

Positionspapier des Deutschen Frauenrates

Haushalt ist „richtige“ Arbeit

Warum haushaltsnahe Dienstleistungen reformiert werden müssen

1. Einleitung

Der Deutsche Frauenrat hat beschlossen¹, die Debatte um haushaltsnahe Dienste voranzutreiben mit dem Ziel, die Angebote transparenter zu machen, sie zu legalisieren, ihre Qualität zu verbessern, und die Rechte und Pflichten der Akteur/innen zu verdeutlichen. Er setzt sich für eine sach- und fachgerechte Definition privat erbrachter Haushaltsarbeit und haushaltsnaher sowie personenbezogener Dienstleistungen ein, die sich unter anderem in einem Tarifsystem für die Tarifpartner/innen widerspiegeln muss. Es muss selbstverständlich werden, dass im Haushalt entgeltlich beschäftigte Personen Anspruch auf einen angemessenen Lohn sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz haben. Dazu können die Debatten um die Maßgabe „gleiches Geld für gleichwertige Arbeit“, die sich auf Systeme einer diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung beziehen, hilfreich sein.

Arbeitsplätze für haushaltsnahe Dienstleistungen in Haushalten unterliegen in Deutschland den gleichen arbeitsrechtlichen Standards wie andere Arbeitsverhältnisse auch. Es mangelt jedoch deutlich an der Durchsetzung legaler Beschäftigung und von Arbeits- und Gesundheitsschutz, die auch für Beschäftigte im Haushalt gelten, sowie an der Anwendung von Tarifverträgen. Die bisherigen Strategien zur Legalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen und zur Durchsetzung von Arbeitsrechten der im Haushalt Beschäftigten sind daher auch nicht erfolgreich. Etwa 13 Prozent (4,7 von 39 Mio) aller Haushalte in Deutschland nehmen ständig oder gelegentlich haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch. Es gibt aber nur ca. 40.000 versicherte und 200.000 im Minijob legal Beschäftigte. Von entscheidender Bedeutung ist deshalb die künftige Ausgestaltung haushaltsnaher Dienstleistungen. Dieser Weg wird durch das Abkommen 189 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) unterstützt, welches für die menschenwürdige Arbeit von Hausangestellten auch in Deutschland neue Standards setzt.

Das Thema bezahlbarer haushaltsnaher Dienstleistungen spielt im Leben von Frauen – und Männern – eine zunehmend wichtige Rolle. Die erfolgreiche Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die psychische und physische Gesundheit von zahllosen Menschen hängt zu einem guten Stück davon ab, wie es gelingen wird, diese gesellschaftlich notwendigen Tätigkeiten neu und gerecht zu verteilen und vor allem auch zu entlohnen. Die Debatte um haushaltsnahe Dienste muss deshalb die Sicht der Haushalte, die Sicht der Beschäftigten und das Ziel der sozialen Sicherung aufgreifen. Dabei müssen praxistaugliche Regulierungen für alle Beteiligten realisiert werden. Dieses Positionspapier erweitert die Beschlusslage des

¹ Beschluss der Mitgliederversammlung 2011

Deutschen Frauenrates um grundlegende Überlegungen und Forderungen, die dauerhaft zu einer gesellschaftlichen und finanziellen Aufwertung dieses (über-) lebenswichtigen Beschäftigungssektors führen sollen. Der Deutsche Frauenrat will seine hier formulierten Positionen sowohl an die politischen Gestalter/innen herantragen als auch in die Öffentlichkeit hinein, um der notwendigen Debatte neuen Schub zu verleihen.

2. Definition und Abgrenzung unbezahlter Hausarbeit und Haushaltsnahe Dienstleistung

Im Haushalt leisten die Haushaltsmitglieder selbst unbezahlt zusammen oder einzeln ihre personenbezogenen, hauswirtschaftlichen, handwerklichen und kognitiven Beiträge nach persönlichem Vermögen und individueller Neigung. Dazu gehören Nahrungszubereitung, Haus- und Wäschepflege, Hygiene, Betreuung und Pflege von Kindern oder Angehörigen, Budgetverwaltung, handwerkliche Tätigkeiten usw. Zu haushaltsnahen Diensten werden diese Arbeiten, indem sie gegen Lohn oder Werkpreis in Haushalten oder Betrieben von anderen für den jeweiligen Haushalt erbracht werden.

