

... raus aus der Schwarzarbeit

# Gute Arbeit in Privathaushalten

---

Europäische Erfahrungen und mögliche Gestaltungsansätze  
der Beschäftigung osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte



**Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft**

**Herausgegeben von ver.di:**

Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen  
Ressort Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Migration und Integration

**Autorin**

Dr. Margret Steffen, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di,  
Bereich Gesundheitspolitik, Berlin

# Vorwort

In der eigenen Wohnung leben, solange es irgendwie geht – das ist der Wunsch vieler älterer Menschen. Damit das möglich ist, brauchen sie Unterstützung. Hier gibt es ein großes Defizit in der häuslichen Versorgung älterer bzw. pflegebedürftiger Menschen. In dieser Versorgungslücke hat sich ein »grauer Arbeitsmarkt« gebildet. Oft sind es Frauen aus Osteuropa, die in Deutschland als Haushaltshilfen und Pflegekräfte in Privathaushalten arbeiten und wohnen. Wer als Pendelmigrantin kommt, ist als »Live-in-Pflegekraft« zumeist rund um die Uhr für die Betreuung pflegebedürftiger Seniorinnen und Senioren verantwortlich. Arbeitsschutzgesetze und Arbeitszeitregelungen werden nicht eingehalten, Mindestlöhne nicht bezahlt. Damit Familien, die auf diese Form der häuslichen Unterstützung angewiesen sind, Rechtssicherheit bekommen und die osteuropäischen Frauen nicht ausgenutzt werden, braucht es klarere gesetzliche Regelungen und bessere Formen der solidarischen Finanzierung häuslicher Pflege. Wegsehen ist keine verantwortliche Politik. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat sich des Themas angenommen – gemeinsam mit dem DGB und Frauenverbänden hat sich ver.di erfolgreich für die Ratifizierung der ILO-Konvention 189 für menschenwürdige Arbeit im Privathaushalt eingesetzt.

Die prekäre und irreguläre Beschäftigung im Privathaushalt findet unter Ausnutzung von Wettbewerbsfreiheit und Freizügigkeit im Europäischen Binnenmarkt statt. Als Konsequenz dieses »grauen Arbeitsmarktes« entgehen dem Staat Steuern und Sozialabgaben; für die Privathaushalte sind Qualität und Verlässlichkeit der Dienstleistungen nicht gesichert und für die Beschäftigten sind ungeschützte Arbeitsverhältnisse an der Tagesordnung.

Die Beschäftigung osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte ist ein Spezialfall der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten und der häuslichen Versorgung, der auf grundsätzliche Probleme verweist. Deshalb ist es überfällig, die Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten einer politischen Neubewertung als Wirtschaftsfaktor und Beschäftigungsfeld zu unterziehen.

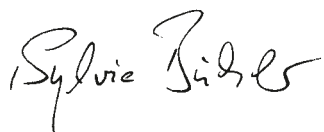
Mit dieser Broschüre beteiligt sich ver.di nicht nur an der Debatte um die Neubewertung der Dienstleistungsarbeit in der Versorgung in Privathaushalten, sondern stellt auch politische Antworten zur Bekämpfung des »grauen Arbeitsmarktes« vor. ver.di fordert die Neuausrichtung der häuslichen Versorgung in Deutschland, den Aufbau notwendiger Dienstleistungen und unterstützender Infrastrukturen. Vorrangig sind das folgende Punkte:

- Veränderungen im Pflegesystem, die eine Neubewertung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten beinhalten. Erforderlich sind integrierte und ganzheitliche Versorgungsangebote und Dienstleistungen.
- Die Definition der Arbeit in Privathaushalten. Dahinter stehen Fragen der geleisteten Tätigkeiten, der Qualifikation und der Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für Haushaltshilfen und Pflegekräfte.

- Der Status des Privathaushaltes als Arbeitgeber- und Auftraggeber ist zu klären. Es braucht Förderung sowie unterstützende Beratungs- und Vermittlungsleistungen.
- Der Ausbau örtlicher Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für ältere Menschen und ihre Angehörigen. Hier entstehen neue Aufgaben für die Kommunalpolitik.
- Beratungs- und Unterstützungskonzepte für Hausangestellte, die gleichzeitig die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung verbessern.
- Und es sind Alternativen zu Minijobs in Privathaushalten zu schaffen, die auf die Abgabenprivilegierung der Minijobs verzichten. Im Arbeitszeitgesetz müssen Klarstellungen vorgenommen werden, um auch für Beschäftigte im Privathaushalt verlässlich die Einhaltung der Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregeln durchsetzen zu können.

Der Grundsatz »gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« soll auch für die Arbeit in Privathaushalten gelten. Wie das gehen kann, zeigen wir mit dieser Broschüre.

Mitglieder des Bundesvorstandes



**Sylvia Bühler**  
Gesundheit, Soziale Dienste,  
Wohlfahrt und Kirchen



**Eva M. Welskop-Deffaa**  
Sozialpolitik und Arbeitsschutz, Arbeits-  
marktpolitik, Migration und Integration

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	6
<b>2</b>	<b>Erfahrungen aus Europa zur Regulierung der Arbeit in Privathaushalten</b>	8
2.1.	Das Modell Österreich: Legalisierung der Arbeit von Migrantinnen	8
2.2.	Das Modell Frankreich: Der Privathaushalt als Arbeitsmarkt	10
2.3.	ILO-Konvention 189 »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte« – Mindeststandards der Beschäftigung	12
2.4.	Zur Orientierung: Regulierung des Privathaushaltes heißt Integration osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte in den Arbeitsmarkt	14
<b>3</b>	<b>Reformansätze zur Organisation der Arbeit in Privathaushalten</b>	16
3.1.	Ansatzpunkte zur Förderung der Beschäftigung aus dem Pflegesystem	16
3.2.	Arbeitsmarktpolitische Ansätze zur Förderung der Beschäftigung in Privathaushalten	20
3.3.	Beschäftigungspolitische Reformansätze in der (regionalen) Strukturpolitik	23
<b>4</b>	<b>Beschäftigungsfaktor Privathaushalt – Gute Arbeit für Haushaltshilfen und Pflegekräfte als Ziel</b>	29
4.1.	Der Privathaushalt als Arbeitgeber, seine Förderung und die Regulierung von Arbeitsverhältnissen	30
4.2.	Osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte – Mindestbedingungen zur Begrenzung prekärer Arbeit	32
4.3.	Gute Arbeit in Privathaushalten – Neuausrichtung der Politik	34
	<b>Literatur</b>	36
	<b>Linkliste</b>	38
	<b>Ansprechpartnerin</b>	38

Unter dem Titel »Migrantinnen aus Osteuropa in Privathaushalten – Problemstellungen und politische Herausforderungen« hat ver.di im April 2014 eine Bestandsaufnahme der aktuellen Beschäftigungssituation von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften vorgelegt. Vorgefunden wurden am Arbeitsplatz Privathaushalt prekäre und irreguläre Arbeitsverhältnisse, die der Tatsache geschuldet sind, dass der Privathaushalt weitgehend einer arbeitsmarktpolitischen Regulierung entzogen ist (Böning/Steffen 2014).

Der rote Faden für diesen Beitrag ist nun die Frage, wie gute Arbeit in Privathaushalten gestaltet werden kann. Der Privathaushalt als Arbeitsplatz, als Auftrag- und als Arbeitgeber ist so in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Dieser Perspektivenwechsel von der Beschäftigtengruppe zum Arbeitsplatz eröffnet die Möglichkeit, beschäftigungspolitisch die Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten und die Möglichkeiten ihrer Förderung zu untersuchen. Denn grundsätzlich ist von einem steigenden Bedarf an haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen auszugehen; die öffentliche Wahrnehmung des Privathaushaltes als Wirtschaftsfaktor und Beschäftigungsmarkt ist gestiegen.

So wurden die Problemstellungen der Arbeit in Privathaushalten vom Europäischen Parlament aufgegriffen (Pèrez 2012; EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss 2014) und finden sich im Code of Conduct zur Rekrutierung und Bindung von Arbeitskräften der europäischen Gewerkschaften für den öffentlichen Dienst von 2007. In Deutschland wurde die unzureichende Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt auf dem DGB-Bundeskongress in einem Antrag thematisiert, der feststellte, dass die Situation der »Live-in-Pflegekräfte« im Privathaushalt besonderer Aufmerksamkeit bedarf (DGB-Bundeskongress, Antrag A 011, Berlin 2014), und aktuell hat der Deutsche Frauenrat gefordert: »Es muss selbstverständlich werden, dass im Haus-

halt entgeltlich beschäftigte Personen Anspruch auf einen angemessenen Lohn sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz haben.« (Deutscher Frauenrat 2014). Der sich dynamisch entwickelnde digitale Plattformkapitalismus wirkt als problemverschärfend bei den haushaltsnahen Dienstleistungen, indem er die Grenzen zwischen professionellem Angebot und amateurhafter Gelegenheitsdienstleistung auflöst und Arbeitsschutz und Arbeitsrecht für Arbeiten im Privathaushalt weiter untergräbt.

Die folgenden Überlegungen zur Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten konzentrieren sich auf die Beschäftigtengruppe der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte. Diese Gruppe stellt zwar einen spezifischen Fall der Dienstleistungsarbeit dar; jedoch können an diesem Beispiel die Komplexität und die unterschiedlichen Herausforderungen der Dienstleistungen in Privathaushalten exemplarisch aufgezeigt werden. Wie in einem Brennglas wird an dieser Beschäftigtengruppe nicht nur der Reformbedarf in der häuslichen Pflege und Versorgung älterer Menschen, sondern auch der Handlungsbedarf einer beschäftigungspolitischen Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt deutlich.

Anlässlich der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes 2011 hat ver.di den gleichberechtigten Zugang zur Aus- und Fortbildung und beruflichen Entwicklung, faire und transparente Vertragsabschlüsse, die Zulassung und Anerkennung der Qualifikationen, die Förderung von ethischen Einstellungspraktiken und die Vereinigungsfreiheit für die Anwerbung von Arbeitsmigrantinnen gefordert. Bezogen auf das Pflegesystem fordert ver.di die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, die Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen in der Pflegeversicherung und die Sicherung und Ausweitung des Fachkräftepotenzials in der Pflege. Diese Ziele geben auch für diese Arbeit einen Rahmen, wenn nach politischen Antworten für die prekäre Beschäftigungssituation in Privathaushalten gefragt wird.

Dabei ist davon auszugehen, dass angesichts der Rolle, die Privathaushalte mittlerweile als Wirtschaftsfaktor und Arbeitsmarkt spielen, sich politische Antworten aus verschiedenen Politikbereichen speisen müssen. Im Fall der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte geht es um Antworten aus dem Pflegesystem, wenn es um die Finanzierung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten geht. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz sind gefordert, wenn es um den Status des Privathaushaltes geht und (regionale) Strukturentwicklung ist gefordert, wenn es um den Aufbau einer unterstützenden Infrastruktur der Information und Beratung für ältere Menschen, ihre Angehörigen und für die in Privathaushalten Beschäftigten geht (Böning/Steffen 2014, 26 ff.). Im Ergebnis sollen Anregungen für die Beschäftigungs- und Pflegepolitik im Bereich der haushalts- und per-

sonenbezogenen Dienstleistungen und zur Lösung der prekären Beschäftigungssituation der osteuropäischen Migrantinnen gegeben werden. Dazu werden im Folgenden bewertet:

- Erfahrungen aus europäischen Nachbarländern zur Gestaltung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten,
- mögliche Rahmenbedingungen für die Arbeit von Hausangestellten, insbesondere solche, die sich aus der ILO-Konvention 189 »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte« ergeben sowie
- verschiedene, in Deutschland bereits vorhandene Instrumente und Maßnahmen, die zur Regulierung der Arbeit in Privathaushalten herangezogen werden könnten.

## Erfahrungen aus Europa zur Regulierung der Arbeit in Privathaushalten

Um zu einer Annäherung an die beschäftigungspolitischen Herausforderungen in den Politikfeldern der Pflege-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zu kommen, die sich aus der Beschäftigung osteuropäischer Migrantinnen als Haushaltshilfen und Pflegekräfte ergeben, werden nun die Modelle zur Regulierung des »grauen Arbeitsmarktes« betrachtet, die aus Österreich und Frankreich bekannt sind. Diese beiden Modelle stellen idealtypisch unterschiedliche Regulierungsansätze der Arbeit in Privathaushalten dar. Das Modell Österreich bezieht sich ausschließlich auf die Zielgruppe der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte und die Pflegearbeit. Gleichzeitig speist es sich aus Instrumenten gesetzgeberischer Natur zur Regulierung dieser Arbeit im Pflegesystem. Dagegen stellt das französische Modell einen umfassenden strukturpolitischen Ansatz zur Organisation der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten dar, der sich aus unterschiedlichen Politikfeldern und Förderinstrumenten zusammensetzt.

### 2.1. Das Modell Österreich: Legalisierung der Arbeit von Migrantinnen

Zunächst kann davon ausgegangen werden, dass in etlichen europäischen Ländern Versorgungslücken in den Dienstleistungsangeboten für Privathaushalte durch prekäre Beschäftigung geschlossen werden (Eichhorst/Tobsch 2007). Und es kann ebenso davon ausgegangen werden, dass sich in vielen Ländern Europas ebenfalls die in Deutschland identifizierte Beschäftigungsgruppe der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte sowie die entsprechenden Arbeitsverhältnisse finden.

Österreich hat versucht, mit verschiedenen Gesetzesänderungen die Pflege- und Arbeitsmarktsituation von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften in Privathaushalten zu klären. Nicht intendiert war dabei die Organisation von Dienstleistungsarbeit im Privathaushalt als Teil des ersten Arbeitsmarktes. Bis zum Jahr 2006 galt die

24-Stunden-Pflege in Österreich als nicht gesetzeskonforme Beschäftigung. Nach einer Reihe von Skandalen wurde eine intensive öffentliche Debatte angestoßen, die auf die legale Beschäftigung von Haushaltshilfen und Pflegekräften im Privathaushalt abzielte. Umgesetzt wurden gesetzliche Rahmenbedingungen, die im Ergebnis die Arbeitsverhältnisse von Haushaltshilfen und Pflegekräften nachvollzogen, so dass die bis 2006 gängige graue Praxis eine rechtliche Absicherung erfuhr.

Die Regulierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2006 basierte auf einer Reihe von Gesetzesänderungen. Sie betrafen das Ausländerbeschäftigungsgesetz, die Gewerbeordnung, das Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz sowie das Berufsrecht der in der Pflege und Betreuung eingesetzten Fachkräfte. Das Herzstück der Regulierung ist das Hausbetreuungsgesetz. Es ist ein Bundesgesetz und ermöglicht nun die reguläre, selbstständige oder unselbstständige Beschäftigung von Haushaltshilfen und Pflegekräften. Mit dem Gesetz wurde vorrangig die Rund-um-die-Uhr-Betreuung pflegebedürftiger Menschen in der eigenen Wohnung durch osteuropäische Migrantinnen aus der Illegalität gehoben und auch ihre Arbeit auf »selbstständiger Basis« abgesichert (Bachinger 2009).

