassend erweitert. Der korrespondierende Personalaufbau soll bis 2030 abgeschlossen sein. Wesentliche Kontrollbefugnisse der FKS ergeben sich aus dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) und dem Mindestlohngesetz des Bundes (MiLoG). Die FKS prüft unter anderem, ob:

- die sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten des Arbeitgebers erfüllt werden oder wurden (Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV));
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ohne erforderliche Erlaubnis ver- oder entliehen werden oder wurden und ob weitere Bestimmungen zur Arbeitnehmerüberlassung eingehalten wurden;
- die Arbeitsbedingungen nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG), dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) eingehalten werden oder wurden;

- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden (Straftatbestände des Menschenhandels im Zusammenhang mit Beschäftigung sowie der Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft; §§ 232, 232 b und 233 Strafgesetzbuch);
- Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind.

Gemäß § 14 Absatz 1 SchwarzArbG haben die Behörden der Zollverwaltung bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Rahmen ihrer Zuständigkeit die gleichen Befugnisse wie Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Ihre Beamten sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Die Verfahren der FKS können zur Anklage und Verurteilung führen. Bei Verstößen gegen die oben genannten Pflichten, können Straftaten mit einem Strafrahmen von bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe sowie Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeldrahmen von bis zu 500 000 Euro vorliegen. Die FKS prüft risikoorientiert auf der Grundlage von Hinweisen, hat aber auch die Befugnis, verdachtsunabhängige Überprüfungen vorzunehmen.

Systematische Erkenntnisse zu Kontrollaktivitäten der FKS im Bereich ausländischer, häuslicher Betreuungskräfte sind nicht verfügbar. Agenturen für Betreuungskräfte in live-in-Arrangements/Haushaltskräfte werden in der Arbeitsstatistik der FKS nicht gesondert erfasst. Eine statistische Auswertung der Anzahl der durchgeführten Arbeitgeberprüfungen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren ist daher nicht möglich. Aus Presseberichten ist bekannt, dass die FKS in den letzten Jahren in mehreren Fällen bundesländerübergreifend Razzien zur Überprüfungen von Vermittlungsdiensten für Haushaltshilfen/ Betreuungskräfte vorgenommen hat. In schweren Verdachtsfällen können die Hauptzollämter im Auftrag der Staatsanwaltschaft die Arbeitsstätte in Privathaushalten aufsuchen und Hausdurchsuchungen vornehmen. Eine Hausdurchsuchung muss aufgrund des verfassungsrechtlichen Schutzes der Wohnung gemäß Artikel 13 Grundgesetz durch richterlichen Beschluss angeordnet werden.

12. Wie bewertet der Senat den derzeitigen Rechtsrahmen hinsichtlich Klarheit, Fairness und Handhabbarkeit für alle Beteiligten?

Ungeachtet geltender arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften für ausländische Betreuungskräfte in Privathaushalten, sehen sich die Beschäftigten in diesem Segment des Arbeitsmarktes vor allem folgenden arbeitsrechtlich relevanten Risiken in besonderem Maße ausgesetzt:

- unklarer vertraglicher Status/Schwarzarbeit/Scheinselbständigkeit
- unbezahlte Arbeitsstunden/Verstöße gegen das Mindestlohngesetz
- fehlende sozialversicherungsrechtliche Absicherung
- fehlende Kenntnis und rechtliche Unsicherheit hinsichtlich der für sie geltenden arbeitsrechtlichen Bedingungen
- Handlungsunsicherheit durch Tätigkeit im Grenzbereich Betreuung/Pflege
- überlange Arbeitszeiten, Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz
- Risiko körperlicher Angriffe
- Diskriminierung in Bezug auf Geschlecht und Nationalität

Erkennbare Defizite, die einem effektiven arbeitsrechtlichen Schutz dieser Betreuungskräfte entgegenstehen sind insbesondere feststellbar bei der Erfassung und Kontrolle der „live-in-Haushalte“, den Beschäftigungsbedingungen sowie bei der Durchsetzung der für sie geltenden Arbeitnehmer:innen-Rechte.

Der daraus folgende Handlungsbedarf ist auf politischer Ebene bekannt. Der Bremer Senat hat sich in der laufenden Legislaturperiode vorgenommen, die Situation migrantischer Frauen in der häuslichen Pflege in den Blick zu nehmen. (Koalitionsvertrag Bremen 2023-2027, Seite 31)

Wesentliche Gestaltungsbefugnisse für die zu adressierenden Themen liegen aber auf Bundesebene. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, eine rechtssichere Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung im familiären Bereich zu schaffen. (Koalitionsvertrag Bund 2021-2025, Seite 64)

Das federführende Bundesgesundheitsministerium erklärte Anfang 2023 auf Anfrage, die Umsetzung des Koalitionsauftrages befinde sich in der Prüfung. In Zusammenarbeit mit der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel plant die Bundesregierung für 2024 eine umfassende Branchen-Analyse zu Anzeichen für das Vorliegen der Straftaten Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft im Bereich der häuslichen Pflege.

Positiv für das Land Bremen ist zu verzeichnen, dass mit den Beratungsstellen MoBA und Faire Integration in Bremen und Bremerhaven bereits zwei spezifische Beratungsangebote für die präventive als auch für die fall- und problembezogene Beratung bestehen. Die Frage des tatsächlichen Bedarfes und der Erreichbarkeit

beratungsbedürftiger Betreuungskräfte kann nicht ermittelt oder belastbar geschätzt werden.

13. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, um die häuslichen Betreuungsarrangements besser zu regulieren und auf praktikable sozialversicherungspflichtige und tarifgebundene Anstellungsmodelle hinzuwirken und welche entsprechenden Handlungskompetenzen verortet er beim Bund, im Land Bremen beziehungsweise bei seinen Kommunen?

Grundsätzlich decken häusliche Betreuungsarrangements offensichtlich bestehende Versorgungsbedarfe pflegebedürftiger Menschen ab und könnten daher nach gesetzlicher Regulierung als eine komplementäre Säule in unserem Pflegesystem angesehen werden. Für eine Etablierung dieser Beschäftigungsform sind aber entsprechende neue Rahmenbedingungen und Regularien notwendig, die vorrangig vom Bundesgesetzgeber auszugestalten sind.

Eine wichtige Basis für die Verbesserung der Beschäftigungssituation von Betreuungskräften in Privathaushalten sollte die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsformen für häusliche Betreuung sein, wie sie die Bundesregierung angekündigt hat. Weiterführende Lösungsansätze lassen sich nur durch die Abkehr von der irreführend sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ durch eine Einzelperson im „grauen Markt“ finden. Nur so lassen sich zukünftig auch statistische Daten in angemessener Qualität generieren.

Ebenso muss die Sichtbarkeit von Betreuungsangeboten auf Landes- und Bundesebene erhöht werden. Eine Möglichkeit bietet die gezielte Aufklärung und Beratung von Haushalten mit pflegebedürftigen Menschen. Denkbar wären auch Informationskampagnen für Betreuungspersonen über die sozialen Medien, welche sowohl über deutsche Beratungsstellen als auch in den jeweiligen Herkunftsländern initiiert werden.

Grundsätzlich muss die Rechtsdurchsetzung für Betreuungspersonen in Privathaushalten erleichtert werden. Damit verbunden sollte ein vereinfachter Zugang, insbesondere für aus dem Ausland stammende Menschen, zu Beratung und Informationen hinsichtlich der eigenen Rechte sowie von Beschwerdemechanismen sein. Ein Verbandsklagerecht von Gewerkschaften, das es ermöglicht, im Namen des/der Beschäftigten beziehungsweise gegebenenfalls auch im Namen einer Gruppe von Beschäftigten deren Rechte geltend zu machen, könnte den Rechtsschutz ebenfalls erheblich verbessern.

Zum Schutz der Betreuungskräfte in Privathaushalten sollten die Verpflichtungen gemäß §§ 16, 17 MiLoG, hinsichtlich der Meldepflicht

ausländischer Arbeitgeber an die Zollverwaltung sowie die Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung, ausgedehnt werden.

Zudem sind Überwachungs- und Kontrollmechanismen zu implementieren, um die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen sicherzustellen. Dadurch kann die Anzahl nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in diesem Bereich reduziert werden. Die Einführung und Kontrolle von Mindeststandards bei den Vermittlungsagenturen tragen erheblich zu einem Ausbau der Qualitätssicherung bei.

Generell sollten häusliche Betreuungsarrangements im Kontext der Weiterentwicklung der ambulanten Pflege betrachtet werden. Dafür ist es notwendig, dass die Betreuungspersonen im Fokus stehen und neben Wertschätzung für die Care-Arbeit auch die Möglichkeit auf regelmäßige Fort- und Weiterbildungen und Aufbau von Sprachkenntnissen erhalten (vergleiche Antwort auf Frage 10). Durch faire Arbeitsbedingungen, welche auch Entlastungen zum Beispiel durch den temporären Einsatz von ambulanten Pflegediensten („Pflege-Mix) vorsehen, sollen Mitarbeiter für das Beschäftigungsmodell gewonnen und bestehende Beschäftigte gehalten werden. Die Einbindung von professionellen Pflegediensten stellt außerdem einen wichtigen Hebel zur Sicherung der Versorgungsqualität dar.

Im Land Bremen ist für den Herbst 2024 ein Expertenhearing zum Thema der „live-in-Modelle in der ambulanten Pflege“ geplant. Diese Veranstaltung wird von der für Pflege zuständigen senatorischen Behörde initiiert und jährlich von einem breiten, multidisziplinären Teilnehmerkreis besucht.

14. Wie bewertet der Senat die Projekte „Carifair“ der Caritas oder „vij-FairCare“ im Verbund der Diakonie? Gibt es Projekte dieser Art bereits im Land Bremen und wenn nicht, welche Möglichkeiten sieht der Senat, solche oder daran angelehnte Projekte im Land Bremen umzusetzen?

Die Projekte „Carifair“ und „vij-FairCare“ vermitteln die Festanstellung von Betreuungskräften durch Privatpersonen in einem legalen, sozialversicherungspflichtigen Rahmen. Meist werden zwei Betreuungskräfte (Tandemmodell, im Wechsel tätig) vermittelt. Zur Qualitätssicherung werden professionelle ambulante Dienste mit einbezogen. Die Projektmitarbeiter:innen koordinieren, begleiten und betreuen das Arbeitsverhältnis für alle Beteiligten durchgehend und stehen jederzeit für die Klärung von Fragen/Problemen (auch bei Sprachproblemen) zu Verfügung. Sie unterstützen bei organisatorischen und bürokratischen Angelegenheiten. Dafür wird eine monatliche Betreuungspauschale in Rechnung gestellt.

Das Angebot durch „Carifair“ ist mittlerweile verstetigt und kann seit der Corona-Pandemie bundesweit (per Video, per Telefon) genutzt werden. Es trägt sich aus den Kunden-Einnahmen und Eigenmitteln der Caritas. Dieses Angebot stellt eine Möglichkeit für eine rechtssichere Gestaltung von live-in-Arrangements auch für das Land Bremen dar.