



Europäische Kommission
GD Beschäftigung, Soziales und Integration
Referat C2
Rue Joseph II 2
1040 Brüssel
Belgien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
SWD(2012) 95 final	BAK/FF-GSt	Gerlinde Hauer	DW 2576 DW 42576	5.7.2012

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Nutzung des Potenzials von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt

In der vorliegenden Arbeitsunterlage werden die personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt bezüglich ihres Beschäftigungspotenzials thematisiert. Bezuggenommen wird dabei auf den Jahreswachstumsbericht 2012, der die Mitgliedstaaten unter anderem auffordert, insbesondere auf die Entwicklung von Wirtschaftszweigen mit den höchsten Beschäftigungspotenzialen zu fokussieren, damit die Zielvorgabe 75 Prozent Beschäftigungsquote bis 2020 EU-weit erreicht werden kann. Gesundheit und Soziales wird in diesem Zusammenhang als einer jener Wirtschaftszweige genannt, dem Mitgliedstaaten besondere Priorität beimessen sollen. Verschiedene Studien sowie die in der Arbeitsunterlage dargestellten Berechnungen und Daten zeigen, dass der haushaltsnahe Sektor ein starkes Beschäftigungspotenzial hat.

Zusammenfassend sind aus Sicht der Bundesarbeitskammer (BAK) folgende Aspekte von zentraler Bedeutung:

- **Beim Ausbau der sozialen Dienstleistungen, dh der Umwandlung unbezahlter oder in der Schattenwirtschaft erbrachter Pflege- und Betreuungsarbeit sowie haushaltsnahe Dienstleistungen ist auf qualitätsvolle Dienstleistungen, die unter guten Arbeitsbedingungen erbracht werden, besonderes Augenmerk zu legen. Entscheidend dabei ist, dass ein Ausbau nie losgekoppelt von der Qualität der erbrachten Dienstleistung als auch der damit geschaffenen Arbeitsplätze gesehen werden darf.**
- **Eine ausschließliche Fokussierung auf Kleinstunternehmer und die Förderung von Selbstständigkeit wird aus Sicht der Bundesarbeitskammer kritisch gesehen. Einer Erbringung haushaltsbezogener Dienstleistungen im Rahmen von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen sollte jedenfalls hohe Priorität eingeräumt werden,**

Qualitätsstandards sollen gewährleistet und prekäre Beschäftigung vermieden werden. Die österreichischen Regelungen der 24-Stunden-Pflege und des Dienstleistungsschecks sind vor diesem Hintergrund kritisch zu betrachten.

- **Wesentlich ist auch, die Wechselwirkung zwischen einem Ausbau von Sachleistungen im Bereich Kinderbetreuung und Pflege mit der Förderung von Arbeitsplätzen in Privathaushalten zu berücksichtigen. Eine Ausweitung des Niedriglohnssektors mit staatlicher Förderung ist jedenfalls abzulehnen.**

Zu den in der Arbeitsunterlage genannten Punkten, die für die Kommissionsdienststellen vorrangig von Interesse sind, äußert sich die Bundesarbeitskammer folgendermaßen:

- **Wege zur Verbesserung der Messung und Überwachung der Beschäftigungsniveaus im Bereich personenbezogener Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt unter Berücksichtigung der Auswirkungen der gegenwärtigen Krise, Verlust der Kaufkraft, Probleme betreffend den Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und potenzielle positive Auswirkung auf Gründung oder Wachstum von KMU.**

In diesem Dokument umfasst der Begriff „personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt“ unterschiedlichste Tätigkeiten im häuslichen Umfeld: Kinderbetreuung, Langzeitpflege von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, Putzen, Nachhilfeunterricht, Reparaturen am Haus, Gartenarbeit, IKT-Unterstützung usw. Dargestellt wird auch, wie diese Dienstleistungen erbracht werden: unbezahlte Arbeit, die vor allem von Frauen erbracht wird, extern durch staatliche oder staatlich geförderte Einrichtungen wie Kinderbetreuungseinrichtungen etc oder innerhalb des häuslichen Umfelds durch externe Arbeitskräfte, die direkt oder indirekt vom Haushalt beschäftigt werden. Inwieweit diese Dienstleistungen am formellen Markt angeboten werden (institutionell oder privat) oder informell über die Schwarzarbeit, ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, wobei darauf hingewiesen wird, dass ohne staatliche Förderung die formelle Beschäftigung für die Mehrheit der Bevölkerung sehr teuer ist und das Angebot derartiger Dienstleistungen auf dem formalen Markt begrenzt ist und daher ein beträchtlicher Anteil informell durch nicht angemeldete Arbeitskräfte erbracht wird.