Anspruchsvoraussetzung zur Nutzung der Regelungen nach dem Hausbetreuungsgesetz ist eine Pflegebedürftigkeit bestimmten Ausmaßes. Das heißt, die zu pflegende Person muss Anspruch auf Pflegegeld der dritten Stufe des Bundespflegegeldgesetzes (insgesamt sieben Pflegestufen) haben oder es besteht ein ständiger Betreuungsbedarf aufgrund einer Demenzerkrankung. Zusätzlich wurden die Rahmenbedingungen im Arbeitsrecht durch Sonderregelungen angepasst, solche der Qualitätssicherung geschaffen und der Tätigkeitsbereich der Haushaltshilfen und Pflegekräfte durch die Einführung eines neuen Tätigkeitsprofils der Personenbetreuerin mit dem Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz



(2008) gegenüber anderen pflegerischen Berufsgruppen abgegrenzt. Die Sonderregelungen des Arbeitsrechts für abhängig Beschäftigte als »Live-in-Beschäftigte« sehen vor allem vier Aspekte vor:

- Für Arbeitsverhältnisse bei Privatpersonen und bei Trägerorganisationen gelten grundsätzlich die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetzes.
- Die Personenbetreuerin wird für die Dauer des Betreuungszeitraums (Arbeitsperiode) in die Hausgemeinschaft aufgenommen. Diese Arbeitsperiode darf bis zu vierzehn Tage dauern. Darauf muss eine Freizeit folgen, die mindestens so lang ist wie der vorangegangene Zeitraum der Betreuung.
- Für Personenbetreuerinnen nach dem Hausbetreuungsgesetz gilt eine maximale Arbeitszeit (inklusive Arbeitsbereitschaftszeiten) von 128 Stunden im Zeitraum von zwei Wochen. Während des Arbeitstages kann die Betreuungskraft insgesamt drei Stunden Pause machen, die auch frei von einer Arbeitsbereitschaft sind. Neben dieser Ruhezeitregelung stehen den Arbeitnehmerinnen weitere zehn Stunden frei verfügbarer Zeit innerhalb eines Zeitraums von 24 Stunden zu.
- Einzuhalten ist der in Österreich geltende Mindestlohn für Hausangestellte. Dieser gilt nur bei einer sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung – ansonsten sind Tagessätze von durchschnittlich 50 Euro bei selbstständiger Tätigkeit die Regel.

Ein weiterer zentraler Ansatzpunkt des Modells ist die Ausdifferenzierung der Berufsgruppe. Es wurde – wie gesagt – die Tätigkeit der Personenbetreuung geschaffen. Diese Tätigkeit umfasst Hilfestellungen

insbesondere bei der Haushalts- und Lebensführung. Zudem wurden die Kompetenzen der Personenbetreuerin um bestimmte, vom Gesundheits- und Krankenpflegegesetz geregelte Tätigkeiten sowie solche des Ärztegesetzes erweitert. Danach dürfen von den Betreuungspersonen medizinische und pflegerische Tätigkeiten durchgeführt werden, wenn es aus medizinischer Sicht vertretbar ist und die Leistungen nicht überwiegend von ihnen erbracht werden. Seit dem 1. Januar 2009 haben die Personenbetreuungskräfte auch eine Qualifikation nachzuweisen. Diese kann auf drei Wegen erworben werden: Die erste Möglichkeit ist der Nachweis einer Berufsausbildung, die der einer Heimhelferin entspricht (in Deutschland: Berufsabschluss einer Haushaltshelferin). Weiter wird als Qualifizierung anerkannt, wenn die Person bereits seit mindestens sechs Monaten gemäß Hausbetreuungsgesetz oder Gewerbeordnung gearbeitet hat und die Kenntnisse sowie Erfordernisse einer sachgerechten Betreuung nachweisen kann. Die letzte Möglichkeit ist eine direkte Erlaubnis (Anordnung) durch den behandelnden Arzt.

Die Qualitätssicherung für die Betreuung von Personen wurde ebenfalls durch das Hausbetreuungsgesetz geregelt. Danach müssen Personen, die selbstständig das Gewerbe der Personenbetreuung ausführen oder unselbstständig tätig werden, Handlungsleitlinien für den Alltag und den Notfall einhalten. Die selbstständige Personenbetreuerin vereinbart diese Leitlinien mit der betreuungsbedürftigen Person oder deren gesetzlichen Vertretungen. Im Haushalt angestellten Betreuerinnen werden diese vom Arbeitgeber vorgegeben. Darüber hinaus müssen alle Betreuungspersonen mit anderen in die Pflege und Betreuung involvierten Personen und Einrichtungen zum Wohle der zu betreuenden Person zusammenarbeiten.

Gleichzeitig mit dem Hausbetreuungsgesetz wurden Übergangsregelungen mit dem Ziel der

sogenannten Pflegeamnestie erlassen. So sollte ein Anreiz gegeben werden, illegale in legale Beschäftigungsverhältnisse zu überführen. Diese Regelwerke bewirkten das vorübergehende Aussetzen von Strafbestimmungen bei illegaler Beschäftigung. Die Pflegebedürftigen und deren Angehörige sowie die angestellten und selbstständigen Betreuungspersonen wurden so vor sozialversicherungsrechtlichen Beitragsnachforderungen und strafrechtlicher Verfolgung geschützt. Parallel zum neu geschaffenen Hausbetreuungsgesetz wurde eine finanzielle Förderung der 24-Stunden-Betreuung im Bundespflegegeldgesetz eingeführt. Diese Zuwendungen stammen aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung. Bund und Länder einigten sich auf ein Fördermodell, das die Kosten der Sozialversicherung für die Pflegekräfte weitgehend (zu 80 %) abdecken soll (Lang 2013).

Mit dieser Strategie konnten in Österreich zumindest Teile des Schwarzmarktes der Beschäftigung von Haushaltshilfen aus Osteuropa sichtbar gemacht und in eine legale Beschäftigung überführt werden. Trotz dieser relativ weitreichenden rechtlichen Regulierung ist der Erfolg des österreichischen Modells eher skeptisch zu beurteilen. Denn zum einen sind als Ergebnis der Legalisierungsmaßnahmen Arbeitsverhältnisse entstanden, die sich in höchstem Maße an den Bedürfnissen der zu betreuenden Personen bzw. ihrer Angehörigen orientieren, während die Rechtsposition der Pflegemigrantinnen nur marginal verbessert wird. Festgeschrieben werden so individuelle Lösungen für die Versorgung älterer Menschen in der Häuslichkeit. Die sozialen Rechte für die in der häuslichen Pflege Beschäftigten bleiben weitgehend auf der Strecke. Bei einem »grauen Arbeitsmarkt« von geschätzten 40.000 Arbeitsverhältnissen haben die Regelungen des Hausbetreuungsgesetzes bis 2008 zu ca. 6.600 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen und zu ca. 18.000 Gewerbeanmeldungen selbstständiger Personenbetreuerinnen

geführt (Bachinger 2009). Dabei zeigt die hohe Zahl von Gewerbeanmeldungen Selbstständiger, dass diese relativ ungeschützte Beschäftigungsform für Pendelmigrantinnen nach wie vor attraktiver zu sein scheint als ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Auch lässt sich mittlerweile ein Verdrängungswettbewerb zwischen Personenbetreuerinnen und Pflegehelferinnen oder Hauswirtschafterinnen mit einem qualifizierten Berufsabschluss beobachten. Privathaushalte ersetzen offenbar qualifizierte Dienstleister durch selbstständige Personenbetreuerinnen mit Migrationshintergrund.

Das heißt, allein die Legalisierung der Beschäftigung, die Definition der Tätigkeit und die Einbindung in die Sozialversicherung von abhängig Beschäftigten, bedeutet noch nicht, dass dem »grauen Arbeitsmarkt« in Privathaushalten, den damit verbundenen prekären Arbeitsverhältnissen und dubiosen Geschäftspraktiken von Vermittlungsfirmen wirksam begegnet werden kann. Denn die größte Gruppe, die der selbstständigen Personenbetreuerinnen, ist nicht zurückgegangen. Im Gegenteil: Diese Beschäftigungsform wurde mit der Reform gestärkt! Denn die Tatsache, dass arbeitsrechtliche Bestimmungen für Gewerbetreibende nicht angewendet werden, wird nun zu einem Kriterium des Verdrängungswettbewerbs. Hier zeigt sich: Selbst umfangreiche rechtliche Regelungen für die Versorgung in der Häuslichkeit reichen nicht aus, wenn es darum geht, ein strukturelles Problem, nämlich das der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten, zu lösen.

## **2.2. Das Modell Frankreich: Der Privathaushalt als Arbeitsmarkt**

Das zweite Beispiel ist Frankreich, das bereits seit den 1980er-Jahren den Bereich der haushalts- und personennahen Dienstleistungen im Privathaushalt wirtschafts- und beschäftigungspolitisch entwickelt hat. Gewählt wurde ein strukturpolitischer Ansatz, der den Privathaushalt und die hier nachgefragten

Dienstleistungen in den Blick nimmt. Es geht dabei in erster Linie um die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Dabei spielt es keine Rolle, ob die hier tätigen Dienstleister einen Migrationshintergrund haben oder nicht (Jaehrling 2004; Eichhorst/Tobsch 2007, 21 ff.). Dieser grundsätzliche Ansatz der Dienstleistungsentwicklung im Arbeitsmarkt Privathaushalt wurde 2005 noch einmal durch Initiative des damaligen Sozialministers Jean-Louis Borloo weiterentwickelt – und das unter Beteiligung relevanter gesellschaftlicher Gruppen wie den Gewerkschaften, Arbeitgeberern und Unternehmensverbänden.

Dieses Konzept setzt auf die gezielte Verknüpfung bestehender staatlicher Instrumente zur Förderung der Markt- und Unternehmensentwicklung und zur Aktivierung und Qualifizierung von Arbeitskräften. Auf der Seite der Betriebe und Haushalte sind steuerliche Anreize vorgesehen und die Förderung der Markt- und Unternehmensentwicklung wird durch eine nationale Beratungsagentur, die regional agiert, sowie durch finanzielle Förderungen (Mikrokredite) unterstützt. Auf der Seite der Beschäftigung wird der Abschluss sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverträge begleitet durch einen standardisierten Arbeitsvertrag, die Bindung an gesetzliche Mindestlöhne und arbeitsrechtliche Standards. Die organisatorische Abwicklung der Löhne und die Abführung von Steuern und Sozialversicherungen wird durch den Staat übernommen und nicht zuletzt stehen für die Vermittlung von Arbeitskräften regionale Dienstleistungszentren bereit, die zur Profilierung und Steuerung des regionalen Angebots und der Nachfrage nach Dienstleistungen beitragen (Eichhorst/Tobsch 2007, 21 ff.).

Als Kernstück ist im französischen Modell der 1993 eingeführte *Chèque Emploi Service* (CES) – der Haushaltsscheck – herauszustellen. Mit ihm werden Privathaushalte ermuntert, als Arbeitgeber eine Haushaltshilfe anzustellen. Ihnen wird eine

Steuerermäßigung von 50 Prozent der gezahlten Löhne und Sozialabgaben bis zu einem Höchstbetrag gewährt (Kühl 2013, 8). Zudem erleichtert der CES das administrative Verfahren bei der Anmeldung des Arbeitsverhältnisses bei Steuer- und Sozialbehörden sowie bei der Abführung von Abgaben und Steuern. Man könnte sagen, dass der Staat die Tatsache, dass Haushalte eben keine Unternehmen mit eigenen Personalabteilungen sind, dadurch auszugleichen sucht, dass er ihnen bei der Buchhaltung behilflich ist.

Das Haushaltsscheckverfahren wurde nach seiner Einführung nach und nach mit einem Kranz an Gesetzen und intermediären Agenturen umgeben, die in die Beziehungen zwischen den Marktteilnehmern – den Privathaushalten und potenziellen Dienstleistern – regulierend eingreifen. Dazu gehören beispielsweise Bestimmungen zur Lohnhöhe, Instanzen und Bestimmungen zur Zertifizierung von Anbietern oder Maßnahmen zur Professionalisierung der Tätigkeiten. So wurde beispielsweise durch den allgemeinverbindlichen nationalen Tarifvertrag für Hausangestellte ein Fonds eingeführt, der überwiegend aus einer arbeitgeberseitigen Umlage gespeist wird. Aus diesem wird den Beschäftigten die ihnen gesetzlich zustehende Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gezahlt. Zusammengefasst gehören zu den Merkmalen des Modells:

- die Organisation der Dienstleistungsarbeit und damit ein verbessertes Angebot an haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen und ebensolchen Dienstleistern,
- ein niedriger bürokratischer Aufwand und eine einfache Handhabung,
- die Gewährung von Steuervorteilen für die Nachfrageseite,
- die Integration der Dienstleister in die Sozialversicherungen und der Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt.

Bezüglich der Schaffung neuer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kann der Ansatz als erfolgreich angesehen werden. Von 2005 bis 2009 wurde ein Plus an 500.000 neuen Beschäftigungsverhältnissen, überwiegend im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, angezeigt. 2009 gab es in diesem Segment in Frankreich ein Umsatzvolumen von 17 Milliarden Euro. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind von 2005 bis 2009 zurückgegangen. Interessant ist zudem, dass die Zahl zumeist privater oder gemeinnütziger regionaler Vermittlungsagenturen gestiegen ist. Die Entwicklung dieses Dienstleistungsangebots ist besonders herauszustellen, da hier unterstützende und koordinierende Aufgaben zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern übernommen werden, die den Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverträgen befördern. Sie bieten in der Regel Serviceleistungen in der Vermittlung, Beratung und Qualitätskontrolle für die Dienstleister und die Arbeitgeber in Privathaushalten an. Nach Schätzungen der Agence Nationale beläuft sich ihre Zahl auf ca. 10.000 kleine Unternehmen. Man kann also sagen, die Grundidee des französischen Modells ist aufgegangen und erfolgreich: Die Zusammenführung von Instrumenten aus verschiedenen Politikfeldern, unterstützende Beratung, ihre leichte Handhabung und der Aufbau einer Win-win-Situation für die Anbieter und Nachfrager sind beschäftigungspolitisch in der Lage, den »grauen Arbeitsmarkt« zu begrenzen (Eichhorst/Tobsch 2007, 21 ff.).

### **2.3. ILO-Konvention 189 »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte« – Mindeststandards der Beschäftigung**

Die ILO-Konvention 189 »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte« wurde 2011 in Genf verabschiedet (ILO-Konvention 189, 2011). Mit diesem Übereinkommen wird die Beschäftigung in Privathaushalten erstmals als reguläre Lohnarbeit interna-

tional anerkannt. Das Übereinkommen regelt zunächst das Binnenverhältnis, die Arbeitsbeziehungen in Privathaushalten. Es wirkt aber immer auch auf andere Bereiche der politischen Gestaltung, wenn sich daraus Konsequenzen für die Finanzierung, die Qualität der Arbeit oder die Qualifizierung der Beschäftigten ergeben. Das Abkommen geht davon aus, dass Privathaushalte Arbeitgeber sein können und Hausangestellte als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eingestellt werden. Die Konvention gilt unabhängig davon, ob die Hausangestellten beim Privathaushalt als Beschäftigte angestellt oder bei einer Dienstleistungsfirma beschäftigt sind. Die Konvention zielt darauf, für Hausangestellte den Schutz der Kranken- und Rentenversicherung sicherzustellen; es sollen die Regeln des Mutterschutzes gelten und Hausangestellte haben das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Nach Schätzungen der ILO arbeiten weltweit bis zu 100 Millionen Menschen als Hausangestellte, die meisten davon Frauen (Pape 2010). Deutschland hat die ILO-Konvention 2013 ratifiziert und ist damit grundsätzlich verpflichtet, die Gleichbehandlung der Beschäftigungsverhältnisse in der Häuslichkeit mit anderen Arbeitsverhältnissen zu verfolgen. Im Grundsatz bietet die ILO-Konvention unterstützende Hilfestellungen an, um auch die Beschäftigung von osteuropäischen Migrantinnen in Privathaushalten im Sinne guter Arbeit zu entwickeln.

