

Diskussionspapier zur Anstellung von pflegenden Angehörigen am Beispiel Burgenland

Derzeit gibt es eine Reihe von österreichweit verfügbaren Angeboten zur sozialen Absicherung von pflegenden Angehörigen im erwerbsfähigen Alter. Ein zentraler Baustein ist die kostenlose Selbst- bzw. Weiterversicherung in der Pensions- und Krankenversicherung. Für eine begrenzte Zeit können sich Angehörige bei ihrem Arbeitgeber karenzieren lassen, etwa durch die Pflegekarenz bzw. -teilzeit und im Rahmen der Familienhospizkarenz. In beiden Fällen wird für die Dauer der Karenz das Pflegekarenzgeld ausbezahlt.

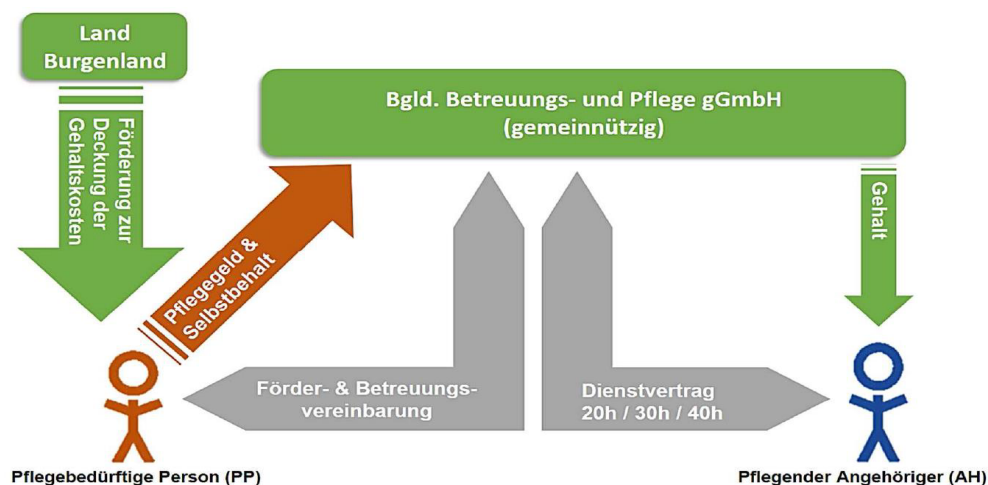
Können pflegende Angehörige jedoch langfristig nicht erwerbstätig sein, weil sie die Betreuung und Pflege eines Familienmitglieds übernehmen, steht ihnen derzeit bei nicht ausreichendem Einkommen nur der Weg in die Sozialhilfe offen. Das bedeutet nicht nur die Anrechnung jeglichen Einkommens, strenge Regelungen zur Vermögensverwertung sowie die Verpflichtung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, wenn die pflegebedürftige Person Pflegegeldstufe 1 oder 2 hat, sondern auch die überaus schambesetzte Situation, von der Sozialhilfe als letztem Netz im Sozialstaat abhängig zu sein. Die schwierige Situation bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist durch aktuelle Studien belegt.¹

Das burgenländische Anstellungsmodell eröffnet pflegenden Angehörigen eine weitere Möglichkeit, um während der Dauer der Pflegeübernahme ein geregeltes Einkommen und soziale Absicherung zu erhalten.

Dieses Papier sammelt Diskussionsbeiträge zu relevanten Aspekten rund um das burgenländische Modell. Eine sachorientierte Betrachtung ermöglicht in einer teilweise stark emotional aufgeladenen Diskussion hilfreiche Fragen zu stellen. Die aus unserer Sicht dargestellten positiven und negativen Aspekte und offenen Fragen geben wichtige Hinweise für die Evaluation des burgenländischen Anstellungsmodells für pflegende Angehörige aber auch für ähnliche Modelle, die derzeit in anderen Bundesländern diskutiert bzw. erprobt werden.