Staatliche Förderung wird dabei allerdings sehr eng definiert als direkte Förderung von formal Beschäftigten in Privathaushalten bzw einer indirekten Förderung dieser durch Steuererleichterungen. So wird zwar die notwendige staatliche Förderung über den Ausbau der Infrastruktur in Bezug auf die Kinderbetreuungseinrichtungen erwähnt, aber für die anderen Bereiche, wie zB die Langzeitpflege nicht thematisiert. Auch wird auf die Wechselwirkung zwischen vorhandenen infrastrukturellen Angeboten und den im Haushalt erbrachten formellen und informellen Dienstleistungen nicht eingegangen. Etwa die positiven Auswirkungen einer ausgebauten Infrastruktur in Kinderbetreuung und Pflege auf Frauenerwerbstätigkeit und Eindämmung der Schwarzarbeit. Ebenso wenig wird darauf eingegangen, dass infrastrukturelle Angebote Qualität bezüglich der erbrachten Dienstleistung sicherstellen und Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten bieten, die bei direkt im Haushalt Beschäftigten nicht gewährleistet sind. In der Arbeitsunterlage wird allein auf die Formalisierung von zuvor in

Schwarzarbeit erbrachten Dienstleistungen in privaten Haushalten fokussiert. Dies ist sicher ein wichtiger Punkt, allerdings muss dieser auch mit einer wirklichen Qualitätsverbesserung sowohl der Dienstleistung als auch einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten einhergehen. Eine Ausweitung des Niedriglohnssektors mit staatlicher Förderung, die die in der Arbeitsunterlage dargestellten Beispiele zumeist beinhalten, ist jedenfalls abzulehnen.

Diese ganzheitliche Sicht braucht es auch bei einer Messung und Überwachung des Beschäftigungsniveaus dieses Sektors. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass neben den staatlichen infrastrukturellen Angeboten wie Kinderbetreuungseinrichtungen und Pflege ein entwickelter sozialwirtschaftlicher Sektor insgesamt (inkl. gemeinnützige Einrichtungen und NPOs) eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung adäquater qualitativvoller Angebote ist.

In diesem Zusammenhang ist auch die die Kommissionsdienststellen interessierende Frage der potenziell positiven Auswirkungen auf Gründung und Wachstum der KMUs zu beantworten: In der Arbeitsunterlage werden explizit nur bestimmte Formen von KMUs genannt, Kleinstunternehmer und Förderung von Selbstständigkeit, was den Spielraum der Qualitätssicherung von Dienstleistungen und die Förderung qualitativvoller Arbeitsplätze allerdings einschränkt: Sowohl bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen und insbesondere bei Angeboten für Pflege und Betreuung kann die Erbringung über sozialwirtschaftliche Einrichtungen (zB Sozialverbände, NPOs, öffentliche Einrichtungen) besser mit diesen Qualitätsanforderungen verbunden werden. Jedenfalls ist darauf Bedacht zu nehmen, dass nicht Niedriglohnbeschäftigung und Scheinselbstständigkeit gefördert wird und die Qualität der Dienstleistungen auf der Strecke bleibt.

- **Die Zweckmäßigkeit einer Intensivierung des Erfahrungsaustausches, insbesondere was die verwendeten oder geplanten Dienstleistungen im Haushalt anbelangt, wobei besonders die Kosteneffektivität und die Reduzierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen sind.**

Unter Berücksichtigung des vorher Gesagten wäre es aus Sicht der BAK wichtig, beim Erfahrungsaustausch über Modelle nicht nur die Einnahmen- und Kostenersparniseffekte und die Auswirkungen auf die individuellen NutzerInnen der Dienstleistungen zu thematisieren – wie bei der Darstellung des Belgischen Dienstleistungsgutscheins – sondern auch, ob damit neben der Formalisierung von vormals in Schwarzarbeit erbrachten Dienstleistungen Qualitätsverbesserungen für NutzerInnen und Beschäftigte verbunden sind. Ebenso wäre es wichtig diese Modelle iZm der Ausgestaltung des sozialen Dienstleistungsbereichs insgesamt zu behandeln.

Aus Sicht der BAK ist es jedenfalls völlig unzulänglich nur Fördermodelle zu thematisieren, die allein auf individuelle Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten fokussieren, wie die in der Arbeitsunterlage favorisierten Dienstleistungsgutschein-Modelle der verschiedenen Länder. Hervorgestrichen wird in der Arbeitsunterlage die hohe Flexibilität für die KonsumentInnen sozialer Dienstleistungen und deren Kostenersparnis durch staatliche Förderungen, die die Kosten auf das Niveau der Kosten für Schwarzarbeit minimieren. Ganz grundsätzlich ist zu