Die Konvention findet Anwendung auf alle Tätigkeiten, die im Haushalt oder für den Haushalt einer anderen Person durchgeführt werden. Der Begriff der hauswirtschaftlichen Tätigkeiten, den die Konvention in der deutschen Übersetzung verwendet, ist weit zu verstehen und erfasst auch Tätigkeiten im Bereich der Betreuung und Pflege (Scheiwe/Schwach 2012, 329; Kocher 2012, 4; Kühl 2013, 3). Es kommt weder auf die Art der Tätigkeit noch auf die Person des Arbeitgebers an. Erfasst sind jegliche haushalts- und personenbezogenen Tätigkeiten, die

sowohl für den Haushalt als Arbeitgeber als auch im Namen und auf Rechnung eines externen Dienstleisters, beispielsweise eines ambulanten Pflegedienstes, ausgeführt werden. Auch kommt es nicht darauf an, ob die Hausangestellte in dem Haushalt wohnt, wobei für diese Fälle besondere Regelungen zum Schutz der Privatsphäre vorgesehen sind. Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich der Konvention auf abhängige oder sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse.

Das Übereinkommen regelt für die abhängige Beschäftigung sowohl grundlegende Menschenrechte wie den Schutz vor Zwangsarbeit oder Diskriminierung als auch arbeitsrechtliche Mindeststandards wie die Arbeitszeit, Entgelt und den Arbeitsschutz. Für das hier diskutierte Beispiel der osteuropäischen Pflegekräfte und Haushaltshilfen, die als »Live-in-Beschäftigte« in Privathaushalten tätig sind, sind die Vorschriften der Art. 8–17 von besonderem Interesse. Nach Art. 8 müssen Hausangestellte bereits vor der Einreise zur Aufnahme einer hauswirtschaftlichen Arbeit einen verbindlichen schriftlichen Arbeitsvertrag erhalten, der die wesentlichen Arbeitsbedingungen enthält. Dazu zählt auch nach Art. 8 Abs. 3 des Übereinkommens die Regelung des Anspruchs auf Rückführung und deren Kosten, die dem deutschen Recht nicht bekannt ist. Es soll für die Hausangestellten frei verhandelbar sein, ob sie mit ihrem Arbeitgeber im Haushalt leben wollen (Art. 9a) – und falls ja, sollen sie nicht verpflichtet sein, während der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten oder des Jahresurlaubs im Haushalt oder bei den Mitgliedern des Haushalts zu bleiben (Art. 9b).

Ausführlich sind die Fragen der Arbeitszeit in Art. 10 geregelt. Grundsätzlich – unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Arbeit im Haushalt – sind die Beschäftigten im Haushalt in Bezug auf die normale Arbeitszeit, die Überstundenvergütung, die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und den bezahlten Jahresurlaub sonstigen Arbeitneh-

merinnen gleichzustellen. Darüber hinaus steht ihnen eine wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden zu. Bereitschaftszeiten sind gemäß innerstaatlicher Vorschriften als Arbeitszeiten zu behandeln. Bestehende Mindestlöhne sollen auch auf Hausangestellte ausgeweitet werden (Art. 11), Sachleistungen sind nur begrenzt und mit Einverständnis der Arbeitnehmerin möglich (Art. 12). Die Hausangestellten haben sowohl das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung (Art. 13) als auch auf Gleichbehandlung hinsichtlich der sozialen Sicherheit (Art. 14).

Art. 15 des Übereinkommens regelt die Verpflichtung zur Ausgestaltung und Überwachung von Tätigkeiten der privaten Vermittlungsagenturen. Zum Schutz vor missbräuchlichen Praktiken hat jedes Mitgliedsland die Bedingungen der Tätigkeit der Arbeitsvermittler festzulegen. Sicherzustellen ist zudem, dass angemessene Einrichtungen und Verfahren vorhanden sind, die Beschwerden, angezeigten Missbrauch und betrügerische Praktiken untersuchen. Auch soll jeder Staat alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen im Rahmen seiner Zuständigkeit und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedern treffen, um einen ausreichenden Schutz für Hausangestellte zu gewährleisten und um sie vor Missbrauch zu schützen. Es handelt sich dabei um Rechtsvorschriften, die die jeweiligen Verpflichtungen des privaten Arbeitsvermittlers und des Haushalts gegenüber den Hausangestellten festlegen. Sie sehen auch Zwangsmaßnahmen einschließlich des Verbots privater Arbeitsvermittler vor, die Missbrauch betreiben oder betrügerische Praktiken anwenden.

Dem Schutz der ausländischen Hausangestellten soll auch die internationale Zusammenarbeit im Rahmen von bilateralen, regionalen oder multilateralen Vereinbarungen dienen (Art 15.1b). Nicht zuletzt ist von den Mitgliedern des Übereinkommens sicherzustellen, dass die von privaten Arbeitsvermittlern

erhobenen Gebühren nicht vom Entgelt der Hausangestellten abgezogen werden. Die Mitglieder des Übereinkommens haben bei der Umsetzung dieser Anforderungen mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenzuarbeiten. Schließlich sind die Mitglieder der Konvention verpflichtet, den Hausangestellten effektiven Zugang zu Gerichten und anderen Beschwerdemöglichkeiten zu gewähren (Art. 16, 17).

Der zurzeit gesicherte Schutzzumfang der Hausangestellten in Deutschland lässt sich mit den soeben geschilderten Anforderungen des ILO-Übereinkommens Nr. 189 nur bedingt vereinbaren. Dies gilt insbesondere für die Förderung und Ausgestaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und die der Arbeitsbedingungen. Hinzu kommt der wichtige Punkt der Gestaltung der Arbeitszeit. Hier folgt Deutschland der Ausnahmeregelung aus dem Arbeitszeitgesetz für Privathaushalte. Hinsichtlich der Entlohnung ist der ab 2015 geltende gesetzliche Mindestlohn anzuwenden. Erhebliche Schwächen im deutschen Recht sind gerade bei dem so wichtigen Punkt der Arbeit und der Kontrolle von Vermittlungsagenturen und ihrer Vermittlungspraxis oder der Durchsetzung der Rechte von Hausangestellten vor deutschen Gerichten zu verzeichnen. Die Umsetzung der ILO-Konvention bietet daher durchaus Möglichkeiten und Notwendigkeiten für konkrete Verbesserungen. Sie ist als Leitbild für eine weitere Regelung der Arbeitsbeziehungen und zur Bekämpfung des »grauen Marktes« in Privathaushalten aktiv zu nutzen (ver.di soipoaktuell Nr. 179 vom 27. August 2014).

#### **2.4. Zur Orientierung: Regulierung des Privathaushaltes heißt Integration osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte in den Arbeitsmarkt**

Bisher lässt sich festhalten: Privathaushalte sind als Tummelplatz irregulärer und prekärer Arbeitsverhältnisse zu kennzeichnen. Diese Tatsache resultiert vor allem daraus, dass der deutsche Privathaushalt weitgehend einer arbeitsmarktpolitischen Regulierung entzogen ist (Böning/Steffen 2014, 26 ff.). ver.di fordert für die Anwerbung von Fachkräften für das Gesundheitswesen und für die Pflege den gleichberechtigten Zugang zur Aus- und Fortbildung und zur beruflichen Entwicklung, faire und transparente Vertragsabschlüsse, die Zulassung und Anerkennung der Qualifikationen, die Förderung von ethischen Einstellungspraktiken und die Vereinigungsfreiheit. Ausgehend von diesen Forderungen sind vor dem Hintergrund der Regulierungsansätze aus Österreich und Frankreich und der ILO-Konvention 189 bereits an dieser Stelle Strategieansätze zu identifizieren, die Reformen für die Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt und für die Arbeit der osteuropäischen Migrantinnen eine Richtung geben:

- Es bedarf kollektiv orientierter Veränderungen im Pflegesystem, um die Versorgung von Pflegehaushalten sicherzustellen. Anzustreben ist eine bedürfnisgerechte Serviceorientierung mit ebensolchen Dienstleistungen und Dienstleistern. Dies wird nur mit erweiterten Instrumenten und anderen Finanzierungsmodellen erreichbar sein.
- Es bedarf arbeitsmarktpolitischer und rechtlicher Rahmenbedingungen, die das spezifische Dienstleistungsangebot von Haushaltshilfen und Pflegekräften in Privathaushalten und ihre Beschäftigung an den ersten Arbeitsmarkt heranführen. Dazu ist der Privathaushalt als Arbeitsplatz und als Arbeitgeber herauszustellen

und der Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.

- Es bedarf einer Tätigkeitsdefinition und Beschreibung von Aufgaben und Standards für die Arbeit in Privathaushalten in Verbindung mit Möglichkeiten der Qualifizierung, um die Arbeit von Haushaltshilfen und Pflegekräften für die Pflege- und Arbeitsmarktpolitik »verhandelbar« zu machen.
- Notwendig ist die Schließung der bestehenden Lücken im Schutz der Hausangestellten und Pflegekräfte durch transparente rechtliche Rahmenbedingungen und die Möglichkeit für Beschäftigte, ihre Rechte auch durchsetzen zu können. Die Festlegung von gesetzlichen Lohnuntergrenzen in Form des gesetzlichen Mindestlohns leistet hier einen wichtigen Beitrag.
- Dringend geboten sind transparente, bezahlbare und staatlich sanktionierte Vermittlungsangebote in den Herkunfts- und Zielländern, um dubiosen Geschäftspraktiken vieler Vermittlungsagenturen entgegenzuwirken, zu denen neuerdings zunehmend auch digitale Vermittlungsplattformen zählen.
- Nicht zuletzt bedarf es auf der regionalen Handlungsebene steuernder Instanzen der Beratung und Koordinierung, die in der Lage sind, Dienstleistungsbedarfe und ebensolche Angebote zusammenzufassen, entsprechende Dienstleister zu rekrutieren und zu qualifizieren.

## Reformansätze zur Organisation der Arbeit in Privathaushalten

Wenn diese Orientierungspunkte eine Richtung für Reformen des Arbeitsmarktes Privathaushalt in Deutschland angeben sollen, ist zu klären, ob sie anschlussfähig an die deutsche Politik sind. Dafür spricht, dass auch Deutschland immer wieder Versuche unternommen hat, die Arbeit in Privathaushalten zu regulieren, Schwarzarbeit zu bekämpfen und so Beschäftigungspotenziale und Arbeitsverhältnisse für den ersten Arbeitsmarkt zu erschließen (Eichhorst/Tobsch 2007, 29; Gottschall/Schwarzkopf 2010). Allerdings wurden in Deutschland bisher personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen eher als familienunterstützende Dienstleistungen behandelt, die vorrangig im Rahmen geringfügiger Beschäftigung geregelt werden. Deutschland verfolgt keinen strukturpolitischen Ansatz zur Organisierung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten (Eichhorst/Tobsch 2007, 29 ff.). Es finden sich zwar Instrumente der Beschäftigungsförderung; diese sind jedoch auf einzelne Problemstellungen zugeschnitten oder über einen Projektstatus nicht hinausgekommen und so in ihrer Steuerungswirkung begrenzt. Für die Lösung der beschäftigungspolitischen Problemstellungen der Zielgruppe der osteuropäischen Migrantinnen sind zudem die verschiedenen Sozialversicherungssysteme zu nutzen, sodass die Sicherung und die (unterstützende) Finanzierung der Beschäftigung gewährleistet werden könnte. Diesen möglichen Strategien und Instrumente zur Regulierung der Arbeit in Privathaushalten und zur Absicherung der Zielgruppe der osteuropäischen Migrantinnen in der deutschen Sozial- und Beschäftigungspolitik wird im Folgenden nachgegangen.

### 3.1. Ansatzpunkte zur Förderung der Beschäftigung aus dem Pflegesystem

Das Schlagwort von der Erosion des familienorientierten Pflegesystems und die steigende Zahl an Haushaltshilfen und Pflegekräften zeigen, dass sich der Arbeitsmarkt Privathaushalt mit seinem Bedarf

an haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen zu einem eigenständigen Beschäftigungssegment entwickelt. Gerade »Live-in-Arbeitsverhältnisse« sind als professionelle Vollarbeitsverhältnisse zu charakterisieren und gehen in den Tätigkeiten und Anforderungen weit über die Definition helfender familienunterstützender Dienstleistungen hinaus. Allerdings sind in Deutschland der Arbeitsmarkt Privathaushalt, seine Beschäftigungsimpulse in die Dienstleistungswirtschaft, makroökonomische Effekte und die Auswirkungen auf Steuereinnahmen bislang nur unzureichend untersucht worden; der Privathaushalt als Auftrag- und Arbeitgeber fällt bisher aus einer systematischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung heraus.

An dieser Stelle eine Aufbereitung der Beschäftigung in Privathaushalten und ihrer strukturpolitischen Bedeutung vorlegen zu wollen, würde deutlich über den Rahmen dieser Broschüre hinausgehen. Zu verweisen ist hier stellvertretend auf die aktuelle Veröffentlichung »(K)Eine Arbeit wie jede andere?« herausgegeben von Kirsten Scheiwe und Johanna Krawietz (Scheiwe/Krawietz 2014). In verschiedenen Beiträgen unterschiedlicher Autoren und Autorinnen werden die Herausforderungen der Arbeit in Privathaushalten behandelt und Anregungen für die aktuelle politische Debatte geliefert. Für diese Broschüre ist die zusammenfassende Einschätzung festzuhalten: Der Privathaushalt ist im Bereich der Versorgung älterer Menschen ein relevantes Beschäftigungsfeld, das sich durch spezifische Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Finanzierung und die Gestaltung der Arbeit auszeichnet. Legale Arbeitskräfteressourcen für den Bereich der häuslichen Pflege können und müssen durch konzentrierte Anstrengungen erschlossen werden (Scheiwe/Krawietz 2014; Isfort u.a. 2012; Böning/Steffen 2014). Wird nun der Anspruch einer stärkeren Serviceorientierung in der häuslichen Versorgung formuliert, stehen damit auch grundsätzliche Fragen



zur Reform der Pflege wie der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff oder die Finanzierung der häuslichen Versorgung auf der Tagesordnung. Diese werden in diesem Beitrag jedoch nur dann angesprochen, wenn damit ein Ansatz zur Lösung der prekären Beschäftigungssituation der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte in Privathaushalten verbunden ist.

