

Arbeitsplatz Privathaushalt – Gute Arbeit ist möglich

1. Vorbemerkung

Auch in bzw. durch Privathaushalte können ‚gute Arbeitsplätze‘ entstehen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen stimmen. Diese Arbeitsplätze können sowohl beim Arbeitgeber „Privathaushalt“ angesiedelt sein, als auch bei Dienstleistungsanbietern, von denen Haushalte haushaltsnahe Dienstleistungen beziehen. Privathaushalte bieten ein beträchtliches Arbeitsvolumen, das auch für geringer qualifizierte Personen oder Migrant/innen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch interessant ist. Schätzungen gehen davon aus, dass bei veränderten Rahmenbedingungen mehrere hunderttausend sozialversicherte Arbeitsplätze entstehen können. Zugleich können sich für die Beschäftigten Perspektiven auf Weiterqualifizierung eröffnen.

Derzeit sind viele Arbeitsverhältnisse in privaten Haushalten eher prekär. Die soziale Sicherung ist gering und die monatlichen Einkommen befinden sich – auch bedingt durch geringe Arbeitszeiten – ebenfalls im nicht-existenzsichernden Bereich. Der Anteil der Schwarzarbeit ist hoch und liegt nach Schätzungen bei 80 bis 90 Prozent.

Gemeint sind Dienstleistungen im Privathaushalt, bei denen Außenstehende als Beschäftigte des Haushalts oder von Dienstleistungsanbietern klar definierte Arbeiten zur Entlastung der Haushaltsmitglieder erbringen. Tätigkeiten im Haushalt erfordern Kenntnisse und Fähigkeiten, die erlernt werden müssen, informell oder durch Ausbildung. Entsprechend sollen haushaltsnahe Dienstleistungen von Fach- oder besonders dafür qualifizierten und geeigneten Arbeitskräften erbracht werden.

Derzeit sind die Arbeitsverhältnisse in privaten Haushalten vorrangig dem Segment der prekären Arbeit zuzuordnen und werden mit Begriffen wie Schein- oder Soloselbstständigkeit, Schwarzarbeit oder Live-in-Arbeitsverhältnissen¹ beschrieben. Ziel des DGB ist, im Bereich der personen- und haushaltbezogenen Dienstleistungen durch die Bündelung von Angeboten sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu schaffen, insbesondere bei externen Dienstleistungsanbietern. Diese bieten für die hier beschäftigten Arbeitnehmer/innen am ehesten einen gesicherten und durchsetzbaren Rechtsrahmen und sozialen Schutz.

¹ Live-in: Arbeitskräfte, die in den Haushalten wohnen und ggf. rund um die Uhr ansprechbar sein müssen

2. Der Privathaushalt als Arbeitsplatz

Der Privathaushalt als Arbeitsplatz wird derzeit von der Politik weitgehend ignoriert. Alles was im Privathaushalt geschieht, wird von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik eher der Sphäre des Privaten zugerechnet, in die der Staat sich nicht einzumischen habe. Diese Ansicht ist nicht mehr zeitgemäß. Immer mehr Privathaushalte fragen haushaltsnahe und personenbezogene Dienstleistungen nach und die großen Chancen zur Schaffung von Arbeitsplätzen werden übersehen.

Das Ziel muss sein, die Arbeit im Privathaushalt als vollwertige Arbeit aufzuwerten und in „Gute Arbeit“ zu überführen. Dies kann auch dazu beitragen, den Bezug von Sozialleistungen (vor allem im SGB II) und Altersarmut zu mindern. Zudem hat Deutschland sich durch Ratifizierung der ILO-Konvention 189 verpflichtet, Beschäftigung im Privathaushalt so zu regulieren, dass gute Arbeit gewährleistet wird.

Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit erste Schritte unternommen, um die Arbeit in Privathaushalten aufzuwerten. Allerdings ist die derzeitige Förderpraxis in sich widersprüchlich. Dies führt zu beträchtlichen Fehlentwicklungen, die Ziele der Förderung werden offensichtlich nicht erreicht.

