

Gute Arbeit in privaten Haushalten

Impulspapier vom 25.04.2017 der SPD Bundestagsfraktion

Als SPD-Bundestagsfraktion wollen wir uns der Aufgabe stellen, gute Rahmenbedingungen für die Arbeit in privaten Haushalten zu entwickeln. Denn auch am Arbeitsplatz Privathaushalt muss es gute Arbeitsbedingungen und einen fairen Lohn geben. Dabei erfordern Pflegeleistungen und sonstige haushaltsnahe Dienstleistungen unterschiedliche Qualifikationen und sollten differenziert betrachtet werden.

Deshalb wollen wir:

- die Haushalte dabei unterstützen, legale Beschäftigung zu schaffen,
- für gute Arbeitsbedingungen in Privathaushalten sorgen,
- den Schwarzmarkt bekämpfen und
- Alternativen für die 24h-Betreuung aufzeigen.

Der private Haushalt als Arbeitsplatz - Ausgangslage

Rund eine Million Beschäftigte erbringen in Deutschland legal haushaltsnahe Dienstleistungen. Dieser Markt ist damit zu einem wichtigen Wirtschaftszweig geworden; haushaltsnahe Dienstleistungen gelten als Wachstumsmarkt. 40 Prozent der Haushalte – so wird geschätzt – könnten zukünftig diese Dienstleistungen nachfragen. Privathaushalte fragen Tätigkeiten nach, die auch geringer qualifizierten Personen Beschäftigungsperspektiven erschließen können. Dieses Potential wird nicht ausgeschöpft, nur 12 Prozent aller Haushalte fragen legale haushaltsnahe Dienstleistungen nach.

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit oder eines Minijobs oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für den Privathaushalt direkt bzw. über eine Dienstleistungsagentur oder eine Vermittlungsplattform angeboten. Im Rahmen eines Gewerbebetriebs sind vor allem lokale Klein- und Kleinstbetrieben oder (Solo-)Selbständige aktiv. Angeboten wird ein breites Dienstleistungsportfolio von der Haushaltsreinigung über Gartenarbeit, Handwerkertätigkeiten und Wäschepflege bis hin zu Betreuung und Pflege. Diese Tätigkeiten werden vor allem in Familien mit Kindern nachgefragt, in denen alle Erwachsenen voll berufstätig sind, von Berufstätigen mit pflegebedürftigen Angehörigen oder von älteren Menschen. Während Jüngere Zeit gewinnen wollen, geht es den Älteren um die Entlastung bei körperlich anstrengenden Tätigkeiten oder um Unterstützung, wenn eine demenzielle Erkrankung vorliegt.

Der Anteil des Schwarzmarkts wird in diesem Bereich auf bis zu 95 Prozent geschätzt. 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. Rund 20.000 sind offiziell selbständig.

Vor allem Frauen erbringen haushaltsnahe Dienstleistungen. Bei den Beschäftigten in Privathaushalten sind neun von zehn weiblich. Bedingt durch den hohen Schwarzarbeitsanteil und den hohen Anteil an geringfügiger Beschäftigung sind viele Arbeitsverhältnisse prekär und nicht sozial abgesichert. Die Einkommen sind oft nicht existenzsichernd.

Einen Sonderfall stellen die Live-in-Arbeitskräfte in der 24-Stundenbetreuung dar. Hierbei handelt es sich um Arbeitskräfte, die in den privaten Haushalten wohnen und dort oft – im Normalfall im Widerspruch zum Arbeitszeitgesetz – rund um die Uhr ansprechbar sein müssen. Diese 24-Stunden-Betreuung ist trotzdem eine verbreitete Praxis in Deutschland und trägt dem Wunsch vieler Pflegebedürftiger Rechnung, möglichst lange im eigenen Haushalt leben zu können. Für die Angehörigen ist es eine Entlastung und vermittelt ein Sicherheitsgefühl. Eine 24-Stundenbetreuung über Betreuungs- und Pflegedienste zu gewährleisten, ist für viele Haushalte aber zu teuer. Es kommen daher vor allem Live-in-Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa zum Einsatz. Laut ver.di sind ca. 300.000 Personen aus Mittel- und Osteuropa in der 24-Stunden Betreuung beschäftigt. Eine nicht bekannte Anzahl davon illegal, beispielsweise über Scheinselbstständigkeit.