Kurzdarstellung des Burgenländischen Modells

Struktur des Anstellungsmodells rund um die Pflegeservice Burgenland GmbH



Quelle Grafik: Land Burgenland

¹ Roelen, Keetie (2020) Receiving Social Assistance in Low- and Middle-Income Countries: Negating Shame or Producing Stigma? Journal of Social Policy, 49 (4), 705–723
Baumberg, B. (2016), 'The stigma of claiming benefits: a quantitative study', Journal of Social Policy, 45(2), 181–199.

Finanzierung

- Pflegebedürftige Personen müssen ihre Pension über dem Ausgleichszulagen-Richtsatz sowie einen Teil des Pflegegelds an die Pflegeservice Burgenland GmbH zahlen (PG-Stufe 3: 90%, PG-Stufen 4/5: 80%, PG-Stufen 6/7: 60%). Die Bezahlung dieses Selbstbehaltes ist Voraussetzung für die Förderung des Landes Burgenland an die pflegebedürftige Person.
- Der Selbstbehalt der pflegebedürftigen Person darf die Lohnkosten inklusive Lohnnebenkosten der oder des pflegenden Angehörigen nicht übersteigen.
- Das Land Burgenland bezahlt die Differenz zwischen den zu leistenden Selbsthalten und den tatsächlichen Lohnkosten (inkl. 13./14. Monatsgehalt) im Rahmen der Förderung der pflegebedürftigen Person.

Anstellungsverhältnis

Angehörige können nach Namhaftmachung durch die pflegebedürftige Person ein Dienstverhältnis mit der PBS Burgenland mit entsprechenden [Rechten und Pflichten](#) eingehen. Das Arbeitszeitausmaß orientiert sich an der Pflegegeldstufe des Menschen mit Unterstützungsbedarf. Die Bezahlung liegt bei € 1.700,- netto für 40 Stunden – bei Teilzeit anteilmäßig weniger.

- Stufe 3 des Pflegebedürftigen = 20 Stunden im Dienstvertrag (1.022,- netto)
- Stufe 4 des Pflegebedürftigen = 30 Stunden im Dienstvertrag (1.430,- netto)
- Stufe 5 – 7 des Pflegebedürftigen = 40 Stunden im Dienstvertrag (1.700,- netto)
- binnen eines Jahres ab Dienstantritt Abschluss einer Heimhelfer*innenausbildung (Grundausbildung: 100 Stunden verpflichtend oder wahlweise die gesamte Ausbildung)

Unterstützungsbesuche durch den gehobenen Dienst für Gesundheits- und Krankenpflege

- Pflegegeldstufe 3 = 1 x pro Monat
- Pflegegeldstufe 4 und 5 = 2 x pro Monat
- Pflegegeldstufe 6 und 7 = 1 x pro Woche

Inanspruchnahme (Stand 1.4.2021, lt. Auskunft der PSB GmbH Burgenland)

Mit Stand 1. April 2021 nutzten 191 Haushalte das Modell:

- Pflegegeldstufe 3: 64 Personen
- Pflegegeldstufe 4: 66 Personen
- Pflegegeldstufe 5: 44 Personen
- Pflegegeldstufe 6: 12 Personen
- Pflegegeldstufe 7: 5 Personen

Männeranteil: 46 Personen - 24,08% der betreuenden Angehörigen

Familien mit behinderten Kindern unter 18 Jahren: 25 Familien - 13,1%

Familien mit behinderten Kindern über 18 Jahren: 13 Familien - 6,8%

Derzeit liegt das Durchschnittsalter der Betreuenden bei 50,2 Jahren

Insgesamt wurde das Anstellungsmodell seit seinem Bestehen in 250 Fällen genutzt.

Thema Einkommen und soziale Absicherung

Positive Aspekte

- Eine Anstellung pflegender Angehöriger schafft finanzielle Sicherheit für die Person. Sie bietet einen Einkommensersatz, wenn pflegende Angehörige ihre Berufstätigkeit aufgrund der Pflege reduzieren oder sogar aus einer bestehenden Berufstätigkeit ausscheiden.
- Im Gegensatz zur Übernahme einer Angehörigenpflege ohne Anstellung ergeben sich Ansprüche auf Urlaub und Krankenstand. Im Burgenländischen Modell besteht zusätzlich ein Anspruch auf Ersatzpflege während einer Dienstverhinderung, wie Urlaub oder Krankenstand. Die Erfahrungen in diesem Bereich sollen im Rahmen einer Evaluation aufgearbeitet werden.