In Deutschland dominiert in Privathaushalten nach wie vor die „Schwarzarbeit“. Oft wird Schwarzarbeit mit einem Minijob, mit ergänzenden Sozialleistungen oder mit sozialversicherter Teilzeitarbeit kombiniert. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 4 Mio. Haushalte in irgendeiner Form Arbeitskräfte beschäftigten. Demgegenüber weist die aktuelle Statistik lediglich 43.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze und ca. 380.000 Minijobber/innen in Privathaushalten aus. Davon üben 73 Prozent diesen Minijob als einzige Beschäftigung aus, die anderen in Nebenbeschäftigung. Nur 14 Prozent der Minijobber/innen zahlen den vollen Beitrag zur Rentenversicherung. Die Zahl der Minijobber/innen ist nach der Reform im Jahre 2003 von einem niedrigen Niveau zwar deutlich angestiegen, bleibt aber hinter den Erwartungen zurück.

Die Minijobregelung, die in Privathaushalten zur Legalisierung der Arbeit gedacht war, ist eher Teil des Problems als Teil der Lösung. Die ursprüngliche Absicht, durch die Minijobs eine Legalisierung und Brückenfunktion in sozialversicherungspflichtige Arbeit zu erreichen, ist gescheitert. Die Minijobregelung selbst und vor allem die besondere Ausgestaltung in Privathaushalten stellen einen Fehlanreiz dar, der gute Arbeit verhindert und Schwarzarbeit begünstigt. Solange die Minijobregelung besteht, ist der Weg für eine sinnvolle Regulierung der Arbeit in Privathaushalten zusätzlich erschwert.

Der DGB fordert schon seit längerem, die Minijobregelung **insgesamt** zu reformieren. Dies gilt auch für die Privathaushalte. Ziel muss sein, ausschließlich sozialversicherungspflichtige und existenzsichernde Arbeit zu fördern. Bestimmte Modelle von Arbeit – vor allem geringe Teilzeit – dürfen deswegen nicht länger steuerlich oder sozialrechtlich begünstigt werden. Für die Privatwirtschaft hat der DGB hierzu bereits Lösungsvorschläge vorgelegt.²

² Weitere Einzelheiten dazu: <http://www.dgb.de/-/sls>

3. Besonderheiten für die Förderung von Privathaushalten

Wird das Ziel verfolgt, dass in Privathaushalten „gute Arbeit“ entsteht, dann ist auch der Privathaushalt wie ein Betrieb zu begreifen. Das ist derzeit nicht der Fall.

Die Rahmenbedingungen in privaten Haushalten weisen einige Besonderheiten auf:

- Die Löhne bzw. Rechnungen von Dienstleistungsanbietern müssen aus versteuertem Einkommen der Auftraggeber gezahlt werden, so dass für den Privathaushalt – anders als bei anderen Arbeitgebern – keine finanziellen Anreize bestehen, die Arbeit zu legalisieren bzw. die Dienstleistungen legal zu beziehen. Steuerliche Absetzungsmöglichkeiten bestehen nur in begrenztem Umfang und sind offensichtlich nicht zielgenau und vermutlich auch nicht ausreichend, um legale Arbeit zu fördern. Von steuerlichen Vergünstigungen profitieren eher Haushalte mit höheren Einkommen.
- In der Regel fallen in den einzelnen Haushalten nur wenige Arbeitsstunden in der Woche an. Für die Beschäftigten ist es deswegen sinnvoll, Arbeit zu bündeln, um so höhere Einkommen zu erzielen.
- Eine Besonderheit sind ‚live-in Arbeitsverhältnisse‘. Hier geht es um haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen, die in der Häuslichkeit älterer Menschen Rund-um-die-Uhr erbracht werden. In diesem Fall geht es nicht um die Bündelung von Arbeitsverhältnissen, sondern um die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Regelungen, den Schutz der Beschäftigten vor Ausbeutung und die Sicherung von Einkommen.
- Die privaten Haushalte sind häufig mit der Bürokratie, die für die Abrechnung eines Arbeitsverhältnisses notwendig ist, überfordert. Zusätzliche Hürden ergeben sich, wenn die Beschäftigten mehrere Arbeitgeber gleichzeitig haben.
- Darüber hinaus besteht Notwendigkeit der besonderen Unterstützung für Haushalte mit hilfebedürftigen oder älteren Personen. In diesem Fall sind großzügigere und individuellere Lösungen denkbar, die auf den Hilfebedarf abgestimmt werden müssen. Die Leistungen aus den verschiedenen Sozialgesetzbüchern zur Finanzierung von Arbeit wie die Hilfen zur Lebensführung oder das persönliche Budget gilt es zu bündeln und in Finanzierungspaketen zusammenzufassen.