1. Der Bundesfinanzhof definiert den Haushalt als „**Wirtschaftsführung** mehrerer (in einer Familie) zusammenlebender Personen oder einer einzelnen Person“, die „ohne vertiefte Spezialkenntnisse“ erfüllt wird². Bezahlte haushaltsnahe Dienstleistungen sind steuerbegünstigt, wenn sie einen engen Bezug zum Haushalt haben und im Haushalt der/s Steuerpflichtigen selbst ausgeübt werden.
2. Außenstehende erbringen als Beschäftigte **im Haushalt** gegen Arbeitslohn klar definierte Arbeiten zur Entlastung der Haushaltsmitglieder. Fachliche Eignung muss vorliegen, ebenso persönliche, denn die haushaltsnahe Dienstleistung ist ein Eintritt in die Intimsphäre der Auftraggeber/innen. Tätigkeiten im Haushalt erfordern Kenntnisse und Fähigkeiten, die erlernt werden müssen, informell oder durch Ausbildung.
3. In **sozial- und/oder erwerbsorientierten Betrieben** erbringen ausgebildete und angeleitete Personen in Kompetenzpartnerschaft mit anderen Berufsgruppen Dienstleistungen gegen Entgelt, die ursprünglich dem Haushalt zugeordnet sind. Kriterien der Wirtschaftlichkeit bestimmen Qualität und Quantität der professionellen Dienstleistung.
4. **Ehrenamtliche** Leistungen gehören nicht dazu, da sie ebenfalls unbezahlt erbracht werden (hier benannt zur Abgrenzung).

3. Die Forderungen des Deutschen Frauenrates

Der steigende Bedarf an Dienstleistungsangeboten hat vielfältige Ursachen: vor allem den demografischen Wandel mit dem Bedarf einer alternden Gesellschaft, aber auch die stei-

² Vgl. BFH Urteil vom 01. Februar 2007, Aktenzeichen VI R 74-05



gende Erwerbstätigkeit von Frauen. Gleichzeitig hat sich der Erwerbsumfang von Männern kaum reduziert und ihre Beteiligung an der Haus- und Familienarbeit nicht signifikant verändert. Für eine zufriedenstellende Lösung bedarf es guter Bedingungen, die mit der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeit einhergehen müssen. Grundsätzlich muss dabei gelten: Haushalte sind Arbeitgeber³, sie haben Rechte und Pflichten.

Mit Blick auf Haushalte als Arbeitgeber

Aus Sicht der Haushalte müssen haushaltsnahe Dienste bedarfsgerecht gestaltet, unbürokratisch und legal zugänglich und für alle Haushalte mit Bedarf erschwinglich sein. Sie müssen hochwertig bzw. qualifiziert erbracht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sie steuerlich absetzbar bzw. wo erforderlich subventioniert werden. Zu diesen Anforderungen gehört:

- transparente und legale Angebote an haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen, die bedarfsgerecht, leicht zugänglich, unbürokratisch und für jede/n durchschaubar und leicht handhabbar sein müssen;
- ein intelligentes Marketing;
- eine (staatliche) Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen, die sicherstellt, dass alle Haushalte, die eine Unterstützung benötigen, davon profitieren; das heißt, sie darf sich nicht auf die Möglichkeit steuerlicher Absetzbarkeit beschränken;
- eine Subventionierung bestimmter haushalts- bzw. familienunterstützender Angebote, u. a. als Gutschein-Modelle, um alle Bevölkerungsschichten zu erreichen und um das Angebot entsprechend der Zielgruppen zu steuern;
- Förderung bestimmter Anbietermodelle mit dem Ziel, sozialversicherungspflichtige Stellen zu schaffen.
- Der Möglichkeit und Ausgestaltung von gleichzeitiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in mehreren Privathaushalten ist dabei besonders Rechnung zu tragen.
- öffentlich geförderte Strukturen einzurichten – statt ökonomisch agierender Agenturen – welche Privatpersonen in ihrer Rolle als Arbeitgebende bzw. Arbeitnehmende im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen unterstützen. Dafür ist der Austausch und die Kooperation mit Genossenschaften, Verbänden oder öffentlichen Institutionen zu suchen, um möglichst niederschwellige Organisationsmodelle zu entwickeln.

Mit Blick auf die im Haushalt Beschäftigten

Aus Sicht der Beschäftigten im Haushalt besteht der Anspruch, dass auch sie ein Recht auf gute und existenzsichernde Arbeit, auf Tariflöhne und Arbeitsschutz haben.

³ Dazu schreibt bspw. der Bundesfinanzhof in seinem Anwendungsschreiben zu § 35a EStG vom 10. Januar 2014 unter III Anspruchsberechtigte: „Der Steuerpflichtige kann die Steuerermäßigung nach § 35a EStG grundsätzlich nur in Anspruch nehmen, wenn er entweder Arbeitgeber des haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnisses oder Auftraggeber der haushaltsnahen Dienstleistung oder Handwerkerleistung ist.“ Demnach fungieren Haushalte also auch als Arbeitgeber.

Dabei sind die aktuellen Tarifverträge zu beachten, die für den Privathaushalt oder für Dienstleistungsagenturen, deren Einsatzort der private Haushalt ist, gelten⁴. Dazu gehört:

- die Durchsetzung geltender Arbeitsrechte und Ansprüche auf Arbeits- und Gesundheitsschutz;
- allgemein verbindliche Tarifverträge für diesen Bereich;
- ein Vergleich der Bewertung haushaltsnaher Dienstleistungen mit vergleichbaren Berufen anhand fundierter Prüfverfahren;
- die Förderung von und Werbung für haushaltsnahe Dienstleistungen – auch als Strategie zur Aufwertung „typischer“ Frauenberufe;
- eine gesellschaftliche und damit auch finanzielle Aufwertung von Berufen in haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen;
- die Entwicklung von Qualitätsstandards für diese Dienstleistungen und entsprechender Qualifizierungen für die Beschäftigten;
- die Beseitigung steuerlicher Fehlanreize, die Frauen von einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit abhalten.