Wenn es im Pflegesystem um die stärkere Berücksichtigung haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen geht, lassen sich in der aktuellen deutschen Pflegedebatte insbesondere vier Ansatzpunkte identifizieren, über die beschäftigungspolitisch die Dienstleistungsarbeit und so auch das spezifische Dienstleistungsangebot von Migrantinnen mit dem Pflegesystem besser verzahnt werden könnten:

**I.** Grundlegend für die bessere Förderung von Dienstleistungen in den Bereichen Teilhabe, Haushalt und Pflege ist die Umsetzung des neuen **Pflegebedürftigkeitsbegriffs**. Ausgehend von dem individuellen Bedarf älterer Menschen für ein selbstbestimmtes Leben in der Häuslichkeit, setzt dieser Begriff auf die Förderung der Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff ist nicht allein auf körperlich beziehungsweise organisch bedingte Defizite bei den Verrichtungen des täglichen Lebens begrenzt, sondern folgt der Logik integrierter Versorgung. Zudem wird bei der Bewertung des Unterstützungsbedarfs – und das ist zentral für die Finanzierung von Leistungen – die bisher zergliederte Erfassung der Versorgungsbedarfe verlassen und auf den Grad der Selbstständigkeit (beziehungsweise den Verlust von Selbstständigkeit) abgestellt. Dies könnte ein Ansatzpunkt sein, die spezifischen Leistungen in den Bereichen Teilhabe, Haushalt und Grundpflege, die von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften in der Häuslichkeit erbracht werden (Isfort u.a. 2012; Böning/Steffen 2014), sichtbar zu machen

und einer Finanzierung im Rahmen der Pflegeversicherung zuzuführen.

**II.** Allein die beschäftigungspolitische Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs wird nicht ohne **Reformen in der Finanzierung** durch die Pflegeversicherung auskommen. Ein grundsätzlicher Vorschlag wäre, bestimmte Aufgaben der Pflege über steuerliche Einnahmen zu finanzieren. Ein anderer, weiterreichender Vorschlag ist, die Pflegeversicherung zur Pflegevollversicherung weiterzuentwickeln. Dies stellt einen grundsätzlichen Pfadwechsel in der Finanzierung der Pflege dar (Lüngen 2012; [www.gesundheitspolitik.verdi.de](http://www.gesundheitspolitik.verdi.de)). Bisher verbleiben hohe Eigenanteile der Pflegekosten bei den Pflegebedürftigen oder sind vom Sozialhilfeträger zu finanzieren. Dies gilt vor allem für die hier behandelten Tätigkeiten von Haushaltshilfen und Pflegekräften. Auch erweist sich eine private Zusatzversicherung als ungeeignet, um eine ausreichende Absicherung der Beschäftigung und Entlohnung einer Pflegekraft bei einer Pflegebedürftigkeit zu gewährleisten, die gegebenenfalls eine 24-Stunden-Betreuung erfordert. Würde das bestehende System beibehalten, bedeutet das in der Konsequenz eine Basisversorgung an Hilfsmitteln und Versorgungsleistungen auf der Grundlage der Pflegeversicherung und definierter Leistungspakete. Weitergehende personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen, die darauf gerichtet sind, den Grundsatz »ambulant vor stationär« zu sichern, müssten weiter im Wesentlichen privat finanziert werden. Die Organisation von Pflegearbeit im Privathaushalt bliebe dann letztlich eine Frage des Geldbeutels. Haushalte mit geringem Einkommen würden von notwendigen Leistungen ausgeschlossen; für sie könnte die Maxime »ambulant vor stationär« und die Hoffnung, möglichst lange in den eigenen vier Wänden zu leben, zum reinen Wunschtraum werden. Dies widerspricht dem Grundgedanken einer solidarisch und paritätisch

finanzierten Sozialversicherung, die durch Elemente sozialer Umverteilung gerade auch für die soziale Sicherung der ökonomisch Schwächeren sorgt.

**III.** Die Versorgungssituation in Privathaushalten ist durch ambulante Dienste und das Leistungsprofil der Pflegeversicherung geprägt (Böning/Steffen 2014, 9). Ambulante Dienste stehen vor der Herausforderung, ausreichendes und qualifiziertes Personal für die häusliche Versorgung zu binden. Aktuell hat die Branche jedoch erhebliche Probleme in der Rekrutierung und Bindung von Personal. Angesichts des angespannten Arbeitsmarktes in der ambulanten Pflege stellt daher **die Neuausrichtung der Arbeitsteilung zwischen Angehörigen, ambulanten Diensten und ergänzenden haushalts- und personenbezogenen Dienstleistern**, wozu auch stationäre Einrichtungen gehören können, eine der zentralen beschäftigungspolitischen Herausforderungen dar. Vor dem Hintergrund einer stärker serviceorientierten Versorgung kann eine Lösung darin bestehen, einen Mix verschiedener Dienstleistungen und Dienstleister in Richtung kollektiver Lösungen zu organisieren. Dabei wird es in Zukunft darum gehen müssen, stationäre und ambulante Pflege in den Blick zu nehmen, um den Umfang qualifizierter Fachpflege in der Häuslichkeit zu sichern, zu profilieren und um ergänzende haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen zu erweitern. Eine solche Anforderung würde gerade für ambulante Dienste beschäftigungspolitisch die Chance auf mehr unterstützendes Personal und auf eine neue Arbeitsteilung in Richtung von Case-Management-Konzepten bieten. Dazu zählen Tätigkeiten wie die Bewertung der Betreuungssituation im Privathaushalt, die Definition möglicher Dienstleistungen, medizinische und fachpflegerische Aufgaben oder die Koordinierung und das Controlling von Qualität und Standards. Diese Profilierung ambulanter Dienste würde es einerseits erlauben, eine Verbindung zwischen sta-

tionären Einrichtungen, ambulanten Diensten und haushalts- und personenbezogenen Dienstleistern für die Versorgung von Privathaushalten herzustellen (Böning/Steffen 2014, 26). Andererseits könnte der Verdrängungswettbewerb, wie er in Österreich zu beobachten ist, zwischen unterstützenden Dienstleistern und qualifizierten Fachkräften zumindest eingegrenzt werden.

**IV.** Last but not least ist für die Versorgungssituation von Pflegebedürftigen im Privathaushalt ihre familiäre Situation entscheidend. In vielen Fällen leben die Angehörigen weit entfernt; eine zunehmende Zahl kinderloser oder kinderarmer Menschen wird in den nächsten Jahren pflegebedürftig. In der Generation ihrer Kinder ist der größte Teil der (Schwieger-)Töchter, die bislang die häusliche Pflege zu übernehmen bereit waren, selbst erwerbstätig. Sie können die vielfältigen differenzierten Aufgaben der häuslichen Pflege, des Haushaltes, der Unterstützung bei bürokratischen Verwaltungsaufgaben und der Gewährleistung der sozialen Teilhabe für ihre Angehörigen nicht mehr umfassend gewährleisten. Die beschäftigungspolitischen Effekte der Arbeit im Privathaushalt von Senioren und Seniorinnen sind durch das skizzierte breite Aufgabenspektrum gekennzeichnet, das im Einzelfall mit den Möglichkeiten und Angeboten der Familie abgeglichen werden muss.

Neben diesen grundsätzlichen Steuerungsansätzen im Pflegesystem finden sich bereits jetzt in den Sozialversicherungen Regelungen, die für die Stabilisierung und Finanzierung der Arbeit von Haushaltshilfen und Pflegekräften in Privathaushalten genutzt werden könnten. Innerhalb der Sozialversicherungssysteme sind verschiedene Instrumente verankert, die zum Zweck der Pflege und Betreuung im Haushalt, also zur Finanzierung von Beschäftigung abgerufen werden könnten:

- Durch die Krankenversicherung wird – bei gebotem Krankenhausaufenthalt oder zu dessen Vermeidung – häusliche Krankenpflege durch geeignete Pflegekräfte (§ 37 SGB V) sowie Haushaltshilfen (§ 38 SGB V) finanziert. Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz haben Anspruch auf Betreuungsleistungen (häusliche Pflegehilfe) nach § 36 SGB XI oder auf die Finanzierung der selbst beschafften Pflegehilfe über das Pflegegeld (§ 37 SGB XI). Schließlich wird im Rahmen der Sozialhilfe die Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII; §§ 61 ff.) sowie in anderen Lebenslagen, insbesondere zur Weiterführung des Haushaltes (§ 70 SGB XII) gesichert.
- Ein weiterer Ansatzpunkt zur Finanzierung von Haushaltshilfen und Pflegekräften ist zumindest teilweise über die Pflegesachleistungen (§ 36 SGB XI) und das Pflegegeld (§ 37 SGB XI) möglich. Hier können seit 2010 Einzelpersonen und Pflegekassen Verträge zur Versorgung bestimmter Pflegebedürftiger unter leichteren Bedingungen abschließen. Solche Verträge sind möglich, wenn der Einsatz einer Pflegekraft besonders wirksam und wirtschaftlich ist und dem Pflegebedürftigen ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben erlaubt. Gilt diese Möglichkeit heute vorrangig für die ambulante Pflege, so könnte dieses Modell auch auf das spezifische Dienstleistungsangebot von Haushaltshilfen und Pflegekräften in Privathaushalten ausgeweitet werden, die in Privathaushalten sozialversicherungspflichtig eingestellt werden. Und um die notwendigen Qualitäts- und Sicherheitsstandards in der Versorgung zu sichern, sollte der Abschluss von Arbeitsverträgen zwischen Privathaushalt und Arbeitnehmerin an zu definierende Standards und Qualifikationsnachweise gebunden werden. Die Überprüfung der Arbeitsverträge und -bedingungen ließe sich dann durchaus durch den Medizinischen Dienst organisieren.
- Eine weitere Finanzierungsquelle für haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen erschließt sich über den seit 2008 bestehenden Rechtsanspruch auf ein persönliches Budget (§ 61 Abs. 2 S. 3 SGB XII). Dieser ist geprägt durch das Rehabilitationsrecht im SGB IX und richtet sich bisher vorrangig an behinderte Menschen. Da aber Alter oftmals auch mit Behinderung einhergeht, könnte das persönliche Budget auch zur Finanzierung von haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen von pflegebedürftigen älteren Menschen herangezogen werden, die als schwerbehindert anerkannt sind. Die Höhe dieser Leistung orientiert sich am individuellen Bedarf bis zur Höhe der bisherigen Sachleistungen. Durch diese Leistungsform wird das Wunsch- und Wahlrecht des behinderten Menschen gestärkt, es ist somit teilhabeorientiert angelegt. Neben anderen Trägern – wie der Krankenkasse, dem Sozialamt oder der Rentenversicherung – bietet auch die Pflegeversicherung die Finanzierung eines persönlichen Budgets an.
- Nicht zuletzt sind die Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes (§ 70 SGB XII) zu nennen. Sie stehen bisher für Menschen bereit, die vorübergehend ihren Haushalt nicht führen können. Sie sind dazu da, eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung zu vermeiden. Die Leistungen umfassen die persönliche Betreuung sowie sonstige zur Weiterführung des Haushaltes erforderliche Tätigkeiten. Aus der Perspektive integrierter Versorgungslösungen und im Hinblick auf die Beschäftigung von Haushaltshilfen und Pflegekräften sollte dieses Leistungspaket für die Versorgung älterer Menschen in ihrer Häuslichkeit auf Dauer gestellt und zu einem Rechtsanspruch weiterentwickelt werden.

### **3.2. Arbeitsmarktpolitische Ansätze zur Förderung der Beschäftigung in Privathaushalten**

Soll das Arbeitskräftepotenzial von Migrantinnen in Privathaushalten schrittweise für den Pflegearbeitsmarkt erschlossen werden, dann sind die Finanzierungsansätze aus dem Pflegesystem mit beschäftigungspolitischen Überlegungen zu verbinden. Dahinter steht die grundsätzliche Idee, den Privathaushalt als Arbeit- oder Auftraggeber zu begreifen, über dessen Nachfrage nach notwendigen Dienstleistungen beschäftigungswirksame Impulse zu erwarten sind, die sich zukünftig nicht weiter auf den »grauen Markt« richten sollten. Das Personal für haushalts- und personenbezogene Dienste und die Gestaltung von Arbeitsplätzen und -bedingungen im Privathaushalt zu erfassen und zu qualifizieren, sind wichtige Voraussetzungen, um den Privathaushalt für eine Regulierung zu öffnen.

#### **Der Privathaushalt als Arbeitgeber**

Dem »grauen Arbeitsmarkt« sind zumindest ansatzweise durch den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse Grenzen zu setzen. Für osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte stellt ein solcher Arbeitsvertrag noch die beste Form einer sozialen Absicherung und ein arbeitsrechtlicher Schutz dar (Böning/Steffen 2014, 28). Dazu aber ist es notwendig, dass Privathaushalte als Arbeitgeber auftreten, gefördert und ihnen Möglichkeiten und Unterstützung eingeräumt werden, dies unbürokratisch und einfach zu bewerkstelligen. Das Beispiel Frankreich zeigt, wie Privathaushalte gefördert und unterstützt werden können. Diese Haltung ist in Deutschland nicht zu finden. Aber Deutschland fördert, vorrangig zur Vermeidung von Schwarzarbeit, familienunterstützende Dienstleistungen. Allerdings bisher nur mit geringen Wirkungen, wenn die Bundesagentur für Arbeit davon ausgeht, dass 95 Prozent dieser Arbeit nach wie vor in Schwarzar-

beit und nach wie vor von Frauen erbracht werden (Bundesagentur 2014, 1). Vorgesehen sind bisher Steuererleichterungen, die Organisation des Vertragsverhältnisses durch den Haushaltsscheck und seine Abwicklung durch eine zentrale Stelle, die Minijob-Zentrale.

Der Haushaltsscheck nach deutschem Sozialversicherungsrecht ist eine vereinfachte Meldung eines geringfügigen Arbeitsverhältnisses für eine im Privathaushalt beschäftigte Arbeitnehmerin. Dabei darf das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig 450 Euro im Monat nicht übersteigen. Der Haushaltsscheck ist in § 28a Abs. 7 bis 9 SGB IV gesetzlich geregelt. Die für das Haushaltsscheckverfahren zuständige Einzugsstelle ist die Minijob-Zentrale, die über ihre Website das Formular für den Haushaltsscheck zum Herunterladen bereitstellt (Eichhorst/Tobsch 2007, 29).

Im Unterschied zum regulären Meldeverfahren zur Sozialversicherung muss nach der Erstanmeldung auch bei monatlich schwankendem Arbeitsentgelt nur einmal pro Halbjahr eine Meldung abgegeben werden. Nicht in Geld gewährte Zuwendungen, z.B. Kost und Logis, gelten im Haushaltsscheckverfahren sozialversicherungsrechtlich nicht als Arbeitsentgelt (§ 14 Abs. 3 SGB IV), wohl aber steuerrechtlich. Anders als beim regulären Meldeverfahren zur Sozialversicherung kann die Meldung nicht direkt über das Internet abgegeben werden. Außerdem muss der Arbeitnehmer jede Meldung mit unterschreiben.

Bei dem deutschen Haushaltsscheckverfahren müssen sich die Arbeitgeber nur um die An- und Abmeldung kümmern. Die wesentliche Erleichterung wird bei der Berechnung und Abführung der Beiträge spürbar. Abweichend von der sonstigen Verpflichtung eines Arbeitgebers hat der Privathaushalt keinen gesonderten Beitragsnachweis einzureichen. Die Minijob-Zentrale berechnet die Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich der gesetzlichen

Unfallversicherung, die Umlagen zum Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen bei Krankheit/Schwangerschaft sowie eventuell anfallende Steuern auf Grundlage des gemeldeten Arbeitsentgelts und zieht diese halbjährlich im Lastschriftverfahren ein. Dieses Verfahren gilt bisher lediglich für Minijobs und die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung in der bisherigen Form ist keine Lösung für die Arbeit osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte in Privathaushalten. Allerdings könnte – wie das Beispiel Frankreich zeigt – ein solch vereinfachtes Verfahren auch auf alle haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen im Privathaushalt ausgeweitet werden. Angesichts des Umfangs der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten wären dann allerdings Service und Leistungen und damit die Kapazitäten der zuständigen Zentralstelle auszuweiten (die dann naturgemäß auch nicht mehr Minijob-Zentrale heißen sollte).