Das bedeutet, die Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen in Privathaushalten muss so umgestellt werden, dass „gute Arbeit“ entsteht und Arbeit sozial abgesichert ist. Durch die Bündelung stundenweiser Arbeitsverhältnisse müssen angemessene Einkommen erzielt werden und es sind vor allem hinsichtlich der live-in-Arbeitsverhältnisse die Arbeitsschutzrechte durchzusetzen. Hierauf muss die staatliche Förderung ausgerichtet werden. Durch staatliche Förderung wird zusätzlich ein beachtliches Volumen an privaten Ausgaben von Privathaushalten mobilisiert, das zum Entstehen dieser Arbeitsplätze beiträgt. Unsere europäischen Nachbarn in Frankreich und Belgien haben mit der Förderung von regulären Arbeitsplätzen in Privathaushalten gute Erfahrungen gemacht. Hier ist ein beachtliches Arbeitsmarktsegment entstanden. Durch ein konsistentes Fördersystem können auch in Deutschland diese Arbeitsplätze geschaffen werden.

4. Lösungsvorschläge

Wird das Ziel angestrebt, in Privathaushalten sozialversicherte Arbeit zu etablieren, die möglichst existenzsichernde Einkommen ermöglicht, ist eine finanzielle Förderung nach anderen Kriterien und über den derzeitigen Umfang hinausgehend notwendig. Die übrigen Rahmenbedingungen für Privathaushalte müssen ebenfalls verbessert werden, um legale Arbeit zu fördern. Vor diesem Hintergrund schlägt der DGB vor, das derzeitige – widersprüchliche – System aus Minijobs und Steuervergünstigungen für Auftraggeber abzuschaffen und durch ein zielgenaueres System zu ersetzen.

4.1. Förderung der Arbeit in Privathaushalten zielgenauer ausgestalten

Vorgeschlagen wird grundsätzlich, die Förderung von der Arbeitgeber- auf eine Arbeitnehmerförderung umzustellen. Dabei sind verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden:

1. **Arbeit über Dienstleister bündeln:** Bevorzugt sollten die Angebote bei Dienstleistern gebündelt werden, die die Arbeitskräfte beschäftigen, die in den Privathaushalten Dienstleistungen erbringen. Ein Dienstleister kann ein privates Unternehmen sein, aber auch ein Träger eines Wohlfahrtsverbandes oder Dienstleister im Rahmen gemeindenaher Dienste z.B. im Rahmen der Mehrgenerationenhäuser. Dieses Modell fördert am ehesten gute Arbeitsbedingungen und existenzsichernde Beschäftigung und verbessert die Qualität der Dienstleistungen.

Um diese Art von Beschäftigung am Markt durchzusetzen, werden die Arbeitsplätze, die auf Dienstleistungen im Privathaushalt abzielen, besonders gefördert. Gefördert wird ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten werden vollständig (AG und AN Anteil) aus Steuermitteln erstattet. Die Förderung ist an die Voraussetzung gebunden, dass die Dienstleister zertifiziert sind und sie – ähnlich wie Leiharbeitsunternehmen – staatlich und durch Beiräte der Tarifvertragsparteien überwacht werden. Gegenstand der Zertifizierung ist eine tarifliche Bezahlung nach einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag und die Einhaltung der Standards des Arbeits- und Arbeitsschutzrechtes durch den Arbeitgeber.