Diese Live-in-Beschäftigten werden für verhältnismäßig viel Arbeit in der Regel nicht angemessen entlohnt. Häufig arbeiten sie in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die sich staatlichen Kontrollen hinsichtlich Qualität, Arbeitsschutzstandards und Entlohnung entziehen. Die grenzüberschreitende Erbringung der Dienstleistung und die unsere Rechtsnormen gezielt umgehende Vertragsgestaltung der Vermittlungsagenturen bringen zusätzliche Probleme mit sich. Insbesondere wird den Beschäftigten fälschlicherweise vermittelt, dass das Arbeitszeitgesetz wegen der Ausnahme nach § 18 Abs. 1 S. 3 Arbeitszeitgesetz nicht gelte. Ebenso fälschlicherweise wird ihnen vermittelt, dass das gesamte Arbeitsrecht u. a. wegen der mit der A1-Bescheinigung dokumentierten Eingliederung in das Sozialsystem des Heimatlandes ebenso nicht gelte.

Handlungsansätze für gute Arbeit in Privathaushalten

Legale Arbeit unterstützen

Wir wollen die privaten Haushalt unterstützen, legale Arbeit anzubieten und nachzufragen, und die bereits bestehende staatliche Unterstützung auf dieses Ziel hin ausrichten.

Bisher werden haushaltsnahe Dienstleistungen über Steuerabzüge und – bei der Anmeldung über die Minijob-Zentrale – mit niedrigeren Sozialabgaben und einem einfachen Verfahren zur Abwicklung unterstützt. Dennoch fühlen sich offenbar private Haushalte häufig mit der Bürokratie, die für die Abrechnung eines Arbeitsverhältnisses notwendig ist, überfordert. Ihnen fehlen Zugangsmöglichkeiten, Informationsquellen und somit der Überblick über das Marktangebot. Seit dem 1. Januar 2017 steht mit dem „Informationsportal für Arbeitgeber“ ein neues zentrales Informationsangebot zur Anmeldung von Beschäftigten zur Verfügung, das gerade auf weniger erfahrene Arbeitgeber zugeschnitten ist und eine wirksame Hilfestellung für den Arbeitgeber „Privathaushalt“ darstellt.

Die Zahlungsbereitschaft privater Haushalte liegt deutlich unter dem marktüblichen Preisniveau für legale haushaltsnahe Dienstleistungen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat in seinem Diskussionsentwurf für ein Weißbuch "Arbeiten 4.0" vorgeschlagen, die bisher bestehende Möglichkeit steuerlicher Abzüge in ein Guthaben für Sozialversicherungsbeiträge bzw. Pauschalabgaben in Form eines Haushaltsdienstleistungskontos zu überführen. Diesen Ansatz begrüßen wir. Gerade Haushalte mit geringerem Einkommen, die bisher von steuerlichen Abzügen nicht profitieren, können über einen solchen Weg in die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen miteinbezogen werden. So kann die bisherige Förderung neu justiert und Haushalte gezielt bei der Erfüllung von Arbeitgeberpflichten unterstützt werden.

In der Regel fallen in den einzelnen Haushalten nur wenige Arbeitsstunden in der Woche an. Sinnvoll wäre es daher, Arbeit zu bündeln. Bevorzugt könnten diese Aufgabe Dienstleister übernehmen, die die Leistungen selbst erbringen und nicht lediglich vermitteln. Dieses Modell ermöglicht am einfachsten gute Arbeitsbedingungen. Allerdings ist dies für die Haushalte die teuerste Form, haushaltsnahe Dienstleistungen einzukaufen.