Mit Blick auf die soziale Sicherheit

Haushaltsnahe Dienstleistung muss ebenso wie Beschäftigung im gewerblichen Bereich den Zugang zur eigenständigen sozialen Sicherung gewährleisten. Unter diesem Aspekt ist es ein Ziel, Beschäftigten im Haushalt eine versicherte Tätigkeit zu ermöglichen und die vielen nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren. Dazu gehört:

- die Einbeziehung aller im Haushalt Beschäftigten, auch der sogenannten 24-Stunden-Pflegekräfte, in den Geltungsbereich der ILO-Konvention 189. Deutschland hat bereits ratifiziert, diese Beschäftigtengruppe dabei jedoch ausgeschlossen.
- die Gleichbehandlung jeder Erwerbstätigkeit und aller Arbeitsverhältnisse und deren Einbindung in die soziale Sicherung, was auch eine grundlegende Reform der Minijobs im Sinne ihrer Überführung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bedeutet;
- öffentliche Angebote im Rahmen der Daseinsvorsorge als Umsetzung sozialer Sicherung für Haushalte, die einen sozialpolitisch begründeten Bedarf haben, z. B. ältere Rentner/innen oder Alleinerziehende.

Mit Blick auf diejenigen, die unbezahlt haushalts- und/oder personenbezogene Arbeiten erbringen

Eine gesellschaftliche und finanzielle Aufwertung haushaltsnaher Dienstleistungen ist im Sinne der arbeitsteiligen und wertschöpfend tätigen Gesellschaft von Bedeutung, denn im Vergleich mit gerechter Wertschätzung für die bezahlten haushaltsnahen Dienste erhält auch die unbezahlte Familienleistung eine neue gesellschaftliche Wertigkeit.

⁴ Vgl. bspw. Entgelttarifvertrag der privaten Hauswirtschaft und Dienstleistungszentren, abgeschlossen zwischen DHB - Netzwerk Haushalt, Berufsverband der Haushaltführenden e.V. und Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten 2014.

Für diesen Personenkreis müssen Unterstützungsstrukturen wie z. B. Kuren für pflegende Angehörige, familienentlastende Angebote oder Begleitangebote im Alltag ausgebaut und qualitativ weiterentwickelt werden.

4. Gestaltungsanforderungen, die bei einer Reform zu berücksichtigen sind

Legale und sozialversicherte Beschäftigung, eigenständige Existenzsicherung

Wenn haushaltsnahe Dienste künftig ausgebaut werden, müssen sie so gestaltet werden, dass mit dieser Erwerbstätigkeit die eigenständige Existenzsicherung gewährleistet werden kann. Deshalb müssen haushaltsnahe Dienstleistungen und Care-Tätigkeiten professionalisiert und leistungs- und tarifgerecht bezahlt werden. Sie müssen den Beschäftigten Zugang zu Entgeltgleichheit, Altersvorsorge, Kranken- und Arbeitslosenversicherung gewährleisten. Gute Arbeit im Haushalt braucht eine gute Qualifikation. Haushaltsnahe Dienstleistungen brauchen Qualität und Qualifikationen; die Beschäftigten müssen für ihre Tätigkeiten adäquat ausgebildet sein und entsprechend entlohnt werden.

Personenbezogene Dienstleistungen einbeziehen

Dort, wo sich in der Praxis Pflege und Hauswirtschaft nicht trennen lassen, müssen ganzheitliche Lösungen entwickelt werden, denn wer pflegebedürftig ist, kann auch einen Haushalt nicht mehr selbstständig führen. So ist allgemein, nicht nur bei den sogenannten 24-Stunden-Pflegekräften, die Frage zu stellen, wo und wie sich Erziehung, Betreuung oder Pflegetätigkeiten und haushaltsnahe Dienstleistungen berühren und sogar überschneiden und vielfach von ein und derselben Person abgefordert werden. Grundsätzlich muss gelten: Eine gute Versorgung im häuslichen Kontext braucht entsprechend gut qualifizierte Arbeitskräfte, die dafür auch entsprechend entlohnt werden.

In der Realität kommt es zu Überschneidungen zwischen personen- und haushaltsnahen Dienstleistungen. Oft bleibt die Frage unbeantwortet, wer für Menschen, die Pflege- und Unterstützungsbedarf haben, die Haushaltsarbeiten erledigt, die die Pflegekräfte nicht leisten können und wollen – auch weil diese Leistungen nur zu einem geringen Teil von der Pflegeversicherung übernommen werden. Haushaltsnahe Dienstleistungen können und sollen die infrastrukturellen Mängel der Pflegeversicherung nicht kompensieren, sondern im besten Fall ergänzen. Diese Frage stellt sich auch älteren nicht pflegebedürftigen Menschen, die selbstständig im Haushalt leben (wollen) und sowohl Unterstützung bei der privaten Haushaltsführung als auch für ihre eigene Gesunderhaltung brauchen.