bezweifeln, dass eine Quasi-Legalisierung bei Beibehaltung der in der Schwarzarbeit geltenden Standards zu einer Verbesserung beiträgt. Unausgesprochen bleiben die zahlreichen Nachteile des Dienstleistungsschecks und die Unzulänglichkeiten des Systems. So besteht bei solchen Scheckverfahren zB die erhöhte Gefahr der Umgehung arbeitsrechtlicher Schutzstandards und die Schaffung prekärer Arbeitsbedingungen: Anstelle von ordentlichen Dienstverhältnissen mit Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, bezahltem Urlaub und Pflegefreistellung werden einzelne Arbeitseinsätze aneinandergereiht. Das Risiko, bei Krankheit oder sonstiger Dienstverhinderung das Entgelt zu verlieren, wird einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt, unbefristete de-facto-Kettenverträge werden ermöglicht. Dies alles erfolgt nach den dargestellten Vorstellungen in der Arbeitsunterlage unter hohem Einsatz öffentlicher Mittel zur Förderung derartiger Modelle. In Österreich wird zudem – wie schon in der Arbeitsunterlage erwähnt – der Dienstleistungsscheck nur sehr wenig in Anspruch genommen.

Zum Modell der 24-Stunden-Pflege:

Die Pfl egetätigkeit von ausländischen Arbeitskräften wurde mit der sogenannten „24-Stunden-Pflege“ 2007 gesetzlich geregelt (Hausbetreuungsgesetz). Es handelt sich dabei um eine Legalisierung für diejenigen Familien, die schon davor – illegal – auf ausländische Pflegerinnen zurückgegriffen haben. Die Scheinselbstständigkeit wurde in einem Gesetz festgeschrieben und damit der unhaltbare Zustand der illegalen Pflege in all seinen Facetten legalisiert – ohne wesentliche Verbesserung weder bezüglich der Qualität der Pflegeleistung noch der Beschäftigungsqualität der Pflegekräfte. So ist zwar neben der selbstständigen Tätigkeit der Pflegekraft auch ein Anstellungsverhältnis im Rahmen des Hausbetreuungsgesetzes möglich, allerdings wird dieses kaum genutzt. Trotz Vorliegen aller ArbeitnehmerInneneigenschaften gelten damit weder Arbeitsrecht noch Mindestlohntarife. Es ist auch fraglich, ob die Arbeitszeitregelung (14-Tage-Turnusse mit de facto Verfügbarkeit rund um die Uhr der Pflegekräfte) des Hausbetreuungsgesetzes die Mindestnormen, der sich in Ratifizierung befindliche ILO-Konvention „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ erfüllen.

Was in dieser Arbeitsunterlage nicht behandelt ist, aber zentral für die Förderung qualitätsvoller Angebote in diesem Sektor wäre, sind jene Modelle, die nicht die Schaffung individueller (zumeist schlecht abgesicherter und bezahlter) Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten unterstützen, sondern erfolgreich über Fördermaßnahmen Angebote von professionellen Unternehmen fördern, wie zB in Dänemark¹. Hier sollte der Schwerpunkt des Erfahrungsaustausches liegen.

Was die Kosteneffektivität betrifft, unterstützt die BAK die in der Arbeitsunterlage dargestellte ganzheitliche Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur eines Staates. „Die staatlichen Stellen sollten bezüglich der Kosten mit Weitsicht handeln, weil die Stelle, die eine Investition tätigt, häufig nicht identisch ist mit der Stelle, die den Nutzen aus dieser Investition zieht. Dadurch werden die tatsächlichen Nettokosten der staatlichen Förderung der

¹ Claudia Weinkopf, Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003) 1 Seite 143

Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Wirtschaftszweig besser verständlich. Auch die Begünstigten müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden“. Allerdings wird die vorliegende Arbeitsunterlage diesem Anspruch selber nur unzureichend gerecht, da sie diese staatlichen Investitionen auf Steuerermäßigungen und Geldförderungen bezieht und die Investitionen in Sachleistungen nicht berücksichtigt. Die Bedeutung des Ausbaus der Sachleistungen wird auch hinsichtlich der Ausschöpfung des Potenzials der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Wechselwirkung mit der Schaffung von geförderten Arbeitsplätzen von Personen, die direkt in den Privathaushalten arbeiten, in der gesamten Arbeitsunterlage nicht berücksichtigt.

Gerade in der Pflegearbeit von älteren oder behinderten Angehörigen und der Kinderbetreuung gibt es große Lücken in der institutionellen Infrastruktur, die zu schließen und durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Privathaushalten nicht zu ersetzen sind. Denn sowohl für die Qualität der sozialen Dienstleistung, wie Pflege und Betreuung als auch für die Qualität der Arbeitsplätze ist eine den Bedürfnissen entsprechend ausgebaute institutionelle Infrastruktur Grundvoraussetzung.