Die Verfahren für eine direkte Anstellung im Privathaushalt sollen daher vereinfacht werden. Dazu sollte geprüft werden, eine zentrale Anlaufstelle als Dienstleister für private Haushalte aufzubauen, die das Haushaltsdienstleistungskonto verwaltet. Private Plattformen, die selbständige Arbeit vermitteln, und somit auch die Soloselbständigen können in dieses System miteinbezogen werden. Es soll damit eine leichtere Bündelung von Arbeitsverhältnissen erreicht und die Haushalte von der Bürokratie beim Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses entlastet werden.

Uns ist wichtig, dass staatliche Förderung an die soziale Absicherung der Beschäftigten gekoppelt ist. Staatliche Förderung darf es allein für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geben.

Gute Arbeit organisieren

Geringfügige Beschäftigung ist in privaten Haushalten weit verbreitet. Dabei ist die Entlohnung oft niedrig, eigene Ansprüche in der Rentenversicherung werden nur in geringem Umfang erworben, oft sind die Beschäftigten nicht eigenständig in die Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung einbezogen. Gerade für Frauen ist der Minijob oft eine Sackgasse. Zusätzlich besteht in Kombination mit staatlichen Leistungen wie der Grundsicherung ein Missbrauchspotential.

Wir wollen den Minijob als prekäre Form der Beschäftigung nicht weiter fördern. Beschäftigte sollen ab dem ersten Euro mit Mindestbeiträgen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis arbeiten, aus dem Ansprüche aus den Sozialversicherungen erwachsen. Eine Förderung für die Beschäftigung in privaten Haushalten kann – wie beim Haushaltsdienstleistungskonto vorgesehen – über Guthaben zur Zahlung von Sozialabgaben erfolgen. Damit werden Anreize für sozial abgesicherte Beschäftigung geschaffen.

Gleichzeitig sollen Selbständige möglichst umfassend in die verschiedenen Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung einbezogen werden. Mit dem Konzept „Neue Zeiten in der Arbeitswelt – soziale Absicherung für (Solo-)Selbständige verbessern“ haben wir einen Weg dazu aufgezeigt. Auch dieser Schritt ist notwendig, um gute Arbeit für in privaten Haushalten selbständig Tätige zu organisieren und um eine Abwanderung in die Selbständigkeit aufgrund der Änderungen bei den Minijobs zu vermeiden.

Der Diskussionsentwurf des Weißbuch „Arbeit 4.0“ regt die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer Arbeitsversicherung an. Die von uns angestrebte Einbeziehung der Beschäftigten in privaten Haushalten in die Arbeitslosenversicherung bringt für diese Beschäftigten dann auch den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Mobilität. Dies kann ein Schritt raus aus der Sackgasse sein – insbesondere in der Betreuung und der Pflege, in der Fachkräfte gesucht werden.

Für Dienstleister, die entweder selbst Dienstleistungen in privaten Haushalten erbringen oder die Selbständige vermitteln, wollen wir eine Zertifizierung einführen, die an die Einhaltung von guten Arbeitsbedingungen geknüpft ist und Qualitätsstandards berücksichtigt. Dazu werden wir insbesondere Qualitätskriterien für Arbeitskräfte sowie für Vermittlungsagenturen in Betreuung und Pflege definieren. Insbesondere dort, wo die Finanzierung durch Leistungen durch die

Sozialversicherungsträger erfolgt, müssen die Kontrollmöglichkeiten zur Überprüfung der sach- und qualitätsgerechten Erbringungen von Dienstleistungen genutzt werden. Ebenso müssen Regelungen zum Haushaltsdienstleistungskonto an diese Zertifizierung gebunden werden.

Schwarzmarkt bekämpfen

Wir haben in dieser Wahlperiode bereits die Kompetenzen des Zolls erweitert, Schwarzarbeit zu bekämpfen. Dennoch bleibt die Bekämpfung des Schwarzmarktes in privaten Haushalten schwierig. Die nach dem Grundgesetz garantierte Unverletzlichkeit der Wohnung verhindert Kontrollen in Privathaushalten. Schwarzarbeit im Privathaushalt ist aber weit verbreitet, Arbeitnehmer*innenrechte werden unterlaufen.