### **Berufsrolle, Tätigkeitsprofil und Qualifizierung definieren**

Ein weiterer arbeitsmarktpolitischer Ansatzpunkt ist die Definition der Tätigkeiten und der Berufsrolle für die von osteuropäischen Migrantinnen geleistete Arbeit in Privathaushalten. Neben qualifizierten Abschlüssen in der Pflege stehen unterhalb der landesrechtlich geregelten Ausbildungen eine Vielzahl von trägerspezifischen Qualifikationen mit Bezeichnungen wie Pflegeassistent, Behindertenassistent, Pflegehelfer/in, Alltagsbegleitung usw. bereit, die anschlussfähig sind an die Förderung im Rahmen der Pflege- und Arbeitsmarktpolitik (Kesselheim u.a. 2013). Eine qualifizierte Ausbildung für die Arbeit in der Häuslichkeit ist sicher wünschenswert und anderen Lösungen vorzuziehen. Jedoch lassen Alter und Vorerfahrungen der Migrantinnen darauf schließen, dass für die Qualifizierung ihrer Arbeit eher eine Anpassungsqualifikation infrage kommt (Emunds/Schacher 2012; Geerdes/Schwinger 2013,

65 ff.; Isfort/von der Malsburg 2014, 20 ff.). Dem Tätigkeitsprofil von Haushaltshilfen und Pflegekräften in Pflegehaushalten am nächsten kommt die Berufsbezeichnung der Alltagsbetreuerin. Dieses Tätigkeitsprofil hat den Vorteil, dass es sich im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz wiederfindet und über ein zumindest anerkanntes Qualifizierungsprofil verfügt. Dieser Ansatz wird im Folgenden vorgestellt, um die Möglichkeiten zu prüfen, die Arbeit von Haushaltshilfen und Pflegekräften zu profilieren.

Im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz von 2008 wurden die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung für Menschen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen, geistiger Behinderung oder psychischen Erkrankungen ausgeweitet. Eingeführt wurde unter anderem, dass Pflegeheime und teilstationäre Pflegeeinrichtungen für Personen mit einem erheblichen allgemeinen Betreuungsbedarf zur Betreuung und Aktivierung zusätzliche Betreuungskräfte, die sogenannten Alltagsbetreuerinnen, einstellen können und dies durch leistungsgerechte Zuschläge nach § 87b SGB XI honoriert wird. Aufgabe dieser Kräfte ist es, Pflegebedürftige in enger Kooperation mit den Pflegekräften bei alltäglichen Aktivitäten wie Spaziergängen, Gesellschaftsspielen, Lesen, Basteln usw. zu begleiten und zu unterstützen. Die zusätzliche Betreuung ist in stationären Pflegeeinrichtungen durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu organisieren, in teilstationären Einrichtungen kann die zusätzliche Betreuung auch durch geringfügig Beschäftigte erfolgen. Für jeweils 24 demenziell erkrankte Pflegebedürftige kann in der Regel eine zusätzliche Betreuungskraft finanziert werden.

Dieses Angebot der Alltagsbetreuung wird flankiert durch eine Richtlinie des GKV-Spitzenverbandes zur Qualifizierung von Alltagsbetreuerinnen. Die Richtlinie ist rechtlich nicht sanktioniert. Sie stellt aber einen Rahmen über Grundsätze der Arbeit, konkrete Aufgaben, Anforderungen an die persön-

liche Eignung und die notwendigen Vorqualifikationen von Alltagsbetreuerinnen dar. Für die Qualifizierung sind 160 Stunden vorgesehen, in denen praktische wie auch theoretische Grundlagen vermittelt werden, die für die Betreuungsarbeit wichtig sind (GKV-Spitzenverband, Pressemeldung 26.6.2013). Vom Grundsatz wäre also die Alltagsbetreuerin ein Tätigkeitsprofil, das auf die Versorgungsarbeit in der Häuslichkeit zu übertragen wäre, sodass damit ein definiertes Profil für Haushaltshilfen und Pflegekräfte in Privathaushalten im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und eine mögliche Finanzierung gefunden wären. Allerdings ist dieses Angebot zurzeit begrenzt auf stationäre und teilstationäre Einrichtungen und müsste bezogen auf den ambulanten Bereich und auf die Arbeit in Privathaushalten ausgeweitet werden. Bezogen auf die Zielgruppe der Migrantinnen in Privathaushalten wäre auch das Qualifizierungsprofil des GKV-Spitzenverbandes weiterzuentwickeln. Dieses müsste um Angebote zum (vertieften) Erwerb der deutschen Sprache ergänzt werden. Und nicht zuletzt ist auf die Verantwortung der Arbeitsverwaltung zu verweisen. Für die häusliche Versorgung bedeutet eine Dunkelziffer von ca. 300.000 Beschäftigten in Privathaushalten durchaus eine relevante Beschäftigtengruppe, die durch Aktivierung und Qualifizierung für den ersten Arbeitsmarkt erschlossen werden und so zur Lösung der Versorgungsprobleme in der Häuslichkeit beitragen könnte. So sind für die Integration osteuropäischer Migrantinnen in den ersten Arbeitsmarkt eine geeignete Ansprache wie auch eine gezielte Förderpraxis zu fordern.

### **Sichere und transparente rechtliche Rahmenbedingungen**

Voraussetzung für die Integration von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften in deutsche Privathaushalte und für die Überführung dieser Beschäftigungsverhältnisse in den ersten Arbeitsmarkt

ist eine klare und eindeutige Rechtslage. Beschäftigung sowie eine transparente Vermittlung können nur funktionieren, wenn der rechtliche Rahmen sicher und lückenlos ist. Im Sinne der ILO-Konvention 189 »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte« sind die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung im Haushalt an die allgemein geltenden arbeitsrechtlichen Mindeststandards anzupassen, insbesondere:

- Der Arbeitszeit der Hausangestellten ist das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) zugrunde zu legen. Die zurzeit aufgrund der Ausnahmeregelung des § 18 Abs. 1 Nr. 3 des ArbZG zulässige Herausnahme der Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt aus dem Anwendungsbereich des ArbZG ist allein auf die besonderen Fälle der familienähnlichen Lebensgemeinschaften zu beschränken. Die Regelung des Art. 10 des ILO-Übereinkommens, die eine Gleichbehandlung im Hinblick auf die Arbeits- und Mindestruhezeiten festlegt, ist in Deutschland auf die Arbeit in Privathaushalten zu übertragen.
- Aus Art. 11 des ILO-Übereinkommens resultiert die Verpflichtung, bestehende Mindestlohnregelungen auch auf Hausangestellte anzuwenden. Dies ist auch in Deutschland ernst zu nehmen und bedeutet mindestens die Umsetzung des ab 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohnes für die Beschäftigten in Privathaushalten. Gleichzeitig gilt: Die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Pflegearbeitsbedingungenverordnung auf Pflegebetriebe ist nicht haltbar und müsste auf den Privathaushalt ausgeweitet werden.
- Es bedarf einer verfassungskonformen Regelung von Instrumenten zur präventiven und nachträglichen Kontrolle und Aufsicht über die Arbeitsbedingungen in Privathaushalten. Ein präventiver Schutz der Hausangestellten in Form

der Arbeitsaufsicht, sowohl hinsichtlich der Sicherheit am Arbeitsplatz als auch hinsichtlich der Wahrung der Mindestarbeitsbedingungen, etwa in Form häuslicher Besuche, scheidet faktisch aufgrund des Grundrechts auf Unversehrtheit der Wohnung (Art. 13 GG) aus. Ein effektiver Schutz ist dann nur im engen Rahmen des allgemeinen Polizeirechts möglich und genügt für eine wirksame Aufsicht nicht. An dieser Stelle ist eher nach indirekten Lösungsansätzen zu suchen, die sich über ambulante Dienste, den Medizinischen Dienst oder über Angebote der Vermittlung, Information und Beratung organisieren lassen.

### **Der gesetzliche Mindestlohn und die Möglichkeiten seiner Umsetzung in Privathaushalten**

Die Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes in Privathaushalten bedeutet einen erheblichen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung. Der Mindestlohn regelt das Lohngefüge des Arbeitsmarktes Privathaushalt nach unten. Er wird Dienstleister motivieren, ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis abzuschließen. Auch kann so dem Unterbietungswettbewerb der Vermittlungsagenturen aufgrund des bestehenden Lohngefälles zwischen Deutschland und den osteuropäischen Staaten vorgebeugt werden. Eine einheitliche Mindestlohnregelung bedeutet Klarheit sowohl für ausländische Beschäftigte als auch für deren Arbeitgeber. Die Beschäftigten wissen dann, was ihnen an Lohn zusteht, und sind nicht gezwungen, aus Unwissenheit eine Beschäftigung anzunehmen, deren Bezahlung unterhalb des Branchenstandards oder gar unterhalb des Existenzminimums liegt. Auf der Arbeitgeberseite wird die Versuchung, eine eindeutige gesetzliche Regelung zu umgehen, ebenfalls geringer.

### **3.3. Beschäftigungspolitische Reformansätze in der (regionalen) Strukturpolitik**

Viele Hilfe- und Unterstützungsbedarfe von älteren Menschen liegen – wie gezeigt – im Vorfeld der eigentlichen Pflege. Allerdings zeigen die Schwierigkeiten von Privathaushalten, sich durch den Dschungel möglicher Dienstleistungsangebote zu bewegen, dass diese einerseits nicht ohne unterstützende Hilfen im Bereich der Vermittlung, Information und Beratung für ältere Menschen, ihre Angehörigen und gleichzeitig für die Haushaltshilfen und Pflegekräfte aus dem europäischen Ausland auskommen werden. Daneben sind andererseits koordinierende, beschäftigungspolitische Ansätze gefordert, die in der Lage sind, Dienstleistungsangebote und die entsprechende Nachfrage zu steuern. Für solche Aufgaben kommen eher kommunale und intermediäre Steuerungsinstrumente infrage. Diese sind in Deutschland zwar modellhaft entwickelt; sie sind jedoch aufgrund ihrer Anbindung an unterschiedliche Träger oder aufgrund unzureichender Förderung in ihrer Steuerungswirkung begrenzt und müssten weiterentwickelt werden. Diese Anforderung hängt sich in Diskussionen ein, die gerade Gebietskörperschaften und Kommunen eine neue Rolle in der Gestaltung einer zukünftigen Pflege- und Versorgungslandschaft und in der Beschäftigungsförderung zuweisen (Engelmann u.a. 2013; Isfort u.a. 2012). Welche Elemente dazu notwendig sind, wird im Folgenden gezeigt.

#### **Dubiose Vermittlungsagenturen verhindern – transparente und faire Vermittlung fördern**

Gerade das Vermittlungssystem von Haushaltshilfen und Pflegekräften aus Osteuropa zeichnet sich durch dubiose Agenturen und ebensolche Praktiken aus und ist – wie es die ILO-Konvention fordert – dringend zu regulieren (ILO-Konvention Art. 17; Böning/Steffen 2014, 29). Denn im Prinzip könnten gerade Beratung und Vermittlung dazu genutzt werden,

Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsverträge nach arbeitsrechtlichen Standards anzubieten und zu sichern.

Als positives Beispiel sind die Angebote der Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit zu nennen, bei denen die Rechte der Beschäftigten – zumindest formell – gesichert sind und deren Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur Vermittlungsdienstleistung stehen. Auch die Vermittlungskonzepte einiger freigemeinnütziger Anbieter in Deutschland sind positiv herauszustellen. Zu nennen ist das Beispiel des Caritas-Verbandes Paderborn, der polnische Frauen in deutsche Privathaushalte vermittelt (Isfort/von der Malsburg 2014, 11), diese bei der Vertragsgestaltung unterstützt und als Ansprechpartner für Pflegebedürftige, ihre Angehörigen und die Beschäftigten im Privathaushalt zur Verfügung steht.

Nach diesem Modell wird gegen eine moderate Gebühr eine Haushaltshilfe oder Pflegekraft in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in den Privathaushalt vermittelt. Abgeschlossen wird ein schriftlicher Arbeitsvertrag zwischen dem Pflegebedürftigen bzw. dessen Angehörigen als Arbeitgeber und der Haushaltshilfe bzw. Pflegekraft als Arbeitnehmerin. Dieser kommt mit Unterstützung der Vermittlungsagentur zustande. Im Arbeitsvertrag wird der Mindestschutz hinsichtlich Arbeitszeit, Vergütung oder bezahltem Urlaub festgelegt. Es kommt eine für beide Seiten transparente Vereinbarung zustande, die im Konfliktfall gerichtlich durchgesetzt werden kann. Zudem wird Unterstützung bei der Erledigung der Anmeldeformalitäten und der Abrechnung gegenüber den Steuerbehörden angeboten und so der Pflegehaushalt erheblich entlastet. Das Angebot umfasst auch die Beratung und Begleitung der privaten Arbeitgeber während des gesamten Aufenthaltes der Haushaltshilfe oder Pflegekraft, telefonisch und durch persönliche Besuche vor Ort. Und nicht zuletzt werden auch die Betreuungskräfte

bei persönlichen wie arbeitsbezogenen Konflikten und Krisen telefonisch (über eine kostenlose Hotline in der Muttersprache) und persönlich informiert, beraten und unterstützt (Isfort/von der Malsburg 2014, 26). Dieses Modell der Caritas kann durchaus mit dem Angebot der Vermittlungsagenturen aus Frankreich (siehe Punkt 2.2.) verglichen werden. Es bedeutet eine Unterstützung und gleichzeitig Entlastung der älteren Menschen oder ihrer Angehörigen in ihrer Arbeitgeberfunktion. Außerdem könnte dieses Angebot ein neuartiges und gleichzeitig qualifiziertes Angebot in einer unterstützenden Infrastruktur für die Entwicklung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten darstellen. Hinzu kommt: Würde an die Stelle der dubiosen Vermittlungsagenturen eine staatlich kontrollierte Vermittlung treten, deren Angebote dem soeben geschilderten Muster folgen, und ständen Instrumente der Kontrolle oder der Zertifizierung der Arbeit der Vermittlungsagenturen bereit, könnte dies ein wichtiger Beitrag zur Sicherung von fairen Beschäftigungsbedingungen sein, bei denen nicht das soziale Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten zur Erzielung von Gewinnen genutzt wird. Damit würde Deutschland auch der Verpflichtung zur Überprüfung der Vermittlungsarbeit nach dem ILO-Übereinkommen nachkommen.