2. **Der Haushalt ist Arbeitgeber.** Auch in diesem Fall ist die Beschäftigung unabhängig von der Arbeitszeit vollständig sozialversicherungspflichtig. Die Arbeit wird gefördert durch die Übernahme der vollständigen (AG und AN Anteil) Beiträge zur Rentenversicherung.

Gleichzeitig wird die heutige Minijobzentrale weiterentwickelt zu einem Dienstleister für private Haushalte, die in einem einfachen Verfahren die Meldung zu den Sozialversicherungen und die Abrechnung für den Privathaushalt übernimmt. Das Ziel ist vor allem, hierdurch eine leichtere Bündelung von Arbeitsverhältnissen zu erreichen und die Haushalte von der Bürokratie beim Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zu entlasten.

3. **Der Auftragnehmer ist ein Soloselbstständiger:** Auch Soloselbstständige können Haushalten ihre Dienstleistungen anbieten. In diesem Fall werden ebenfalls die Beiträge zur Rentenversicherung erstattet, wenn nachgewiesen wird, dass die Beiträge zur Sozialversicherung abgeführt werden – ähnlich wie bei der früheren „Ich AG“.

4. **Live-in-Arbeitsverhältnisse:** Gerade Live-in-Arbeitsverhältnisse zeichnen sich durch prekäre, zumeist als selbstständig deklarierte Arbeit und durch einen erheblichen Umfang dubioser Vermittlungsagenturen aus. Der hier entstandene Arbeitsmarkt, der sich vorrangig aus der Beschäftigung osteuropäischer Migrantinnen speist, ist auch Ausdruck von Defiziten im Pflegesystem. Weil das Pflegesystem keine adäquate Antwort für eine häusliche Betreuungssituation liefert, sind Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten etabliert worden, die nicht reguliert sind und sich einer staatlichen Kontrolle hinsichtlich Qualität, Arbeitsschutzstandards und Entlohnung entziehen. Sollen diese Arbeitsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Arbeit überführt werden, dann ist neben den unter 1 bis 3 genannten Vorschlägen vor allem zu fordern:
 - **Die Durchsetzung von Arbeitsrecht und -schutz.** Die irreführenden politischen Erklärungen, wonach beispielsweise das Arbeitszeitrecht für die Live-in-Beschäftigte nicht gelten soll, sind öffentlichkeitswirksam zu berichtigen.
 - Durch spezifische Zugänge zu **Qualifizierung und Schulung muss** eine Integration in das Pflegesystem eröffnet werden. Ein Weg ist z.B. die Alltagsbetreuerin nach § 87 b SGB XI. Dieses Modell ist auf die ambulante / häusliche Versorgung zu übertragen.
 - Die **Zertifizierung von Vermittlungsagenturen** aus dem In- und Ausland. Die Abhängigkeit der Privathaushalte und der Arbeitnehmer/innen von (oft ausländischen) Vermittlungsagenturen, die die Arbeit auf der Basis von Selbstständigkeit organisieren und hohe Provisionen kassieren, muss beendet werden. Die Vermittlungsagenturen müssen zertifiziert werden, sie müssen vorgegebene Qualitätsstandards erfüllen und öffentlich überwacht werden.
 - Der **Ausbau von Informations- und Beratungsangeboten** sowohl für Beschäftigte als auch für die Privathaushalte. Dazu werden für die Pflegeberatung insbesondere der Ausbau der regionalen Pflegestützpunkte vorgeschlagen, während für die Beschäftigten im Herkunftsland und in Deutschland die Beratung zu Arbeitsbedingungen, Vertragsgestaltung und Arbeitsrechten im Privathaushalt über das bestehende Angebot deutlich auszuweiten ist.