Passgenauer Zuschnitt erforderlich

Ein wichtiger Baustein zur Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege sind haushaltsnahe und personenbezogene Dienstleistungen, wenn sie passgenau für verschiedene Haushaltskontexte zugeschnitten sind. Auch jenseits des Erwerbslebens müssen Menschen davon profitieren können. Bedarfe müssen erfasst, ihre Erfüllung nachhaltig und ganzheitlich geplant werden. Entsprechend steigt der Bedarf in ganz unterschiedlichen Haushaltstypen, zum Beispiel:

- bei Frauen und auch Männern nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung, um die Aufnahme der Erwerbstätigkeit bzw. die Aufstockung von Arbeitszeiten zu unterstützen;
- in Haushalten mit Kindern insbesondere bei Mehrkindfamilien und Alleinerziehenden;
- bei Menschen mit Behinderung;
- in der wachsenden Zahl an Haushalten, in denen Frauen den überwiegenden Teil an Einkommen erwirtschaften, jedoch durch ihre Partner/innen keine Entlastung im Haushalt erfahren;
- in Haushalten mit gutem Einkommen, die eine Entlastung von der Hausarbeit wünschen,
- in Haushalten älterer Menschen, die begrenzte Unterstützung benötigen, damit sie ihre Selbständigkeit länger erhalten können;
- bei älteren Menschen, die auf Grund von körperlichen oder geistigen Einschränkungen Betreuung oder Pflege und hauswirtschaftliche Dienstleistung brauchen.

Die Bündelung von Angebot und Nachfrage in Dienstleistungsagenturen kann als Grundlage dienen, um die Qualität der Dienstleistungen und die Qualität der Arbeitsbedingungen gleichermaßen zu sichern. Dazu können bewährte Modelle im europäischen Ausland als Vorbild dienen⁵.

Förderkriterien

Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen muss gute Arbeitsbedingungen für die im Haushalt Beschäftigten gewährleisten, ebenso wie hochwertige Qualität und bezahlbare Preise für *alle* Familien und verschiedenartige Haushaltstypen.

Öffentliche Maßnahmen zur Regelung und Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen müssen unterscheiden, ob Aufwendungen für haushaltsnahe Dienste im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (auch subventioniert) zur Verfügung gestellt werden oder ob Dienstleistungen privat zu bezahlen sind:

- Handelt es sich um gesellschaftlich notwendige Leistungen, die für den Wohlstand aller und von allen erbracht werden (müssten), wie beispielsweise die Versorgung älterer Menschen, ist deren Anbindung an die öffentliche Daseinsvorsorge sinnvoll. Sie sollten subventioniert und nicht dem freien Spiel des Marktes überlassen werden.
- Ist eine Entlastung im Haushalt erforderlich, damit Wiedereinsteigerinnen zu existenzsichernden Bedingungen in den Beruf zurückkehren können, ist eine Subvention, z. B.

⁵ Vgl. bspw. Belgien. Dort werden jeder im Inland ansässigen Person seit 2004 subventionierte Dienstleistungsschecks sowie zusätzliche steuerliche Ermäßigung für eine Vielzahl von verschiedenen haushaltsnahen Dienstleistungen angeboten. Der Scheck ist für 7,50 Euro erhältlich bei einem Gesamtwert von 20,80 Euro. Der belgische Staat trägt die Differenz. Hinzu kommt eine zusätzliche steuerliche Ermäßigung bei der Nutzung von Dienstleistungsschecks von bis zu 30 Prozent der Kosten im Jahr. Junge Mütter und Wiedereinsteigerinnen werden zusätzlich gezielt unterstützt. Sie erhalten kostenfrei Dienstleistungsschecks (Stand 2011). Quelle und weitere Beispiele: BMFSFJ 2011: Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“, S. 51 ff.

in Form einer Anschubfinanzierung sinnvoll, die sich durch die zusätzlichen Steuern und Sozialabgaben auch für den Staat in kurzer Zeit amortisiert.

- Handelt es sich um haushaltsnahe Arbeiten, die nur abgegeben werden, weil die/der Auftraggeber/in diese nicht (mehr) selbst ausführen möchte, müssen sie nicht subventioniert werden. Hier kann auch eine marktförmige Erbringung akzeptabel sein, wobei die Arbeitsrechte gewährleistet sein müssen.

Politische Argumente

5. Die Ausgangslage

Steigender Bedarf

Der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen steigt stetig. Die Gründe dafür sind vielfältig. Immer mehr Frauen sind erwerbstätig; einhergehend sinken ihre zeitlichen Ressourcen für die bisher unentgeltlich geleistete Haus- und Sorgearbeit für Kinder, ältere Familienangehörige oder solche, die einer besonderen Zuwendung bedürfen. Für alle Bedarfsgruppen passgenaue Angebote zu finden, ist eine wichtige Aufgabe. Dieser Markt gewinnt mit dem demografischen Wandel und den Veränderungen auf dem nationalen und internationalen Arbeitsmarkt eine neue Bedeutung.