### **Beratungsangebote für Migrantinnen im Herkunftsland und am Arbeitsort**

Ein flächendeckendes Beratungsangebot ist für die Stärkung der Position der Migrantinnen auf dem deutschen Arbeitsmarkt unabdingbar. Dabei ist es wichtig, die Arbeitnehmerinnen sowohl vor der Aufnahme ihrer Beschäftigung in ihren Herkunftsländern als auch während ihrer Tätigkeit in Deutschland zu erreichen. Eine erste Anlaufstelle für Arbeitsvermittlungen stellen die EURES-Vermittlungsstellen dar. Vorrangig in Grenzregionen zu finden, unterstützt das Netzwerk EURES Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen bei der Arbeitsvermittlung



durch Information und Beratung über angebotene Stellen und die Rahmenbedingungen der Arbeit bis hin zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ([www.eures.europa.eu](http://www.eures.europa.eu)). In Deutschland hat sich zudem ein heterogenes, örtlich zum Teil von den Gewerkschaften unterstütztes Beratungsangebot für Migrantinnen entwickelt. Angeboten werden eine kostenlose Erstberatung und die Unterstützung durch bestehende soziale Netzwerke.

Die Erfahrungen des Beratungsbüros für entsandte Beschäftigte beim DGB Berlin-Brandenburg zeigen zum Beispiel, was ein solches zielgruppenspezifisches Beratungsangebot beinhalten sollte. Das 2010 gegründete Beratungsbüro bietet in der Muttersprache Beratung für entsandte und mobile freizügige Beschäftigte aus allen EU-Mitgliedstaaten an, die vorübergehend in Berlin und Umgebung arbeiten. Beratungsthemen sind alle arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Fragen, insbesondere solche zur Entsendung, Krankenversicherung und zu allgemeinen Arbeitsbedingungen. Osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte bilden eine der zentralen Zielgruppen der Beratungsstelle ([www.berlin-brandenburg.dgb.de](http://www.berlin-brandenburg.dgb.de)).

Das Beratungskonzept des Beratungsbüros basiert auf zwei Säulen: Während die präventive Beratung zum Ziel hat, Arbeitnehmerinnen bereits vor Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland zu erreichen und über die Risiken, die eigenen Rechte und Schutzmöglichkeiten zu informieren, richtet sich die fall- und problembezogene Unterstützung an mobile Arbeitnehmerinnen, die bereits in Deutschland arbeiten und konkrete arbeits- und sozialrechtliche Fragen haben. Die Betroffenen werden bei der Durchsetzung ihrer Rechte und Forderungen unterstützt. Von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Beratung hat sich das muttersprachliche Angebot herausgestellt. Über diesen Weg ist es möglich, eine vertrauensvolle Aufklärungs- und Beratungssituation herzustellen.

Diesem Beratungskonzept folgend haben die Beratungsstellen des DGB-Bundesprojektes »Faire Mobilität« Ende 2011 ihre Arbeit aufgenommen. Das Projekt will mit seinem Angebot schwerpunktmäßig Arbeitnehmerinnen aus Mittel- und Osteuropa erreichen. Ziel ist darüber hinaus die Vernetzung bestehender Strukturen und die Zusammenführung einzelner Problembereiche in Kompetenzzentren, wie zum Beispiel für Beschäftigte aus Privathaushalten, aus dem Baugewerbe oder der Gastronomie. Inzwischen haben sechs Beratungsstellen in Berlin, Frankfurt/M., Hamburg, München, Stuttgart und Dortmund ihre Arbeit aufgenommen. Nicht zu verkennen ist: Die gewerkschaftliche Anbindung des Projektes gewährleistet zudem eine stärkere Verhandlungsposition bei der Durchsetzung der individuellen sowie kollektiven Rechte der Migrantinnen ([www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de)).

### **Information und Beratung für Privathaushalte**

Eine der Grundvoraussetzungen für die Nutzung der unterstützenden Hilfen und Angebote des Pflegesystems durch Pflegebedürftige oder ihre Angehörigen ist die Information und Beratung. Sie stellt auf regionaler Ebene den wohl zentralen Ankerpunkt für eine unterstützende Infrastruktur dar. Allerdings kann das Feld der Informationsvermittlung und Pflegeberatung in Deutschland bisher als extrem heterogen bezeichnet werden. Es finden sich Einrichtungen und Akteure wie kommunale Beratungsstellen, Pflegeberater bei Krankenkassen, Beratung in Pflegestützpunkten, durch Wohlfahrtsverbände oder Selbsthilfegruppen. Dieses allgemeine Beratungsangebot ist für Privathaushalte unübersichtlich und nicht problemadäquat.

Der Anspruch auf Pflegeberatung durch Pflegestützpunkte im engeren Sinne ist im § 7a SGB XI verankert. Darüber hinaus werden je nach Pflegestufe differenziert Beratungsleistungen im Rahmen

des § 37 Abs. 3 SGB XI gewährt. Ferner gibt es einen Anspruch auf häusliche Schulungen zur Pflege von Angehörigen nach § 45 SGB XI. Für die Durchführung können sich die Kassen selbst verantwortlich zeigen oder aber ambulante Dienste mit der Durchführung des häuslichen Pflegekurses beauftragen. Die dort hinterlegten Leistungen sollen für qualitätssichernde Besuche durch ambulante Pflegedienste eingesetzt werden. Das heißt, die grundsätzlichen Ziele und Aufgaben der Pflegestützpunkte sind mit den Anforderungen an Beratung und Unterstützung aus Privathaushalten nicht nur kompatibel, sondern im Sinne der Beratung aus einer Hand kann über die verschiedenen Leistungen aus den Sozialgesetzbüchern informiert und entsprechende Dienstleistungen auf den Weg gebracht werden. Die zentrale Kompetenz der Pflegestützpunkte besteht in ihrer Position der Prozesskoordination an der Schnittstelle zwischen Privathaushalt und Versorgungsangeboten. Sie übernehmen eine Lotsenfunktion zu anderen Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens im regionalen Einzugsbereich. Dieser grundsätzlich richtige Gedanke ist bisher nur unzureichend entwickelt und damit einer der Faktoren, die die Teilhabechancen älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben einschränken. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach einer Weiterentwicklung der Pflegestützpunkte nicht verwunderlich. Dies hat eine quantitative Dimension, aber auch qualitative Aspekte der Weiterentwicklung der Aufgabenstellungen in Richtung auf eine aufsuchende Beratung, die wiederholt und regelmäßig für ältere Menschen und ihre Angehörigen bereitsteht. Nicht davon auszugehen ist, dass die Pflegestützpunkte auf die spezifischen Belange einer »Live-in-Pflege« vorbereitet sind. Wenn also Privathaushalte unterstützende Hilfen benötigen, um als Arbeitgeber auftreten zu können, wie das Beispiel der Caritas Paderborn zeigt, dann ist auch die Frage zu stellen, ob diese Aufgabe von Pflegestützpunkten übernommen werden könnte oder ob dafür spezia-

lisierte Dienstleister notwendig sind. Zu hinterfragen ist auch die bisherige Anbindung an die Pflegekassen. Hier wäre aufgrund der möglichen regionalen Steuerungsaufgaben eine kommunale Anbindung ebenso denkbar.

### **Dienstleistungszentren als integrierende und steuernde Instanz im kommunalen Raum**

Um die Arbeit in Privathaushalten und insbesondere die von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften jedoch beschäftigungspolitisch zu erfassen und zu regulieren, bedarf es weitergehender steuernder und vermittelnder Instanzen. Die Entwicklung regionaler Dienstleistungszentren könnte dafür ein Modell sein. Ihr Aufbau und Betrieb ist aber unter den derzeitigen Bedingungen schwierig, da Planungsgrößen über den Pflegebedarf in einer Region kaum zur Verfügung stehen oder für die Umsetzung solch ambitionierter Vorhaben die Erfahrungen kaum über die Auswertung von Projekten hinausgehen. Im Prinzip aber könnten Dienstleistungszentren einen adäquaten Ansatz der Steuerung von Angebot und Nachfrage, der Qualitätssicherung, des Finanztransfers und der Qualifizierung auf einem regionalen Pflegemarkt darstellen (Kesselheim u.a. 2013; Kühl 2013, 10). Sie könnten auch Ort und Einrichtung für die Integration von osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräften in den ersten Arbeitsmarkt und für die Organisation und Sicherung ihrer Arbeitsverhältnisse sein. Wie das Beispiel Frankreich zeigt, müsste sich ein solches Angebot an alle Privathaushalte in einer Region richten.

Die grundsätzliche Idee ist, in einem Dienstleistungszentrum unterschiedliche Angebote der Beratung, Vermittlung und Qualifizierung koordiniert bereitzuhalten. Das Dienstleistungszentrum könnte verschiedene haushalts- und personenbezogene Dienstleistungsangebote bündeln und für die entsprechenden Dienstleister als Arbeitgeber auftreten. Gegenüber dem jetzigen Stand entlastet ein Dienst-

leistungszentrum die einzelnen Privathaushalte von Such- und Koordinierungsfunktionen. Es fallen beim Privathaushalt für die Anwerbung von Beschäftigten und für die Abwicklung ihrer Verträge keine Verwaltungsarbeiten an und es gibt ein kontinuierliches Angebot, das auch bei Urlaub und Erkrankung von Beschäftigten funktioniert. Die Agentur unterstützt den Privathaushalt ebenfalls in seiner Rolle als Arbeitgeber, bürgt für Qualität und bietet Versicherungsschutz bei Schäden.

Indem in Dienstleistungszentren der Prozess zwischen Bedarf und Angebot nach haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen nachvollzogen und organisiert wird und Problemstellungen in der direkten Vertragsgestaltung zwischen Arbeitgeber und Pflegekraft gelöst werden, entstehen für die Zukunft der Dienstleistungswirtschaft neue Dienstleistungen, die mit erheblichen sozialen und managementbezogenen Kompetenzen einhergehen. Das heißt zum Beispiel: Die stundenweise Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen in unterschiedlichen Privathaushalten wird zu einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis zusammengefasst und bei Bedarf werden der Arbeitnehmerin ergänzende Qualifizierungen angeboten. Abhängige Beschäftigung im Dienstleistungszentrum bedeutet für die Arbeitnehmerin dann Anspruch auf bezahlten Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und ein Management, das sich um die Kundengewinnung, Organisation und Abwicklung der Einsätze sowie um sämtliche Abrechnungsfragen kümmert.

So die Idee, die in Deutschland nicht unbekannt ist. Existierten Ende der Neunzigerjahre bundesweit zeitweilig über 100 solcher Dienstleistungszentren, die auch als Arbeitgeber fungierten, so haben zwischenzeitlich viele der Zentren ihre Arbeit einstellen müssen, nachdem die öffentlichen Zuschüsse ausgelaufen waren und es nicht gelungen ist, die Preise so weit zu erhöhen, dass die Dienstleistungen kostendeckend erbracht werden konnten. Dies

bedeutet nach übereinstimmender Einschätzung einen Preis für die jeweilige Dienstleistung von rund 20 bis 25 Euro pro Stunde. Und dieser liegt deutlich über dem Preis, der für die Beschäftigung einer Haushaltshilfe oder Pflegekraft an ein Entsendeunternehmen oder an eine Vermittlungsagentur am »grauen Arbeitsmarkt« gezahlt wird. Das heißt, soll die steuernde Wirkung der Dienstleistungszentren entwickelt werden, dann werden sie ohne eine öffentliche Förderung – sei es projektbezogen, sei es personenbezogen über Lohnkostenzuschüsse aus der Arbeitsmarktpolitik – nicht auskommen.

Obwohl Dienstleistungszentren immer wieder als ein beschäftigungspolitischer Ansatzpunkt zur Organisation der Dienstleistungsarbeit herausgestellt (Kesselheim u.a. 2013, 26; Kühl 2013, 10) oder als eine Instanz thematisiert werden, um Schwarzarbeit zu bekämpfen (Eichhorst/Tobsch 2007, 33), ist es in Deutschland bislang noch nicht gelungen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Weiterbestand bereits existierender Initiativen und – vor allem – die Gründung neuer Zentren nennenswert unterstützen würden. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass hiervon gerade auch gering qualifizierte und benachteiligte Arbeitslose profitieren könnten – allerdings unter der Voraussetzung, dass deren Beschäftigung durch vorgeschaltete und beschäftigungsbegleitende Qualifizierung flankiert wird.

Bezogen auf die Versorgungssituation in Privathaushalten stellt sich zudem die Ausgestaltung des Profils von regionalen Dienstleistungszentren neu. Während die Pflegestützpunkte vor allem Information und Beratung für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen anbieten, könnte ein regionales Dienstleistungszentrum eher steuernde, koordinierende und qualifizierende Aufgaben übernehmen, die von Privathaushalten und Beschäftigten abgerufen werden. Dienstleistungszentren könnten sich darüber hinaus zu einer Planungs- und Steuerungsinstanz für die regionale Politik entwickeln, die vielfach mit den

neuen Herausforderungen, die sich aus den Versorgungsbedarfen älterer Menschen in Privathaushalten ergeben, beschäftigungs- und sozialpolitisch überfordert sind. Und genau in der konzeptionellen Unterstützung, im Management und der Umsetzung beschäftigungspolitischer Initiativen auf der kommunalen Ebene läge dann ein weiterer Vorteil, den Dienstleistungszentren für eine gute Versorgung und Beschäftigung in Privathaushalten für sich beanspruchen könnten. Vor diesem Hintergrund ist

anzuregen, Dienstleistungszentren gezielt an arbeitsmarktpolitische Initiativen und Förderprogramme zur Entwicklung haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen und Beschäftigung und gerade auch an das Pflegesystem zu koppeln. Dabei sind die Mehrgenerationenhäuser, die sich an einigen Stellen bereits in Richtung kommunaler Mehrgenerationendienstleistungszentren entwickelt haben, als mögliche Partner bei der Suche nach tragfähigen Strukturen einzubeziehen.

## Beschäftigungsfaktor Privathaushalt – Gute Arbeit für Haushaltshilfen und Pflegekräfte als Ziel

Soll die Beschäftigung osteuropäischer Migrantinnen verbessert werden, dann steht – wie gezeigt – die Neubewertung der Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten auf der Tagesordnung. Ausgehend von europäischen Erfahrungen und möglichen Handlungsansätzen im Rahmen deutscher Pflege-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, werden nun die Ergebnisse zu Handlungsansätzen mittlerer Reichweite so zusammengefasst, dass daraus politische Vorschläge zur Veränderung der prekären Beschäftigungsbedingungen in Privathaushalten entstehen. Diese Vorschläge berücksichtigen zudem grundsätzliche Forderungen, die ver.di zur Reform der Pflegepolitik vorgelegt hat. Es geht um die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, von dem ein differenzierter Blick auf die Dienstleistungen in der Betreuung und Pflege älterer Menschen erwartet wird, es geht um die Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen in der Pflegeversicherung durch eine Pflegevollversicherung und es geht um die Sicherung und Ausweitung des Fachkräftepotenzials in der Pflege.

Hinsichtlich der Fachkräfteentwicklung setzt ver.di auf den Aufschluss des inländischen Arbeitsmarktes durch Ausbildung und Qualifizierung. Osteuropäische Migrantinnen stellen ein solches Fachkräftepotenzial im Bereich der Privathaushalte dar. Anlässlich der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes 2011 hat ver.di zudem Ziele für die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland formuliert. Gefordert wurden der gleichberechtigte Zugang zur Aus- und Fortbildung und zu einer beruflichen Entwicklung, faire und transparente Vertragsabschlüsse, die Zulassung und Anerkennung der Qualifikationen, die Förderung von ethischen Einstellungspraktiken und die Vereinigungsfreiheit.