4.2. Tarifverträge stärken

Hausangestellte arbeiten in privaten oder ländlichen Haushalten oder in öffentlichen Einrichtungen. Zuständig für die Branchen- und Tarifarbeit sind NGG, IG BAU oder ver. di. Haushaltsnahe Dienstleistungen werden darüber hinaus durch Beschäftigte von Dienstleistungsunternehmen verschiedener Branchenschwerpunkte (u.a. Pflege, Reinigung, etc.) erbracht, zuständig für die Branchen- und Tarifarbeit sind die jeweiligen Branchengewerkschaften. Der DGB unterstützt die Forderung nach Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gewerkschaften für ihren Zuständigkeitsbereich, wenn dies unter Beachtung der existierenden allgemeinen Prinzipien bzw. Verfahren zur AVE und der Anwendung allgemeinverbindlicher Tarifverträge sowie der gemeinsamen Positionen der Gewerkschaften hierzu erfolgt.

4.3. Förderung der beruflichen Mobilität

Viele Beschäftigte im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen verfügen über Qualifikationen aus anderen Berufen und streben langfristig auch eher eine Tätigkeit in ihrem erlernten Beruf an. Wenn die Beschäftigten den Wunsch haben, in anderen Tätigkeiten oder in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten, muss dies durch gezielte Weiterbildung gefördert werden. Dies dient auch der Bekämpfung des Fachkräftemangels. Gleichzeitig müssen kohärente Weiterbildungsangebote im Bereich der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen entwickelt werden. Auch die Dienstleister selbst können berufliche Perspektiven und Aufstiegsmöglichkeiten für die Beschäftigten in Privathaushalten bieten.

Vereinbarungen über die Rahmenbedingungen der Weiterbildung können in Tarifverträgen, die für allgemeinverbindlich erklärt werden können, getroffen werden oder auch durch staatliche Weiterbildungsförderung gefördert werden.

4.4. Kontrolle der Arbeit auch in Privathaushalten

Derzeit werden mit Verweis auf die nach dem Grundgesetz garantierte Unverletzlichkeit der Wohnung in Privathaushalten keine Kontrollen durchgeführt. Deswegen ist Schwarzarbeit im Privathaushalt weit verbreitet, Arbeitnehmer/innenrechte werden unterlaufen und es fehlt häufig ein Schutz bei Arbeitsunfällen. Vor allem ausländische Arbeitskräfte sind oft schutzlos, gerade solche, die im Privathaushalt des Arbeitgebers wohnen.

Viele Kontrollen können durchgeführt werden, ohne dass der Zutritt zur Privatwohnung notwendig ist. So können beispielsweise die Finanzämter und Sozialversicherungsträger überprüfen, ob entsprechende Anmeldungen vorliegen und Beiträge gezahlt werden.

Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der betroffenen Beschäftigten zur Durchsetzung ihrer Ansprüche zu stärken. Daher ist zum Beispiel das Verbandsklagerecht für Gewerkschaften einzuführen.

In Einzelfällen müssen Kontrollen in Privathaushalten – unter stark einschränkenden Bedingungen – möglich sein. Bei Hinweisen auf Beschäftigung in Privathaushalten muss der Zoll berechtigt sein, die Wohnung zu betreten und nicht zum Haushalt gehörende Personen zu befragen. Die Befragung kann auch außerhalb der Wohnung stattfinden. Eine Durchsuchung der Wohnung ist nicht zulässig.

Für illegale Beschäftigung in Privathaushalten müssen wirkungsvolle Sanktionen erfolgen und die Arbeitgeber müssen in jedem Fall für die Sozialversicherungsbeiträge haften sowie nachweisen, dass sie Mindest-/Tariflohn gezahlt haben.