- Pflegende Angehörige im Erwerbsalter haben eine Alternative zur Beantragung von Sozialhilfe mit ihren strengen Vorgaben, wie Vermögensverwertung uä.
- Weil der Status der Pension eine Anstellung ausschließt, wurde im Burgenland für pensionierte Interessent/innen eine eigene Regelung getroffen: Pflegenden Angehörigen, die Pensionsleistungen beziehen und bei denen das Haushaltsnettoeinkommen aller im Haushalt lebender Personen weniger als 1.700 Euro netto monatlich beträgt, kann eine Förderung bis zu diesem Betrag gewährt werden.

Negative Aspekte

- Einen Einkommensersatz erhalten nur jene Personen, die das Anstellungsmodell nutzen. Pflegende Angehörige, die – aus welchen Gründen auch immer – diese Möglichkeit nicht wählen, erhalten weiterhin keinen Einkommensersatz.
- Selbstbehalte für die verpflichtenden Qualitätsvisiten durch DGKP sind von den Betroffenen zu tragen (dzt. beträgt der vom Land geförderte Stundensatz € 25,-).

Offene Fragen

- Es besteht vielfach die Befürchtung, dass sich das Anstellungsmodell negativ auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken könnte, weil ein Großteil des Pflegegeldes und der Pension der pflegebedürftigen Person in die Finanzierung der Anstellung eingebracht werden muss. Eine erste Modellberechnung der AK mit der Medianpension² von Frauen und Männern zeigt, dass das Haushaltseinkommen bei Personen mit Pensionen bis maximal zur Medianpension durch die öffentliche Förderung in Summe profitieren.
Die Förderrichtlinien des burgenländischen Modells sehen eine Deckelung des Selbstbehaltes mit den Lohnkosten inklusive der Lohnnebenkosten vor. Dadurch wäre theoretisch eine Verringerung des Haushaltseinkommens in der maximalen Höhe der Lohnnebenkosten denkbar. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Land Burgenland die Differenz zwischen den zu leistenden Selbsthalten und den tatsächlichen Lohnkosten übernimmt. Die Differenz der Lohnnebenkosten wäre somit nur von pflegebedürftigen Menschen mit entsprechend hohem Einkommen zu tragen. In einer Evaluation sollten die Auswirkungen des burgenländischen Anstellungsmodells auf das Haushaltseinkommen in unterschiedlichen Einkommensgruppen ermittelt werden.
- Das Anstellungsmodell für pflegende Angehörige ist nicht ausgelegt, um allfällige Armutsgefährdung oder Armutsbetroffenheit von Haushalten zu beseitigen. Wie Armutslagen in Haushalten mit pflegebedürftigen Personen beseitigt werden können, muss über weitere Maßnahmen bearbeitet werden. Die Wahrnehmung, dass Pflegegeld primär als Beitrag zum Haushaltseinkommen gesehen wird (werden muss?), könnte ein Indikator für zusätzlichen sozialpolitischen Handlungsbedarf sein.
- Die Anstellung von pflegenden Angehörigen ist eine Möglichkeit, Einkommen aus der übernommenen Pfl egetätigkeit im häuslichen Umfeld herzustellen. Diese Möglichkeit sollte nicht ausschließen, auch über andere mögliche Formen eines adäquaten Einkommensersatzes für pflegende Angehörige nachzudenken.
- Es bestehen Befürchtungen, dass Nutzer*innen des Anstellungsmodells andere Ansprüche verlieren könnten. Diese Frage sollte in der Evaluierung geprüft werden.

Thema gesellschaftliche Anerkennung der Leistung von pflegenden Angehörigen

Die Anstellung pflegender Angehöriger und das damit verbundene Entgelt enthält neben der finanziellen auch eine symbolische Anerkennung der Care-Arbeit. Sie wird nicht als unbezahlter „Liebesdienst“ aufgefasst, sondern erhält den Status einer anerkannten Arbeit. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung der Entlohnung von bisher unbezahlter Sorgearbeit getan.