Bezogen auf den sensiblen Bereich der pflegerischen Versorgung können diese gewerkschaftlichen

Forderungen mit der Frage konkretisiert werden: Wie kann dem »grauen Arbeitsmarkt« in der häuslichen Versorgung begegnet und irreguläre und prekäre Arbeit wenn schon nicht verhindert so doch deutlich begrenzt werden? Dabei ist der Privathaushalt als Arbeitsplatz und als Arbeitgeber in den Mittelpunkt zu stellen. Dies eröffnet – wie gezeigt – die Möglichkeit, beschäftigungspolitisch die Dienstleistungsarbeit in Privathaushalten zu fördern und bezogen auf die hier untersuchte Zielgruppe der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte die Beschäftigung unter fairen Arbeitsbedingungen zu regulieren. Die Folie der Bewertung sind dann sowohl die Lebenssituation älterer Menschen und ihrer Angehörigen als auch die soziale Sicherung und die Arbeits- und die Entlohnungsbedingungen der Haushaltshilfen und Pflegekräfte. Im Ergebnis wird für die weitere Politikentwicklung also ein strukturpolitischer Ansatz vorgeschlagen, der den Privathaushalt und die Beschäftigungssituation der hier tätigen Haushaltshilfen und Pflegekräfte in den Blick nimmt und sich aus Strategien und Instrumenten aus der Pflege-, der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik speist. Dass ein solches Konzept nicht ohne Weiteres umgesetzt werden kann, ist evident. Jedoch lassen sich folgende Ansatzpunkte für die politische Gestaltung identifizieren, die sich aus in Deutschland bereits bekannten Politikansätzen speisen:

#### **4.1. Der Privathaushalt als Arbeitgeber, seine Förderung und die Regulierung von Arbeitsverhältnissen**

Pflegehaushalte, also Privathaushalte, in denen mindestens eine pflegebedürftige Person lebt, sind ein relevantes Beschäftigungsfeld im Bereich der Versorgung älterer Menschen. Steigende Arbeitsnachfrage durch den Privathaushalt führt zu spürbaren Beschäftigungseffekten. Die qualitativ gesicherte Versorgung älterer Menschen in ihrer Häuslichkeit ist mit steigenden und differenzierten Angeboten an unterstützenden haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen verbunden. Die notwendigen Dienstleistungen im Bereich der Pflege sind jedoch nicht bedarfsgerecht verfügbar oder mit hohen Kosten für Pflegebedürftige und Angehörige verbunden, die überwiegend privat gedeckt werden müssen. Dies ist der Grund dafür, dass Privathaushalte auf den »grauen Arbeitsmarkt« ausweichen. Selbst wenn eine Beschäftigung unter regulierten Bedingungen angestrebt wird, stellt sich der damit verbundene bürokratische Aufwand als eine der zentralen Barrieren für den Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses dar. Ausgehend von der Idee, den Privathaushalt als Arbeitgeber (und Auftraggeber) zu stärken, lassen sich für die Organisation der Arbeit in Privathaushalten folgende Maßnahmen und Instrumente der Förderung und Unterstützung in Deutschland ausmachen:

**I.** Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten durch Steuererleichterungen. Dazu bestehen in Deutschland mit dem Minijob bereits Voraussetzungen. Hier können maximal zehn Prozent der Kosten bis zu einer Obergrenze von 5.100 Euro von der Steuerlast abgezogen werden. Allerdings bedeutet die »Live-in-Beschäftigung« von Haushaltshilfen und Pflegekräften deutlich mehr als nur einen Minijob, sodass diese vereinfachten Regelungen für die un-

tersuchte Beschäftigtengruppe keine Anwendung finden. Allerdings sind für diese Beschäftigtengruppe Steuervergünstigungen von bis zu zwölf Prozent der Kosten möglich. Da aber diese Arbeitsverhältnisse nicht den erleichterten Antragsbedingungen des Minijobs unterliegen, ist mit höheren Lasten für den Privathaushalt zu rechnen, der immerhin die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge von ca. 19 Prozent abführen muss. Die andere Hälfte sowie anfallende Steuern trägt die Haushaltshilfe. Wenn das Angebot der Regelung von Minijobs einen Beitrag zur Förderung der Beschäftigung in Privathaushalten leisten soll, dann muss die erleichterte Abwicklung von Steuervergünstigungen über Minijobs hinausgehen. Zudem ist zu unterstellen, dass dieses Angebot lediglich besser verdienende Einkommensgruppen in Anspruch nehmen können und dies allein nicht ausreicht, um Privathaushalte zum Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu motivieren.

**II.** Die Senkung der Arbeitskosten für den Privathaushalt über Lohnkostenzuschüsse. Dies kann dann erreicht werden, wenn der Staat einen Teil der Sozialbeiträge oder einen Lohnkostenzuschuss zur Finanzierung einer Haushaltshilfe oder Pflegekraft übernehmen würde. Die Förderung des Privathaushaltes durch Lohnsubventionen ist hinsichtlich des Ziels, spezifische Arbeitnehmergruppen zu fördern, als zielgruppengenaues Instrument einzustufen. Dabei geht es um direkte Geldleistungen an Unternehmen, in unserem Falle die Privathaushalte, oder an die Beschäftigten, um deren Lohn(kosten) zu senken. Lohnsubventionen können im Prinzip unterschiedlich, zum Beispiel nach der Dauer der Subvention, bezogen auf eine Zielgruppe oder als ein zu definierender Anteil zum Lohn ausgestaltet werden. Allerdings sind bisher Lohnsubventionen nicht das Mittel der Wahl, um im größeren Umfang Beschäftigung in Privathaushalten zu stimulieren. Würde

dieses Instrument jedoch an den Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen als arbeitsmarktpolitisches Ziel geknüpft und als Gutschein ausgestaltet (Wippermann 2012, 29), sind positive Steuerungswirkungen für den Arbeitsmarkt Privathaushalt nicht auszuschließen.

**III.** Wenn davon ausgegangen wird, dass für die Beschäftigten in Privathaushalten der Abschluss sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse noch immer den größtmöglichen Schutz vor prekären Arbeitsverhältnissen bietet, dann gilt es, den Abschluss solcher Arbeitsverhältnisse zu befördern. Neben finanziellen Anreizen könnte die Förderung des Privathaushaltes als Arbeitgeber durch vereinfachte Verfahren für den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse unterstützt werden. Dazu wären eine Standardisierung von Arbeitsverträgen, die sozialversicherungsrechtlichen Anforderungen genügen, und eine Unterstützung bei der organisatorischen Abwicklung des Vertragsverhältnisses hilfreich. Hierzu kann in Deutschland auf Erfahrungen der ZAV, auf das Haushaltsscheckverfahren für die Umsetzung von Minijobs und auf Erfahrungen von Wohlfahrtsverbänden Bezug genommen werden, die zudem einstimmig auf die Notwendigkeit unterstützender Beratung und Begleitung bei der Abwicklung der Arbeitsverträge verweisen. Diese Erfahrungen sind weiterzuentwickeln und könnten in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Trägern in den Privathaushalten umgesetzt werden. Dies würde u.a. bedeuten, die Kapazitäten der Minijob-Zentrale als organisatorischer Instanz für die Abwicklung der Verträge auszuweiten und zu prüfen, ob neuartige Vermittlungsangebote zu profilieren sind, die die Vertragsgestaltung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterstützen und ihre Umsetzung begleiten können.

**IV.** Die Förderung des Privathaushaltes als Arbeitgeber wird auf der regionalen Handlungsebene nicht ohne steuernde Instanzen der Beratung und Koordinierung auskommen. Dazu wird der Ausbau der Pflegestützpunkte und/oder der Dienstleistungszentren vorgeschlagen. Für den Ausbau der Pflegestützpunkte spricht der Gedanke der Prozesskoordination und der Bündelung von Leistungen, der mit ihrer Arbeit schon jetzt verbunden ist. Die Etablierung von Dienstleistungszentren stellt dagegen einen weitergehenden Ansatz zur Koordinierung der Dienstleistungsarbeit in einer Region dar. Dienstleistungszentren könnten nicht nur Beratung und Unterstützung aus einer Hand anbieten, sondern auch die Bündelung und Qualifizierung von Dienstleistungen übernehmen. Spezifische Aufgaben der Arbeitsagentur, solche der Unterstützung, Beratung und Qualifizierung von Beschäftigten, könnten bezogen auf bestimmte Zielgruppen des Arbeitsmarktes auf die Dienstleistungszentren übertragen werden. Damit eröffnen sich Möglichkeiten, sowohl Qualität und die Standards der Arbeit in Privathaushalten einer gesellschaftlichen Kontrolle zuzuführen als auch die soziale Isolation der Migrantinnen in der Häuslichkeit zu durchbrechen und ihnen Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Pflegestützpunkte und Dienstleistungszentren übernehmen durchaus sich ergänzende und unterstützende Leistungen und ein paralleler Ausbau beider Einrichtungsformen ist zur Unterstützung der Gestaltung der Arbeit in Privathaushalten durchaus wünschenswert. Angesichts der Tatsache, dass eine gezielte Dienstleistungspolitik in Deutschland lediglich in Ansätzen zu verzeichnen ist, geht der Ratschlag dahin, im ersten Schritt das Angebot der Pflegestützpunkte auszuweiten und verstärkt zu fördern.

#### **4.2. Osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte – Mindestbedingungen zur Begrenzung prekärer Arbeit**

Angesichts der Lücken in der Versorgung älterer Menschen und der öffentlichen Debatte um fehlende Fachkräfte und Dienstleistungen besteht die Chance, die Arbeit von Haushaltshilfen und Pflegekräften in Privathaushalten älterer Menschen an das Pflegesystem heranzuführen. Diese Forderung von ver.di wird auch durch die »Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege« der Bundesregierung unterstützt, die mit dem Ziel angetreten ist, die Ressourcen des Arbeitsmarktes zur Gewinnung von Fachkräften für die Pflege zu heben. Soll dieses Ziel umgesetzt werden, sind regulierende sozial- und beschäftigungspolitische Eingriffe in die bestehenden Strukturen der Arbeit in Privathaushalten notwendig. Vor diesem Hintergrund werden folgende Instrumente der Steuerung vorgeschlagen:

**I.** Der Vermittlungsmarkt von zumeist dubiosen Vermittlungsagenturen ist auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt umso mehr, als unter den Vorzeichen des digitalen Plattformkapitalismus Vermittlungsagenturen im Internet entstehen, die die Grenze zwischen professioneller Arbeit und ehrenamtlicher Hilfe zum Teil bewusst verschwimmen lassen und damit Arbeitsschutz- und Arbeitsrechtsstandards gerade im Privathaushalt gefährden. Die prekären Beschäftigungsverhältnisse der Migrantinnen, aber auch die Such- und Beantragungshürden für Pflegebedürftige und Angehörige zeigen die bedeutsame Rolle, die einer qualifizierten Koordinierung und der regelkonformen Vermittlung für die Regulierung der Arbeit in Privathaushalten zukommt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird der Vermittlungsmarkt dominiert von dubiosen Agenturen und ebensolchen Praktiken, die in der Regel in Verbindung stehen mit Entsende- und Leiharbeitsfirmen im europäischen Ausland. Über diese Firmen werden Arbeitsverhält-

nisse auf den Weg gebracht, die unter missbräuchlicher Ausnutzung der EU-Freizügigkeit auf die Vermittlung von entsendeten Arbeitnehmerinnen oder von Selbstständigen setzen. Damit aber fallen viele osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte aus den in Deutschland bestehenden Schutzbestimmungen des deutschen Arbeitsrechts für Arbeitnehmerinnen heraus. Als ein erstes und dringendes Problemfeld ist deshalb die Überprüfung der bisherigen Vermittlungsarbeit anzugehen. Es ist – wie schon gesagt – nach Lösungen zu suchen, die auf den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse abstellen und die Privathaushalte auch bei der Erledigung der Abrechnung und gegenüber den Steuerbehörden unterstützen. Modelle für ein solches Vermittlungsangebot stellen die ZAV, aber auch Wohlfahrtsverbände bereit, wie das Beispiel der Caritas Paderborn zeigt. Die Herausforderung an staatliche Politik besteht darin, die Vermittlung durch Agenturen oder andere Dienstleister durch qualitative Anforderungen auszugestalten, diese zu zertifizieren und zu kontrollieren. Dabei könnte eine Anbindung von Vermittlungsagenturen an die Arbeit der Arbeitsagenturen hilfreich sein. Damit wäre auch ein Beitrag geleistet, der Verpflichtung des ILO-Übereinkommens 189 nach Überprüfung der Vermittlungsarbeit nachzukommen.

**II.** Das zweite Steuerungsinstrument zur Einordnung osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte in das Pflegesystem und für eine arbeitsmarktpolitische Förderung ist, die Tätigkeit und Rolle der osteuropäischen Migrantinnen zu definieren. Wünschenswert wäre natürlich der Weg in eine anerkannte und qualifizierte Ausbildung. Angesichts von Alter und Vorerfahrung dieser Zielgruppe wird hier jedoch eine qualifizierte Anpassungsqualifizierung, das Tätigkeitsprofil der Alltagsbetreuerin, vorgeschlagen. Das Profil der Alltagsbetreuerin hat den Vorteil, dass es sich im Pflege-Weiterentwick-



lungsgesetz von 2008 wiederfindet und durch ein zumindest qualitativ sanktioniertes Qualifizierungsangebot abgestützt wird. Das Qualifizierungsprofil könnte auch als Standard zur Definition der Arbeit in der Häuslichkeit herangezogen werden und zur Abgrenzung gegenüber anderen Dienstleistern dienen. Es bietet zudem die Chance für einen Einstieg in eine qualifizierte Ausbildung und einen Orientierungspunkt für die Einordnung in ein Lohngefüge. Allerdings ist dieses Angebot bisher begrenzt auf den Bereich der stationären und teilstationären Einrichtungen und müsste auf den ambulanten Bereich und die Versorgung in Privathaushalten ausgeweitet werden. An dieser Stelle ist auch die bisherige Förderpraxis der Arbeitsverwaltung auf den Prüfstand zu stellen, die trotz der »Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege« kaum Angebote zur Qualifizierung der Zielgruppe der osteuropäischen Migrantinnen aufweist.

**III.** Gerade das ILO-Übereinkommen zur »Menschenwürdigen Arbeit für Hausangestellte« lenkt den Blick auf die Notwendigkeit zur Regulierung der prekären Beschäftigungssituation von Haushaltshilfen und Pflegekräften im Privathaushalt. Für die »Live-in-Beschäftigung« ist der Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zu favorisieren. Denn dieses bedeutet für die Beschäftigten Schutzbestimmungen nach dem deutschen Arbeitsrecht und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass die arbeitsrechtlichen Normen in der Realität der Privathaushalte oftmals keine Anwendung finden bzw. unterlaufen werden. Um diesen Problemstellungen zu begegnen, sind einerseits alle Vorschläge hilfreich, die die Arbeit in Privathaushalten einer gesellschaftlichen Kontrolle zuführen und dazu beitragen, die soziale Isolation der Migrantinnen in der Häuslichkeit zu durchbrechen. Andererseits könnte die Formulierung von offiziellen Leitlinien für die Beschäftigung

von Haushaltshilfen und Pflegekräften dem Privathaushalt einen Rahmen für den Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses und die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Mindestbedingungen geben. Dazu gehört die Höhe des Lohnes, der den ab 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohn nicht unterschreiten sollte. Dazu gehören aber auch die Regelungen zur Arbeitszeit, die Definition der zu leistenden Arbeit und die Einhaltung von grundlegenden Arbeitsschutzbestimmungen. Zwar ist aufgrund des Grundrechts auf Unversehrtheit der Wohnung eine effektive Rechtsdurchsetzung solcher Leitlinien bisher kaum möglich. Ein Zugang zu Kontrollmöglichkeiten der Arbeit in Privathaushalten könnte sich aber über die Finanzierung von Leistungen durch die Sozialversicherungsträger ergeben. Sie sind gehalten, die qualitätsgerechte Erbringung von Dienstleistungen auch zu überprüfen. Eine zweite, eher indirekte Möglichkeit ergibt sich über die Beratungs- und Vermittlungsarbeit in Privathaushalten beim Abschluss eines Arbeitsvertrages und seiner Umsetzung durch seriöse Agenturen.