- **Wege zur Gewährleistung der Dienstleistungs- und der Arbeitsplatzqualität (Qualifikationsbedarf, Arbeitsbedingungen), möglicherweise auch durch Entwicklung von Qualitätsstandards und andere Wege zur Gewährleistung einer stärkeren Professionalisierung von personenbezogenen Dienstleistungen.**

In der Arbeitsunterlage wird richtigerweise die Qualität der Dienstleistung mit der Qualität der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in Verbindung gebracht. „Fester Arbeitsplatz mit Mindestarbeitszeit“, „richtige Qualifikationen“ und „gute Arbeitsbedingungen“ werden genannt und auf den Europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen verwiesen. Und es wird darauf hingewiesen, dass staatliche Hilfen unter Berücksichtigung dieser Qualitätsaspekte gewährt werden sollen. Allerdings wird auf diese Qualitätsaspekte in der Folge nicht mehr eingegangen.

In der Arbeitsunterlage wird davon ausgegangen, dass der Sektor haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen „unterschiedliche Niveaus fachlicher Kenntnisse“ voraussetzt: Neben ungelernten Tätigkeiten – die Kommission hat hier offenbar Bereiche wie Reinigungsdienstleistungen im Haushalt vor Augen – gäbe es im Fall von Pflege und Betreuung auch höhere Qualifikationserfordernisse. Obwohl die Kommission in weiterer Folge – zu Recht – vor allem den Bedarf an einem Ausbau und Betreuungsangeboten anspricht, scheint sie doch in erster Linie unqualifizierte Tätigkeitsbereiche vor Augen zu haben. Vor einer Übertragung von auf wenig qualifizierter Beschäftigung gemünzter (und auch nicht vollständig zu teilender) Überlegungen auf den gesamten Sektor sozialer Dienste ist allerdings entschieden zu warnen: Die notwendige gesellschaftspolitische Debatte um haushalts- und betreuungsbezogene Dienstleistungen sollte den Bedarf an qualifizierter Dienstleistung voranbringen und nicht die Forcierung eines staatlich geförderten, unqualifizierten Niedriglohnssektors mit prekären Beschäftigungsbedingungen. Eine Debatte, die nicht losgelöst von einer erforderlichen Neubewertung gesellschaftlich notwendiger Arbeit werden kann.

Kritisch zu hinterfragen ist auch die in der Arbeitsunterlage geäußerte Auffassung, dass Kinderbetreuung und Langzeitpflege keine so hohen fachlichen Qualifikationen erforderlich mache, wie professionelle Gesundheitsdienstleistungen. So sind etwa die Anforderungen hochqualitativer Kleinkindpädagogik keineswegs gering einzuschätzen, eine Sichtweise, die auch von der Kommission selbst in Dokumenten zur Kinderbetreuung (vgl Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen, KOM [2011] 66 endgültig) geteilt wird. Ebenso erfordert professionelle Langzeitpflege ein hohes fachliches Niveau.

Auch ist die Feststellung, dass haushaltsbezogene Dienstleistungen wie Reinigungsarbeiten nur geringe Qualifikationsanforderungen hätten, zu hinterfragen. Sie verkennt, dass die Arbeit in Privathaushalten keineswegs einfach bzw anspruchslos ist, wenn sie bestimmten Qualitätsstandards entsprechen soll. Vielmehr werden hohe Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse wie auch an die sozialen Kompetenzen der Beschäftigten gestellt. Anders als häufig behauptet sind die Anforderungen bei einer berufsbezogenen Durchführung haushaltsbezogener Dienstleistungen in fremden Haushalten anders und höher als diejenigen bei privater Hausarbeit. Die Tätigkeit in mehreren Haushalten erfordert eine hohe KundInnenorientierung und Flexibilität, um sich auf unterschiedliche Wünsche, Erwartungen und Ausstattungen einstellen zu können. Die bisherigen Erfahrungen der Dienstleistungspools in Deutschland zeigen deutlich, dass Beschäftigte oft den hohen körperlichen Belastungen und durchaus nicht geringen Anforderung an die Fach- und Sozialkompetenz ohne fachliche Vorbereitung und beschäftigungsbegleitende Qualifizierungen nicht gewachsen sind.

Die in der Arbeitsunterlage angesprochenen Ansätze zur Anerkennung informell erworbener Kompetenzen, zB durch Zertifizierungsverfahren, wie sie in der EU-Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ für die Anerkennung der bei der Pflege betreuungsbedürftiger Verwandter erworbener Qualifikationen als sinnvoll erachtet wird, sollte jedenfalls auch für andere im Haushaltsbereich informell erworbene Kompetenzen angedacht werden.

Die Bundesarbeitskammer ersucht um Berücksichtigung ihrer Stellungnahme.

Herbert Tumpel
Präsident
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner
iV des Direktors
F.d.R.d.A.