Die Akteur/innen im Haushalt und in haushaltsnahen Diensten sind weit überwiegend Frauen mit sehr heterogenen Interessen. Sie sind – manchmal gleichzeitig – Erwerbstätige, Haushaltsführende, Mütter, Pflegende, Pflegebedürftige, im Haushalt Beschäftigte, also zum Beispiel Reinigungskräfte, Kinderbetreuerinnen oder Pflegerinnen, Hausaufgaben-Hilfen sowie Auftrag- oder Arbeitgeberinnen. Gerade diese Überschneidungs-Wahrscheinlichkeit macht eine gute Regelung umso notwendiger.

Prekäre Arbeits- und Lebens-Verhältnisse

Der Markt haushaltsnaher Dienstleistungen ist heute von prekären Arbeits- und teilweise prekären Lebensverhältnissen geprägt. Beschäftigte im Haushalt bzw. selbstständige Dienstleister/innen sind überwiegend Frauen. Sie werden weitgehend irregulär und/oder unterbezahlt beschäftigt. In vielen Fällen erbringen Ausländerinnen diese Leistungen ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Für Frauen aus dem Ausland sind mit ihrer Tätigkeit in Deutschland zudem häufig negative Folgen für ihre Familien in den Herkunftsländern verbunden. Sie verdienen zwar den Familienunterhalt oder tragen einen großen Teil dazu bei; sie brauchen aber für die (bezahlte und unbezahlte) Betreuung der eigenen Kinder oder Familienangehörigen selbst wieder Dienstleister/innen, die in vielen Fällen aus ärmeren Ländern stammen („care chains“). Zur prekären Beschäftigung kommt für diese Frauen die Prekarität im eigenen Familienzusammenhang hinzu.

6. Zum Wert haushaltsnaher Dienstleistungen

Bezahlte Hausarbeit trägt zur ökonomischen Wertschöpfung bei. Und unbezahlte?

Unbezahlt erbrachte Leistungen im Haushalt werden in der Wohlstandsmessung im Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht erfasst. Sie gelten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als Freizeit, die ohne geldlichen Wert und deshalb nicht handelbar ist. Ihr Wohlstandswert kann so nicht gemessen werden; sie werden zum „öffentlichen Gut“, das – analog der Luft – der Gesellschaft allgemein und unentgeltlich als Ressource zur Verfügung steht. Nach dieser Sichtweise findet im Haushalt keine Wertschöpfung (im ökonomischen Sinne) statt,⁶ obwohl unbezahlte Haushaltsarbeit einen erheblichen Beitrag zum tatsächlichen materiellen und immateriellen Wohlstand der Gesellschaft leistet. Die Zeitbudgetstudie 2001/2002 hat immerhin ergeben, dass in Deutschland von Haushaltsmitgliedern oder im Ehrenamt eineinhalb Mal so viele unbezahlte wie bezahlte Arbeit geleistet wird – immerhin 96 Milliarden Stunden. Auch der Wert der so erstellten Güter (z. B. Mahlzeiten) und Dienstleistungen wird so nicht bemessen und auch nicht anerkannt.

BIP und VGR trennen von den unbezahlten Leistungen die bezahlten haushaltsnahen Dienstleistungen ab. Erst durch die Bezahlung eines Lohns oder Werkvertrag-Preises werden diese zum handelbaren Gut. Sie werden durch den Lohn/Preis im BIP erfasst, soweit sie legal erbracht werden, und tragen zur erfassten Wertschöpfung bzw. zum ökonomischen Wohlstand bei.

Eine Bewertung unbezahlter Arbeit im Haushalt steht aber nicht auf der politischen Agenda. Eine Folge für die in diesen Bereichen Erwerbstätigen ist, dass es weder in der Gesellschaft noch in Wirtschaft und Politik derzeit Absichten gibt, ihre professionell erbrachten haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen aufzuwerten und auszuweiten, jedenfalls nicht, solange diese Leistungen ausreichend unbezahlt zur Verfügung stehen.

Unbezahlte Arbeit als Konkurrenz zur bezahlten Arbeit

Die vorbeschriebene Betrachtungsweise ist grundlegend für das Verständnis der Problematik, dass die mehrheitlich von Frauen geleistete Arbeit, die im traditionellen Familienbild unentgeltlich über 24 Stunden an allen Tagen erbracht wird, als unqualifiziert – weil unbezahlt – gilt. Es ist deshalb heute schwer möglich, diese Arbeit in den Sektor „wertvoll, weil teuer“ zu transferieren – mit der bekannten Auswirkung auf vergleichbare professionelle Dienstleistungen. Der Zusatz „ohne vertiefte Spezialkenntnisse“ in der steuerlichen Definition macht diese Negativbewertung noch einmal deutlich.