² Die Medianpension bezeichnet jenen Wert, der genau in der Mitte aller Pensionsbezüge liegt. D.h. 50% der Pensionsbezieher*innen erhalten maximal den Medianwert und 50% liegen darüber.

Erste Erfahrungsberichte von Beteiligten im Burgenland zeigen, dass Nutzer*innen des Modells von erlebter Selbstständigkeit durch das Einkommen und damit auch Selbstbewusstsein und Status berichten. Diese ersten anekdotischen Hinweise auf erlebte Wertschätzung und persönliche Aufwertung sollten in einer Evaluation systematisch geprüft werden.

Thema Berufstätigkeit und Rückkehr auf den Arbeitsmarkt

Das burgenländische Modell nimmt Bezug auf die die Zeit nach der Pflege eines Angehörigen, indem das Angebot besteht, eine vollständige Qualifikation in der Heimhilfe zu erwerben. Während des ersten Jahres der Anstellung müssen 100 Stunden davon verpflichtend absolviert werden. Ersatzpflege während der Ausbildungszeit ist im Modell vorgesehen.

Positive Aspekte

- Ein Teil von pflegenden Angehörigen reduziert auch ohne die Anstellungsmöglichkeit als pflegende Angehörige das Arbeitsausmaß in einem bestehenden Arbeitsverhältnis oder verlässt es ganz. Hier kann ein Anstellungsmodell einen Ersatz bieten.
- Eine Heimhilfe-Ausbildung ist am Arbeitsmarkt anschlussfähig und kann Perspektiven für die Zeit nach der Pflege des Angehörigen bieten. Dieser Aspekt kann gerade für Personen mit geringer formaler Qualifikation und in einem Alter, das am Arbeitsmarkt bereits als „problematisch“ gilt, hilfreich sein.
- Pflegende Angehörige machen bereits während der Pflegephase einen Schritt in eine Qualifikation, die man abschließen oder aufschulen kann.
- Pflegende Angehörige kommen nach der Pflegephase aus einem Anstellungsverhältnis und nicht aus einer erwerbslosen Situation.
- Die Nutzung des Anstellungsmodells für pflegende Angehörige ist freiwillig. Es können individuell Vor- und Nachteile abgewogen werden. Jede beteiligte Person muss eigenständig ihre Entscheidung treffen und entsprechende Schritte setzen. Die pflegebedürftige Person muss einen Förderantrag stellen und die angestellte Person muss einen Dienstvertrag abschließen. Eine Beendigung des Betreuungsverhältnisses oder eine Kündigung des Dienstvertrages ist jeweils möglich.

Negative Aspekte

- Die Fokussierung auf eine Heimhilfe-Qualifikation könnte die beruflichen Wahlmöglichkeiten nach der Pflegephase einschränken. Da man bereits in diese Richtung gegangen ist, könnte es sich faktisch als einzige Entwicklungsmöglichkeit darstellen.
- Personen, die nach einer langen Pflegebeziehung nicht in einem Betreuungs- bzw. Pflegeberuf arbeiten wollen bzw. können, erhalten derzeit keine weitere Unterstützung beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt.

Offene Fragen

- Unklar ist, ob und wenn ja in welcher Stärke die Anstellungsmöglichkeit als pflegende Angehörige einen zusätzlichen Anreiz setzt, das aktuelle Arbeitsverhältnis zugunsten der familiären Pflege zu reduzieren oder zu beenden. Dieser Frage sollte in einer Evaluation nachgegangen werden.
- Unklar ist, ob Menschen, die vor der Wahl für oder gegen eine Anstellung als pflegende Angehörige stehen, im Vorfeld ausreichend Unterstützung bei Entscheidungsfindung erhalten haben. Eine Evaluation der Informationslage wäre hilfreich.
- Der Wiedereinstieg in den regulären Arbeitsmarkt nach einer Phase der Abwesenheit durch Karenzen (Kinder, Bildung) oder auch die Pflege eines Angehörigen ist eine laufende Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik und muss auch dort diskutiert und gelöst werden. In vielen Fällen sind pflegende Angehörige Frauen mit relativ geringer formaler Qualifikation, die zudem zum

Ende einer Pflegephase in einem Alter sind, das als vermittlungerschwerend gilt. Ein formales Anstellungsmodell für pflegende Angehörige ist ein guter Anknüpfungspunkt für gezielte Arbeitsmarktmaßnahmen, die auch über die Berufsoption Heimhilfe hinausgehen sollten. Dieser Aspekt sollte weiter vertieft werden.