Wir wollen die Kontrollen stärken, die ohne Zutritt zur Privatwohnung möglich sind. Finanzämter und Sozialversicherungsträger müssen konsequent überprüfen, ob entsprechende Anmeldungen vorliegen und Beiträge gezahlt werden. Vor allem aber können Dienstleister und Vermittlungsagenturen kontrolliert und so Verstöße entdeckt werden. Bei illegaler Beschäftigung in Privathaushalten und dem damit einhergehenden Vorenthalten von Beiträgen zur Sozialversicherung müssen die vorgesehenen Sanktionen greifen. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der betroffenen Beschäftigten zur Durchsetzung ihrer Ansprüche zu stärken.

Alternativen für die 24h-Betreuung aufzeigen

Auch eine rund um die Uhr-Betreuung muss unter legalen Arbeitsbedingungen stattfinden. Darum kann eine 1:1-Betreuung niemals billig sein. Betroffene entscheiden sich für diese Variante, wenn die Unterstützung durch ambulante Dienste, Angehörige und andere Nachbarschaftshilfen nicht mehr ausreicht, sie sich aber nicht für einen Einzug in ein Pflegeheim entscheiden möchten. Individuelle Betreuung rund um die Uhr mit guter und gerecht entlohnter Arbeit übersteigt jedoch die finanzielle Leistungsfähigkeit vieler Haushalte. Sie ist auch mit Blick auf die Teilhabe älterer Menschen an der Gesellschaft nicht unbedingt die beste Lösung.

Bei der Versorgung älterer Menschen haben wir es mit ganz unterschiedlichen Bedarfen zu tun. Gebraucht werden pflegerische Maßnahmen, haushaltsnahe Dienstleistungen und Betreuung, vor allem bei demenzieller Erkrankung. In der Regel wird jedoch keine dieser Hilfen rund um die Uhr benötigt.

Es ist notwendig, zunächst einmal den Bedarf für eine rund um die Uhr-Versorgung umfassend zu analysieren. Um Hilfe- und Unterstützungsangebote gut aufeinander abstimmen zu können, muss die Beratung über die zur Verfügung stehenden Pflegeleistungen sowie niedrigschwellige Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten weiter verbessert werden. Dabei können Pflegestützpunkte eine wichtige Rolle übernehmen. Ältere Menschen wünschen sich Leistungen der verschiedenen Träger und Dienste wie aus einer Hand.

Seit der Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland hat sich eine vielfältige Angebotslandschaft mit einer breiten Angebotspalette für Pflege- und andere haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen entwickelt. Insbesondere die ambulanten und teilstationären Leistungen der Pflegeversicherung wurden mit den Pflegestärkungsgesetzen noch einmal wesentlich erweitert. Bereits bestehende Leistungen können jetzt noch besser kombiniert werden. Auch die Umsetzung des neuen erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs bietet noch mehr Hilfe und Unterstützungsmöglichkeiten.

Diese Leistungen bieten die Möglichkeit, Alternativen für die 24-Stundenbetreuung zu entwickeln. Wir werden die Anwendung dieser Möglichkeiten evaluieren um festzustellen, ob in der alltäglichen Praxis noch Lücken bei den Assistenz- und Betreuungsleistungen bestehen.

Bei der grenzüberschreitenden Vermittlung der Live-in-Arbeitskräfte wollen wir die Beratung und Information der Beschäftigten schon in deren Heimatländern fördern. Wir begrüßen die Überarbeitung der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Im Rahmen der Überarbeitung werden wir darauf hinwirken, die Belange von Dienstleistern in privaten Haushalten zur berücksichtigen und werden deren Rechte entsprechend durchsetzen.

Der Internationale Personalservice der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) vermittelt Haushaltshilfen aus dem europäischen Ausland an Privathaushalte mit betreuungsbedürftigen Personen. Wir wollen die Vermittlung über die ZAV stärken.

Für kommunale oder freigemeinnützige Dienstleistungs- und Vermittlungsagenturen müssen Strukturmodelle entwickelt werden, die es ihnen ermöglichen, rechtssichere und sozial abgesicherte Arbeitsverhältnisse anbieten zu können.