Widerspruch zwischen Bezahlbarkeit und angemessener Bezahlung

Wer beim weiteren Ausbau der haushaltsnahen Dienste was und zu welchem Entgelt leisten soll, wird oft nicht sachgerecht und nicht auf Grundlage vorhandener Tarifverträge geklärt; auch deshalb werden haushaltsnahe Dienste oft in irregulären Beschäftigungsverhältnissen

⁶ (vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“; Bundestagsdrucksache 17(26)123)

erbracht. Dabei wird auch die Frage der Bezahlbarkeit für die Haushalte immer wieder aufgeworfen. Dieser Widerspruch zwischen der Bezahlbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen und deren angemessener Bezahlung muss gelöst werden, beispielsweise mit staatlicher Förderung.

7. Auch Hausarbeit muss erlernt werden

Fehlende Anerkennung hat Tradition

Sowohl die unentgeltliche als auch die bezahlte Arbeit im Haushalt und in haushaltsähnlichen Bereichen gehören zu den sogenannten typisch weiblichen Berufs- und Tätigkeitsfeldern, denen bis heute sowohl eine gesellschaftliche als auch eine angemessene, auch finanzielle Anerkennung fehlt. Das hat Tradition, wie ein Blick in die Historie der haushaltsnahen Dienste zeigt: Bis ins 20. Jahrhundert hinein wurde Hausangestellten in Deutschland oft nur Kost und Logis sowie (nicht immer) ein Taschengeld gewährt.

Obwohl die Haushaltsausbildung erst seit den 1920er Jahren formalisiert wurde, war schon früher klar: Kochen, Wäschepflege, Hausputz, Wohnungsgestaltung, Garten-, Stall- und Feldarbeit, die Beaufsichtigung und Anleitung von Hausangestellten – das alles musste erlernt werden. Es gab hauswirtschaftliche Ausbildung, die von der „höheren Töchter-Schule“ über praktische Haus- und Landarbeit zu Hause oder in einem Ausbildungshaushalt bis zum sehr frühen „in Dienst-Gehen“ junger Hausangestellter aus armen Familien reichte. Sie alle mussten sich in der Praxis qualifizieren, um den Arbeitsplatz erhalten zu können.

Im bürgerlichen Verständnis der frühen Bundesrepublik war eine hauswirtschaftliche Grundbildung in allgemeinbildenden oder beruflichen Schulen für Frauen zweckmäßig, um sie auf die Rolle der Haushaltsführenden vorzubereiten. Curricula gehen dagegen heute offenbar davon aus, dass junge Menschen diese Kenntnisse entweder im Herkunftshaushalt erwerben, oder dass eine solche Ausbildung nicht erforderlich ist. Statt hauswirtschaftliche Bildung in Schulen im Rahmen der Gleichstellung als Verbesserung der Alltagskompetenz für Frauen und Männer verbindlich zu machen, wurde sie als nicht mehr zeitgemäß weitgehend abgeschafft.

Informell und non-formal erworbene Qualifikationen werden nicht anerkannt und entlohnt

Heute gilt als Qualifikation in der Regel nur, was in einer formalen Ausbildung, Berufsausbildung oder in einem Studium erworben wurde. Kinderbetreuung und Pflege werden nach wie vor ebenso gern wie haushalterische Kompetenzen als „natürliche“ Fähigkeiten (von Frauen) vorausgesetzt. Das hat gravierende Folgen für die Entlohnung verwandter professioneller Tätigkeiten sowie für die Adressat/innen der entsprechenden Dienstleistungen. Arbeitsinhalte werden nicht vollständig anerkannt, insbesondere Bestandteile wie personale und soziale Kompetenz oder psychische wie physische Belastungen.

Mit Haushalts- und Familienarbeit vermeintlich vergleichbare professionelle Frauenarbeit und traditionelle Frauenberufe sind deshalb bis heute grundsätzlich unterbewertet und zu niedrig bezahlt. Das trifft Frauen in ihren „typischen“ Berufsfeldern und doppelt die Frauen, die nach einer Phase unterbrochener Erwerbstätigkeit in den Arbeitsmarkt zurück wollen. Es wird unterstellt, dass die berufliche Qualifikation durch eine Hausfrauenphase grundsätzlich abnimmt, gleichgültig wie viel und was dort zu leisten ist. Frauen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen erfahren nicht die gebotene Anerkennung und Bezahlung ihrer fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, vor allem, wenn Fachkräfte, z. B. in der häuslichen Pflege, als un- oder angelernte Haushaltshilfen beschäftigt und für ihre qualifizierte Arbeit unterbezahlt werden (können).

8. Subsidiarität – ein ambivalentes Prinzip

Die kleinste zuständige Einheit trägt die Verantwortung – und die Folgen. Subsidiarität bedeutet, dass eine Leistung von der jeweils kleineren Einheit des Staatswesens erbracht werden soll, also von der, die den Menschen am nächsten ist. Dies ist für viele staatliche Leistungen ein gutes Prinzip. Die Anwendung in Bezug auf Leistungen für die Familie bringt jedoch Probleme mit sich, weil damit die Zuständigkeit dafür der Familie selbst – als kleinste Einheit des Staates – zugeordnet wird. Die Folge ist bekannt: Die hier zu erbringenden unbezahlten Leistungen schränken die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit entsprechend ein und führen so zu ungleich hohen Belastungen.