- Muss nach dem Ende der Pflegephase durch den Tod der pflegebedürftigen Person und vor einem (Wieder)Einstieg in den Arbeitsmarkt eine Trauerphase berücksichtigt werden?
- Vor der Übernahme der Pflege eines Angehörigen wird die Frage „Worauf lasse ich mich da ein?“ oft nicht ausreichend beleuchtet. Das gilt besonders auch dann, wenn eine Reduktion oder Aufgabe des bisherigen Arbeitsverhältnisses im Raum steht. Es bräuchte vermutlich Angebote zur unterstützten Reflektion über die verschiedenen Optionen in der Organisation von Pflege für ein unterstützungsbedürftiges Familienmitglied.

Thema Unterstützung und Entlastung von pflegenden Angehörigen

Positive Aspekte

- Die verpflichtende Begleitung des häuslichen Betreuungs- und Pflegearrangements bietet fachliche und persönliche Unterstützung für alle Beteiligten (Mensch mit Pflegebedarf, pflegende Angehörige). Die Besuche durch DGKP stellen gleichzeitig eine wichtige Maßnahme der Qualitätskontrolle dar. Eine Evaluation könnte einen Blick auf die Wahrnehmung der Unterstützungsbesuche durch die pflegebedürftigen Personen und ihre pflegenden Angehörigen werfen.

Negative Aspekte

- Das Anstellungsmodell bietet soziale Absicherung und Einkommen für pflegende Angehörige. Die Frage nach der Entlastung bleibt davon unberührt. Die effektive Belastung der pflegenden Angehörigen durch die Betreuungs- und Pflegeaufgaben bleibt weiterhin bestehen.
- Psychosoziale Begleitung bzw. Entlastung ist kein Thema im Rahmen des Anstellungsmodells

Offene Fragen

- Möglicherweise erhöht der regelmäßige Kontakt zu professionellen Pflegenden die Chancen für die Nutzung weiterer Dienste. Das wäre eine Frage für die Evaluation.
- Zu beobachten wird sein, ob Maßnahmen, die auch für die zu pflegende Person unterstützend sind, wie beispielsweise Tageszentren durch die Anstellung weniger häufig in Anspruch genommen werden. Wie wirken sich die Unterrichtseinheiten im Rahmen der Heimhilfeausbildung auf die Belastung der pflegenden Angehörigen aus? Formal ist im burgenländischen Modell für Ersatzbetreuung/-Pflege gesorgt. Dieser Aspekt ist ein Thema für die Evaluation.
- Welchen unterstützenden Beitrag könnten die von der Regierung geplanten Community Nurses im Rahmen des Anstellungsmodells leisten?

Thema Auswirkungen auf das Familiensystem und das informelle Pflegearrangement

Positive Aspekte

- Die verpflichtenden Besuche durch eine DGKP können enge, abgegrenzte familiäre Settings aufbrechen und einen Kommunikationskanal nach „außen“ schaffen. Eine Evaluation könnte diesen Aspekt aufgreifen.

Negative Aspekte

- Eine Heimhilfeausbildung enthält das Modul „Unterstützung in der Basisversorgung (UBV)“, das lediglich auf unterstützende pflegerische Tätigkeiten im Rahmen des GuKG abzielt. Mehr Wissen und Know-how für die praktische Pflege wäre erst mit der nächstgrößeren pflegerischen Ausbildung

zur Pflegeassistenz möglich. Diese umfasst allerdings bereits 1.600 Stunden, und dauert bei Vollzeitausbildung rund ein Jahr. Das ist im Rahmen eines Anstellungsmodells für pflegende Angehörige keine sinnvolle Option.