Beschäftigte ohne legalen Aufenthaltsstatus müssen in ihrem Recht gestärkt werden, ihren Lohn einzuklagen. Im Streitfall darf das gerichtliche Geltendmachen von Ansprüchen gegenüber dem Arbeitgeber – insbesondere auf Lohnzahlung - nicht daran scheitern, dass Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus befürchten müssen, der illegale Aufenthalt würde durch die Klage aufgedeckt. Insoweit ist sicherzustellen, dass etwa Arbeitsrichter/innen nicht aufenthaltsrechtliche Daten des Klägers an die Ausländerbehörde weitergeben müssen. Darüber hinaus braucht es Maßnahmen der Legalisierung, zumindest einen legalen Aufenthaltsstatus für die Dauer des Gerichtsverfahrens.

Begründung

Dieser vorgeschlagene Umbau des Fördersystems in Privathaushalten ist darauf gerichtet, reguläre Arbeit zu fördern und die Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Es besteht die Chance, dass bei Unternehmen und anderen Dienstleistern, in Privathaushalten sowie von Selbstständigen vollwertige Dienstleistungsarbeitsplätze entstehen und die Schwarzarbeit zurückgedrängt werden kann. Die Bürokratie wird deutlich reduziert, gleichzeitig wird ein sinnvolles System geschaffen, um mehrere Arbeitsverhältnisse nebeneinander abzurechnen und Arbeit zu bündeln.

Die Gewerkschaften gehen davon aus, dass die Förderung über die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für die Beschäftigten attraktiver ist, als die bisherige alleinige Förderung über die Senkung der Lohnkosten der Arbeitgeber. Dies sollte auch zu einem Rückgang an Hartz-IV-Leistungen führen, weil die Gesamteinkommen steigen und Schwarzarbeit leichter entdeckt werden kann.

Für den Fiskus entstehen zunächst Mehrkosten, die derzeit noch nicht quantifiziert werden können. Unter Gegenrechnung von Einnahmen und Einsparung von Sozialleistungskosten geht der DGB von überschlägig rund 1 Mrd. Euro aus. Für die Finanzierung der Arbeit werden gleichzeitig über 5 Mrd. Euro private Ausgaben mobilisiert, die in den legalen Kreislauf eingebracht werden. Dadurch entstehen neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im sechsstelligen Bereich. Im Vergleich zu anderen Formen der Wirtschaftsförderung sind die Kosten durchaus angemessen.

Gleichzeitig würde Deutschland durch diese Neustrukturierung aktiv die Verpflichtungen aus der Ratifizierung des **ILO Übereinkommens 189** (Gute Arbeit für Hausangestellte) umsetzen. Das Abkommen verpflichtet Deutschland, nicht nur einen Rechtsrahmen bereitzustellen, der Hausangestellte anderen Arbeitnehmern gleichstellt, sondern – gemäß den Besonderheiten dieser Arbeitsverhältnisse – diese Gesetze auch durchzusetzen. Des Weiteren hat Deutschland sich im Rahmen der ILO dazu bekannt, den Übergang von informeller Arbeit in formelle Arbeit aktiv zu fördern (ILO-Empfehlung 204). Diese Vorschläge setzen die Forderungen sowohl des Übereinkommens 189 als auch der Empfehlung konkret um.

Letztendlich sind weitere Forschungen anzuregen, die die tatsächliche Lebens- und Arbeitssituation der im Privathaushalt Arbeitenden genauer erfassen. Es kann zum Beispiel davon ausgegangen werden, dass ein nicht zu kleiner Teil der Personen, die stundenweise als Soloselbstständige in der Pflege im Privathaushalt tätig sind, zusätzlich in einem ambulanten Pflegedienst teilzeitbeschäftigt sind. Oder es sind genauere Unterscheidungen zwischen den Ausbeutungsrisiken von Hausangestellten aus Deutschland und aus anderen EU-Mitgliedsstaaten vorzunehmen. Gleichzeitig ist die Frage nicht geklärt, welche Arbeitsverhältnisse über Internetportale, die haushaltsnahe Dienstleistungen vermitteln, und welche Wirkungen in Richtung prekärer Arbeit damit verbunden sind.