Diese Leistungen werden in der Regel von Frauen erbracht. Sie tragen die Folgen und haben kaum die Möglichkeit, Verpflichtungen abzugeben, ohne dafür persönlich einen hohen Preis zu zahlen. Eine verbreitete Folge ist beispielsweise ihr hohes Risiko der Altersarmut.

Subsidiarität wird durch staatliche Vorgaben gesetzt und ausgenutzt

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) schrieb bis 1977 die Verantwortung für den Haushalt der Familie vorrangig den Frauen zu. Heute geht es von der einvernehmlichen Arbeitsteilung der Eheleute aus. Die traditionelle Zuschreibung der Verantwortung an Frauen ändert sich jedoch nur langsam. Auch neuere Gesetze, z. B. die Pflegeversicherung mit ihrem Teilleistungs-Charakter, spiegeln dieses Modell immer noch wider. Vor allem aus Kostengründen sollen hier Angehörige durch die Leistungen der Pflegekassen bei der Pflege lediglich unterstützt werden. Es sind zu mehr als 80 Prozent Frauen, die Pflege übernehmen (müssen) und dafür auf Erwerbstätigkeit verzichten oder sie auf unbestimmte Zeit reduzieren. Frauen übernehmen diese Aufgaben nur bedingt freiwillig, sie entscheiden unter den gegebenen, gesetzlich bestimmten Rahmenbedingungen.

In der politischen Diskussion wird auch gern betont, dass Pflegebedürftige möglichst lange zuhause bleiben möchten. Dieser Wunsch ist nicht gleichbedeutend mit dem Wunsch, von den Familienangehörigen selbst versorgt zu werden. Es werden dennoch weder die zu Pflegenden noch die pflegenden Angehörigen gefragt, wie die ambulante Pflegeversicherung

ihrem Wunsch entsprechend gestaltet und finanziert werden kann. Auch auf solche Weise wird die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung fortgeschrieben.

Rahmenbedingungen der Ehe fördern traditionelle Arbeitsteilung in Ehe und Familie

Die familienpolitischen Leistungen stützen das traditionelle Modell des Alleinverdieners mit der dazugehörigen Arbeitsteilung. Dazu gehören das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Familienmitversicherung von Ehegatt/innen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, die Witwen- und Witwerrenten und -pensionen, aber auch die Minijob-Regelungen und die Anrechnung von Partner/inneneinkommen auf die Grundsicherung im Sozialgesetzbuch (SGB II). Einige sozialpolitische Leistungen, z. B. die Grundsicherung im SGB II, übertragen dieses Modell auch auf Partnerschaften ohne Trauschein und Eltern nicht leiblicher Kinder.

Das politische Verständnis zur Sicherung von Hauswirtschaft, Kindererziehung und Pflege folgt, jedenfalls solange die Frauen in Partnerschaft leben, immer noch dem traditionellen Familienmodell: Die fürsorgende Frau erbringt diese Leistungen unbezahlt, abgesichert durch den (Ehe-)Mann per Familien-Ernährer-Lohn plus staatlicher Eheförderung. Nicht in Partnerschaft lebende Frauen, die Familienarbeit unbezahlt übernehmen und nicht oder nicht existenzsichernd erwerbstätig sind, werden alternativ durch den Staat grundabgesichert. Die Rahmenbedingungen der Ehe tragen so dazu bei, dass die Anzahl an unbezahlt arbeitenden Hausfrauen nach wie vor groß ist. Sie stehen als „stille Reserve“ auch der Wirtschaft flächendeckend zur Verfügung und bilden mit der Hausarbeit die unbezahlte Konkurrenz zur bezahlten Arbeit als haushaltsnahe Dienstleistung.

Das ist für Wirtschaft und Staat derzeit finanziell die günstigste Lösung, wenn auch nur kurzfristig. Langfristige Auswirkungen werden nicht in den Blick genommen – aber diese werden bekanntermaßen für die Gesellschaft teuer.

9. Interessenskonflikte – nicht nur für Frauen

Die bundesdeutsche, vor allem die westdeutsche Gesellschaft verabschiedet sich nur langsam vom traditionellen Rollenbild der nicht erwerbstätigen Hausfrau, Mutter und Pflegenden sowie dem in Vollzeit erwerbstätigen männlichen Ernährer. Dabei gewinnen in der Realität längst andere Haushaltskonstellationen an Bedeutung, wie Haushalt mit mehr oder weniger paritätisch erwirtschaftetem Haushaltseinkommen, sowie Alleinlebende und Alleinerziehende, während die Bedingungen zur Erfüllung von Haus- und Familienaufgaben gleich bleiben. Gesellschaftlich nicht wahrgenommen wird auch, dass immer mehr so genannte Familienernährerinnen als Erwerbstätige ihre eigene Existenz sowie auch die ihrer (Ehe-)PartnerInnen sichern und ggf. Kinder ganz oder hauptsächlich durch ihre Einkommen unterhalten. Das Subsidiaritätsprinzip für die Familie verpflichtet sie dazu, während die familienpolitischen Unterstützungsleistungen dem bisher nicht angepasst wurden. Die Doppelbelastung ist programmiert.