Offene Fragen

- Offen sind die Auswirkungen des Anstellungsmodells auf das gesamte familiäre Unterstützungssystem. Ziehen sich andere im System, wie beispielsweise nicht angestellte Geschwister zurück? Möglicherweise kann die Anstellung dazu führen, dass die einzelnen angestellten Angehörigen stärker belastet werden als davor. Auch familiäre Rollenkonflikte müssen in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Die Evaluation des Anstellungsmodells sollte auch diese Perspektive einschließen.
- Ein mögliches Problem könnte im Verhältnis zwischen Mensch mit Pflegebedarf und pflegenden Angehörigen liegen, wenn die unterstützungsbedürftigen Personen sagen: "Du bist meine Angestellte."
- In der Gesamtbeurteilung soll die Perspektive der gepflegten / betreuten Person nicht vergessen werden. Gerade aus diesem Blickwinkel hat es oftmals einen hohen Wert, wenn Angehörige zuhause sein und sich ganz der Pflege widmen können.

Thema Auswirkungen öffentliches Pflegesystem

Positive Aspekte

- Das Anstellungsmodell bringt für eine bestimmte Gruppe pflegender Angehöriger eine praktische Verbesserung im Alltag, wie geregeltes Einkommen, soziale Absicherung, Anspruch auf Urlaub und Krankenstand, geregelte fachliche Unterstützung durch DGKP und die Möglichkeit zur beruflichen Qualifikation. Obwohl es keine Generallösung darstellt, kann es trotzdem als ein sinnvoller Baustein im Pflegesystem gesehen werden.
- Das Anstellungsmodell stellt eine Brücke und einen Anknüpfungspunkt zu arbeitsmarktpolitischen Angeboten und Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige nach der Pflegephase dar.

Negative Aspekte

- Ein Anstellungsmodell für pflegende Angehörige könnte politisch als Grund genutzt werden, keine weiteren Entlastungsmaßnahmen für den informellen Pflegebereich zu setzen. Das Thema könnte vorzeitig als „erledigt“ eingestuft werden. Unabhängig von der Anstellung pflegender Angehöriger müssen weiterhin mobile Dienste, Alltagsbegleitungen und Tageszentren ausgebaut werden. Es bestehen Befürchtungen, dass mit einem Anstellungsmodell eine "hidden agenda" verfolgt werden könnte, die einen Ausbaustopp oder sogar Einsparungen zum Ziel haben könnte.

Offene Fragen

- Welche Zielgruppen spricht das Anstellungsmodell besonders an, welche nicht? Eine Differenzierung der Interessent*innengruppen wäre zu besserer Einschätzung erforderlich. Stimmt beispielsweise die Vermutung, dass das Modell besonders für Mütter pflegebedürftiger Kinder attraktiv ist?
- Ist ein bundesweit einheitliches Modell möglich oder wird es wieder neun unterschiedliche Modelle je nach Bundesland geben?
- Wie entwickelt sich der Männeranteil von pflegenden Angehörigen im Rahmen des Anstellungsmodells? Mit Stand 1.4.2021 gab es im burgenländischen Modell 24% Männer als angestellte pflegende Angehörige.
- Was ist der Platz eines Anstellungsmodells im Gesamtsystem der Langzeitpflege? Welchen Beitrag zur Lösung der zukünftigen Pflegeherausforderung kann es leisten? Eine Beurteilung muss eine breite sozialpolitische Sichtweise einnehmen, die Fragen des Arbeitsmarktzugangs und

Armutsprävention mitdenkt. Das Anstellungsmodell sollte nicht isoliert als ausschließlich pflegepolitische Maßnahme interpretiert werden.

- Wie sollte ein Anstellungsmodell für pflegende Angehörige weiterentwickelt werden? Modelle in der Pflege brauchen immer einige Zeit, bis sich die Nutzung im Alltag auch herauskristallisiert.
- Wie wird das Verhältnis von formeller und informeller Pflege unter Berücksichtigung des Anstellungsmodells definiert?