**IV.** In den verschiedenen Sozialversicherungen finden sich bereits jetzt Regelungen, die für die Stabilisierung und Finanzierung der Arbeit von Haushaltshilfen und Pflegekräften eingesetzt werden können. Anzuführen sind insbesondere solche Instrumente, über die Arbeit, das heißt personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen, finanziert werden könnten. Dazu zählen sowohl die häusliche Pflegehilfe aus der Krankenversicherung, Pflegesachleistungen und das Pflegegeld aus dem SGB XI als auch die Möglichkeiten, die sich aus den Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes oder aus dem persönlichen Budget im Rahmen des SGB XII ergeben. Allen Finanzierungsmöglichkeiten ist gemeinsam, dass sie entweder auf bestimmte Problemstellungen, zum Beispiel die vorübergehende Führung des Haushaltes, oder bestimmte Zielgruppen zugeschnitten sind. Bezogen auf die

Finanzierung der Versorgung im Privathaushalt stellen diese differenzierten Leistungen zudem erhebliche Such- und Beantragungshürden für die Privathaushalte dar. Vor dem Hintergrund des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffes und vor dem Hintergrund der Zusammenführung von Dienstleistungen bietet sich auch eine Überprüfung der Finanzierungsgrundlagen dieser Hilfe- und Pflegeleistungen an, die zu transparenten und für Angehörige und Pflegebedürftige leicht beherrschbaren Finanzierungspaketen zusammengefasst werden müssten.

**V.** Die Entwicklung guter Arbeit ist auf der Seite der Beschäftigten ebenfalls durch Information und Beratung abzustützen. Hier wird ein Beratungskonzept favorisiert, das bereits in den Herkunftsländern der osteuropäischen Haushaltshilfen und Pflegekräfte präventiv über die Arbeitsbedingungen in den Zielländern, den Abschluss eines rechtssicheren Arbeitsvertrages, über Mindestlöhne sowie Rechte, Pflichten und Schutzmöglichkeiten aufklärt. Darüber hinaus sind entsprechende Kontaktstellen, Informations- und Beratungsangebote bereitzuhalten, die neben diesen arbeitsrechtlichen Informationen auch Angebote der Konfliktregelung umfassen müssten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt finden sich einige solcher Beratungseinrichtungen zum Teil mit Anbindung an die Gewerkschaften, es finden sich Beratungsangebote seriöser Vermittlungsagenturen und in Grenzregionen die EURES-Beratungsstellen. Allerdings ist bei vielen ihre kontinuierliche Absicherung nicht gewährleistet, da sie entweder als zeitlich befristete Projekte oder als zusätzliches Angebot bereitgehalten werden. Vor diesem Hintergrund lautet der Vorschlag die bisherigen Erfahrungen auszuwerten, die bestehenden Angebote und Einrichtungen zumindest auf Dauer zu stellen und zu überprüfen, ob diese Informations- und Beratungsangebote nicht mit staatlichen Initiativen verknüpft werden können.

#### **4.3. Gute Arbeit in Privathaushalten – Neuausrichtung der Politik**

Wie kann also gute Arbeit in Privathaushalten so gestaltet werden, dass der »graue Arbeitsmarkt« wenn schon nicht verhindert so doch begrenzt wird? Dazu wurde ein strukturpolitischer Ansatz vorgeschlagen, der den Privathaushalt und die Beschäftigungssituation der hier tätigen Haushaltshilfen und Pflegekräfte in den Blick nimmt und sich aus Strategien und Instrumenten aus der Pflege-, der Arbeitsmarkt- und regionalen Strukturpolitik speist. Wie komplex die sich daraus ergebenden Anforderungen sind, zeigen bereits die bekannten, oben erläuterten Steuerungsinstrumente. Diese sind jedoch, um Wirksamkeit entfalten zu können, einzubinden in eine grundsätzliche Neubewertung des Privathaushaltes und in anstehende Reformen der Pflegeversicherung.

Bezogen auf die Entwicklung der Dienstleistungsarbeit im Privathaushalt bedeutet ein strukturpolitisches Konzept eine eher langfristige Politikentwicklung, vorrangig im regionalen Kontext. Dabei ist das bisherige Verständnis von kleinteiligen familienunterstützenden Dienstleistungen zu verlassen und die wertschöpfende Bedeutung der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen in den Vordergrund zu rücken und diese mit einer wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Förderung und Unterstützung zu versehen. Dies stellt einen Paradigmenwechsel in der Betrachtung der Dienstleistungsarbeit im Privathaushalt dar. Hier entstehen gerade für die kommunale bzw. regionale Handlungsebene neue Aufgaben in der Daseinsversorgung. Und dies angefangen bei den Bedarfen an Pflege- und Unterstützungsleistungen von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen, der Entwicklung entsprechender Angebote in der regionalen Versorgung bis hin zum Aufbau intermediärer Einrichtungen, die als steuernde Instanzen auf regionaler Ebene in der Lage sind, Dienstleistungsbedarfe und ebensolche Angebote

zusammenzufassen, entsprechende Dienstleister zu rekrutieren und zu qualifizieren. Neben der Entwicklung der Pflegestützpunkte kommt für solche Aufgaben gerade der Aufbau von Dienstleistungszentren infrage. Dass diese Umsteuerung in der Betrachtung der Dienstleistungsarbeit nicht ohne eine finanzielle Förderung auskommt, steht außer Frage; sie wäre aber durchaus aus den unterschiedlichen Fördertöpfen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu realisieren.

Dreh- und Angelpunkt zur Einordnung osteuropäischer Haushaltshilfen und Pflegekräfte in die Strukturen des Pflegesystems und damit auch in eine Finanzierung ist die Umsetzung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Diese Herausforderung stellt den eigentlichen Paradigmenwechsel in der Betrachtung der Arbeit im Privathaushalt dar. Denn er bietet die Chance, das Pflegesystem und die hier zu erbringenden Dienstleistungen aus der Perspektive der Privathaushalte neu zu denken. Und dies steht in engem Zusammenhang mit der oben aufgestellten Forderung, den Privathaushalt wirtschafts- und beschäftigungspolitisch zu fördern und zu unterstützen. Denn aus einer Perspektive der quantitativen und qualitativen Neuausrichtung der Versorgungssituation in Privathaushalten, der Um-

setzung des Grundsatzes »ambulant vor stationär«, sind osteuropäische Haushaltshilfen und Pflegekräfte eine relevante Beschäftigtengruppe mit einem spezifischen Tätigkeitsprofil. Damit steht das Pflegesystem auch vor der Herausforderung, die bisherige Arbeitsteilung zwischen Angehörigen, stationären und ambulanten Einrichtungen und ergänzenden haushalts- und personenbezogenen Diensten neu zu justieren, die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Anbietern neu zu gestalten und insgesamt die Finanzierungsgrundlagen der Pflegeversicherung weiterzuentwickeln. Neu zu ordnen sind dabei im ersten Schritt die Finanzierungsmöglichkeiten von Arbeit aus den verschiedenen Sozialversicherungen. Hier bietet sich – wie gezeigt – bei einer Pflegereform eine Überprüfung der verschiedenen Sozialgesetzbücher mit dem Ziel an, die Finanzierungsgrundlagen den notwendigen Hilfe- und Pflegebedarfen aus Privathaushalten anzupassen und sie für Angehörige und Pflegebedürftige zu transparenten und leicht beherrschbaren Finanzierungspaketen zusammenzufassen. Im zweiten Schritt wird die Absicherung der Finanzierung von Arbeit in Privathaushalten nicht ohne eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung in eine Pflegevollversicherung auskommen.

# Literatur

- Bachinger, A.:** *Der irreguläre Pflegearbeitsmarkt. Zum Transformationsprozess von unbezahlter in bezahlte Arbeit durch die 24-Stunden-Pflege*, Dissertation, Wien 2009
- Beratungsstelle für entsandte Beschäftigte**, [www.berlin-brandenburg.dgb.de](http://www.berlin-brandenburg.dgb.de)
- Böning, M.; Steffen, M.:** *Migrantinnen aus Ost-Europa in Privathaushalten*, ver.di (Hrsg.), Berlin 2014
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.):** *Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Arbeitsmarktberichterstattung*, Nürnberg 2011
- Bundesagentur für Arbeit:** *Menschen im Wirtschaftszweig »Private Haushalte« (Haushaltsnahe Dienstleistungen)*, Arbeitspapier, 9 Seiten, Nürnberg 2014, (unveröffentlichtes Manuskript)
- Deutscher Frauenrat:** *Haushalt ist »richtige« Arbeit*, Berlin 2014 (Beschluss der Mitgliederversammlung Nov. 2014)
- DGB-Bundeskongress:** *Antrag 011: Für gute Arbeit in Privathaushalten*, Berlin 2014
- Eichhorst, W.; Tobsch, V.:** *Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmark-Studie*; BFSFJ (Hrsg.), Berlin 2007
- Emunds, B.; Schacher, U.:** *Ausländische Pflegekräfte in Privathaushalten*, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, St. Georgen 2012
- Engelmann, D.; Gohde J.; Künzel, G.; Schmidt S.:** *Gute Pflege vor Ort – Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter*, Positionspapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg 2013
- EU-Wirtschafts- u. Sozialausschuss (Hrsg.)** *Entwicklung von Familiendienstleistungen* (Berichterstatterin B. Ouin) Dokument: SOC508, Brüssel 2014
- Beratungsstelle Faire Mobilität**, [www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de)
- Geerdes, S.; Schwinger, A.:** *Betreuungskräfte in Pflegeeinrichtungen*, GKV-Spitzenverband (Hrsg.), Berlin 2013
- GKV-Spitzenverband**, *Betreuungskräfte nach § 87b SGB X1*, Pressemeldung 26.6.2013
- Gottschall, K.; Schwarzkopf, M.:** *Irreguläre Arbeit in Privathaushalten*, Arbeitspapier 217, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Düsseldorf 2010
- ILO-Konvention 189**, *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Genf 2011
- Isfort, M.; Neuhaus, A.; Weidner, F.:** *Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- u. osteuropäischen Haushaltshilfen*, Projektbericht, dip, Köln 2009
- Isfort, M.; Lungen, M.; von der Malsburg, A.:** *Mehr als Minutenpflege*, WISO Diskurs, Bonn-Bad Godesberg 2012
- Isfort, M.; von der Malsburg, A.:** *Heraus aus der Grauzone...*, Evaluationsbericht des Projektes »Qualitätsgesicherter Einsatz polnischer Haushaltshilfen in deutschen Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen«, Köln 2014
- Janda, C.:** *Feminisierte Migration in der Krise*, in: Ethik und Gesellschaft, Ökumenische Zeitschrift für Sozialethik, 1/2014, 36 Seiten

**Jaehrling, K.:** *Die politische Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt*, Vortrag 2. Marburger Arbeitsgespräche, 27 Seiten

**Kesselheim, H.; Schildmann Ch.; Schmidt, S.; Steffen, M.; Stiegler, B.; Wallrafen-Dreisow, H.:** *Pflege zwischen Familie, Markt und Staat*, Positionspapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg 2013

**Kocher, E.:** *Haushaltsarbeit als Erwerbsarbeit: Der Rechtsrahmen in Deutschland: Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland*, Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2012

**Kühl, B.:** *Das bisschen Haushalt ist doch nicht so schlimm – oder doch?* In: *Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte*, Berlin 2013

**Lang, G.:** *Zur sozialen Lage und Lebensqualität älterer Frauen in Österreich*. In: Kolland, F.; Müller, K. (Hrsg.), *Alter und Gesellschaft im Umbruch*, Festschrift für Anton Amann, Wien 2013, S. 121–138.

**Langmann, U.:** *Qualifizierte, gut entlohnte und legale Arbeit im Haushalt – Der französische Haushaltsscheck*, Vortrag, Bremen/Paris 2011

**Lüngen, M.:** *Vollversicherung in der Pflege*, Gutachten im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, ver.di (Hrsg.), Berlin 2012

**Pape, K.:** *Internationale Ansätze zur Regulierung von Hausarbeit*, Vortrag: Bremen 2010, 25 Seiten

**Pérez, I.G.:** *Bericht über die Arbeitsbedingungen von Frauen im Dienstleistungsbereich*, EU-Parlament, Ausschuss für die Rechte der Frau und die

Gleichstellung der Geschlechter, Plenardokument A7-0246/2012, 26 Seiten, Brüssel 2012

**Scheiwe, K.; Krawietz, J. (Hrsg.):** *(K)Eine Arbeit wie jede andere? – Arbeitsplatz Privathaushalt und seine Regulierung*, Berlin 2014

**Scheiwe, K./Schwach, V.:** »Decent work for domestic workers« – *das Übereinkommen 189 der Internationalen Arbeitsorganisation*, ZIAS 2012, S. 317

**Sozialgesetzbuch (SGB IV)**, Viertes Buch, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 2013

**Sozialgesetzbuch (SGB V)**, Fünftes Buch, Gesetzliche Krankenversicherung, 2013

**Sozialgesetzbuch (SGB IX)**, Neuntes Buch, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 2012

**Sozialgesetzbuch (SGB XI)**, Elftes Buch, Soziale Pflegeversicherung, 2012

**Sozialgesetzbuch (SGB XII)**, Zwölftes Buch, Sozialhilfe 2013

**Steffen, M.:** *Grauer Pflegemarkt und Beschäftigung ausländischer Pflegehilfskräfte*, Argumentationshilfe, ver.di (Hrsg.), Berlin 2011

**ver.di sopoaktuell Nr. 179** »Gemeinsamer Aufruf: Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte!«, 27. August 2014, [www.arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de](http://www.arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de)

**Wippermann, C.:** *Haushaltsnahe Dienstleistungen: Bedarfe und Motive beim beruflichen Wiedereinstieg*, BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2012

# Linkliste

## **Beratungsstellen**

[www.berlin-brandenburg.dgb.de](http://www.berlin-brandenburg.dgb.de)

[www.eures.europa.eu](http://www.eures.europa.eu)

[www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de)

## **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di**

[www.arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de](http://www.arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de)

[www.gesundheitspolitik.verdi.de](http://www.gesundheitspolitik.verdi.de)

## **Verbände**

[www.frauenrat.de](http://www.frauenrat.de)

[www.gkv-spitzenverband.de](http://www.gkv-spitzenverband.de)

## **Ansprechpartnerin**

Dr. Margret Steffen

ver.di – Bundesverwaltung

Paula-Thiede-Ufer 10

**10179 Berlin**

[margret.steffen@verdi.de](mailto:margret.steffen@verdi.de)