Traditionelle Rollenverteilung scheint kurzfristig rational

Derzeit wird aus ökonomischen und demografischen Gründen die Erwerbstätigkeit von Frauen gestärkt, wobei allerdings ihre Hauptverantwortung für Haus- und Sorgearbeit nur sehr schleppend in Frage gestellt wird. Dennoch wird oft der Anschein erweckt, als ob Frauen diese Rollenverteilung mehrheitlich so wünschten. Untersuchungen zeigen jedoch, dass junge Frauen Beruf, Karriere **und** Familie anstreben. Ihr Anteil an Erwerbstätigkeit und an Haus- und Sorgearbeit wird erst nach mehreren Ehejahren zum traditionellen Ernährermodell hin verändert. Dies ist keine freiwillige Entscheidung, sondern vor allem das Ergebnis gesetzlicher und infrastruktureller Rahmenbedingungen sowie der Entgeltungleichheit. Paare handeln aufgrund dieser Rahmenbedingungen kurzfristig rational. Die Folgen sind jedoch für Frauen und Männer höchst unterschiedlich. Das Leitbild, das im Gutachten zum ersten Gleichstellungsbericht entwickelt wurde, beschreibt die daraus resultierenden Anforderungen sehr gut: Haus- und Sorgearbeit müssen neu organisiert, umverteilt und als Dienstleistung professionalisiert werden. Dazu sind gesetzliche Änderungen erforderlich.

10. Sonderfall 24-Stunden-Pflegekräfte

In Deutschland weichen viele Familien auf „Billig“-Pflegekräfte aus dem Ausland aus. Der Bedarf an Pflege und Betreuung 24 Stunden an sieben Tagen die Woche wird dabei in der Regel einer Pflegerin aufgebürdet. Schon der Ansatz einer Rund-um-die-Uhr-Bereitschaft an jedem Wochentag mit oft nur gelegentlichen freien Stunden widerspricht jeglichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Da kaum Ruhe- und Erholungszeiten – geschweige denn ein Ausgleich von Überstunden oder Urlaub – gewährt werden und die Frauen so gut wie keine Privatsphäre haben, führt dies oft zur völligen Erschöpfung, manchmal auch zu Depressionen. Eine Entlastung findet in diesen Fällen meist nur statt, indem sich die Pflegerinnen nach einigen Wochen oder Monaten abwechseln. Auch das ist eine Verschiebung der Belastungen in den Privatbereich, und zwar in den der Pflegerinnen. Die Subsidiarität wird somit von einer zur anderen Frau bzw. Familie weitergereicht, obwohl an dieser Stelle die Überforderung der privaten, kleinsten Einheit deutlich wird. Hier steht aber der Staat klar in der Verantwortung.

Verschränkte Notlagen der Beteiligten begünstigen irreguläre Beschäftigung

Für die breite Akzeptanz irregulärer und auch unwürdiger Beschäftigung sorgen vor allem die verschränkten Notlagen der Beteiligten. Angehörige von Pflegebedürftigen stehen einer sehr hohen bis unerfüllbaren Anforderung an Eigenleistung gegenüber, z. B. selbst bis zu 24 Stunden am Tag zu pflegen; dies verlangt nach Entlastung, die aber die gesetzliche Pflegeversicherung nur teilweise bietet. Alternativ müssen sie aufgrund des Teilleistungscharakters der Pflegeversicherung einen erheblichen Anteil von Pflegekosten selbst tragen; dies verführt zur Suche nach billigen „Hausangestellten“, die Unterbewertung von Pflegeleistung ist damit programmiert, gesellschaftlich akzeptiert und steht nicht auf der politischen Agenda. Aktuell wird von Vermittlungsagenturen das Modell der Entsendung favorisiert; dies erscheint legal, widerspricht aber häufig den gesetzlichen Regelungen.



Pflegepersonen aus dem Ausland müssen Lohndumping-Angebote oft annehmen (auch mangels Alternativen), denn sie brauchen in der Regel das Geld für ihre eigene Familie zu Hause. Kennzeichnend für die Verhältnisse in Europa ist zudem eine Pyramide der Arbeits-Ausbeutung, die sich inzwischen weit nach Osteuropa ausbreitet, bekannt als „Care Chain“. Besonders prekär ist die Situation von Menschen ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Das Lohngefälle – national zwischen Frauen und Männern und international zwischen den einkommensstarken bzw. -schwachen Staaten – spielt eine entscheidende Rolle für solche Entscheidungsketten.

Gesellschaftliche Debatte erforderlich

Der Deutsche Frauenrat stellt diese Forderungen und Bedingungen für bezahlte haushaltsnahe Dienste und für unbezahlte Haus- und Familienarbeit zur Debatte und plädiert für Veränderungen, die die verschiedenen Situationen von Frauen berücksichtigen.