

## Executive Summary des Sachstandsberichts des Ad-PHS-Projekts

### Einleitung: Haushaltsnahe Dienstleistungen in Europa

Acht Millionen Menschen arbeiten derzeit in Europa im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen (engl. Akronym für Personal and Household Services, kurz PHS, dt. HDL), dies macht etwa 4 Prozent der gesamten Beschäftigung innerhalb der EU aus. Als Beschäftigungsbereich haben PHS-Dienste das Potenzial, erheblich zu wachsen. Eine Zunahme der regulären PHS-Arbeitskräfte wird notwendig sein, um die wachsende Nachfrage nach PHS zu befriedigen, die zum großen Teil aus den demographischen Veränderungen in ganz Europa resultiert sowie aus den sich wandelnden Anforderungen hinsichtlich Pflege- und Unterstützungsdiensten.

Auch aus der Gender-Perspektive ist jede Form der öffentlichen Unterstützung für PHS von Vorteil, da Frauen die große Mehrheit der PHS-Anbieter darstellen, sowohl als Arbeitskräfte in angemeldeten und nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen als auch als Familienmitglieder, die Haushalts- und Pflegeaufgaben im unbezahlten Bereich erfüllen.

#### *Ziele des Ad-PHS-Projekts*

Das Projekt „Advancing Personal and Household Services“ (Ad-PHS) zielt darauf ab, einen gemeinsamen diskursiven Rahmen für verschiedene Akteure in verschiedenen Mitgliedstaaten rund um PHS zu schaffen. Dies implizierte Bewusstsein für die unterschiedlichen Definitionen von PHS in den verschiedenen Mitgliedsstaaten und eine gemeinsame Kommunikationsanstrengung, um eine für alle Beteiligten praktikable Definition, eine gemeinsame Klassifizierung der verschiedenen Ansätze zur Förderung dieses Bereichs und ein gemeinsames Verständnis der Handlungsrichtlinien zu finden, die seine weitere Entwicklung unterstützen würden. Ziel des vorliegenden Projekts bestand daher darin zu verstehen, wie PHS-Dienste derzeit in verschiedenen Kontexten funktionieren, mit welchen Herausforderungen sie konfrontiert sind und wie sie diese Informationen zur Entwicklung von Rahmenbedingungen zu nutzen, die alle EU-Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer PHS-Politik unterstützen.

Genauer gesagt werden die Ziele durch die Aufbereitung von Hintergrundinformationen und die Initiierung thematischer Workshops in jedem Land angegangen, wobei Informationen gesammelt und analysiert und ebenso wie vielversprechende Praktiken identifiziert werden. Ebenso ist vorgesehen, Vorschläge für die Entwicklung von PHS in verschiedenen Umfeldern zu machen (Leitlinien für Strukturen des sozialen Dialogs, soziale Gutscheinsysteme, Professionalisierung, Rechte und Pflichten der Akteure, digitale Plattformen und Netzwerke, Arbeitnehmerkooperativen), sowie weiterhin die Aufnahme eines europaweiten Dialogs, insbesondere durch eine Abschlusskonferenz.

Das Projekt „Advancing Personal and Household Services“ untersucht den Zustand von PHS in 21 EU-Mitgliedstaaten:

Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn. Es unterstreicht die Bedeutung des PHS für die Europäische Union und schlägt Ansätze für die Analyse des PHS auf nationaler Ebene vor.

## Zentralität und Bedeutung von PHS

Die Europäische Kommission definiert haushaltsnahe Dienstleistungen als „breites Spektrum von Tätigkeiten, die zum Wohle von Familien und Einzelpersonen in Privathaushalten beitragen: Kinderbetreuung (KB), Langzeitpflege (LZP) für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung, Reinigung, Förderunterricht, Hausreparaturen, Gartenarbeit, IKT-Support usw.“<sup>1</sup>

Gegenwärtig weisen die Mitgliedstaaten einen unterschiedlichen Grad an Professionalisierung und Formalisierung in Bezug auf PHS auf. Die starke Abhängigkeit von Migrationsketten, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit Drittländern, und die daraus resultierende Bedeutung von Finanzüberweisungen für bestimmte Mitgliedstaaten erhöhen die Bedeutung der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für den Umgang mit PHS. Ein solcher Rahmen sollte Teil der bevorstehenden EU-Initiativen sein, wie z.B. der geplante Aktionsplan zur *Europäischen Säule der sozialen Rechte* und jede Initiative im Zusammenhang mit Betreuungsdiensten (*Grünbuch über das Altern, Kindergarantie, Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter* und *Europäische Behindertenstrategie*). Politische Entscheidungsträger können die Entwicklung von PHS in ihren Ländern am besten unterstützen, wenn sie die spezifischen Herausforderungen, denen sich diese Sektoren gegenübersehen, und die wichtigsten direkten und indirekten Earn-Back-Effekte im Zusammenhang mit PHS-Tätigkeiten sowie die Ansätze, die von anderen Ländern unter ähnlichen Umständen vorgeschlagen wurden, klar verstehen. Daher ist es von zentraler Bedeutung zu verstehen, wie sich die Politik in Ländern mit fortschrittlichen PHS-Instrumenten ausgewirkt hat.

### *Pflege- und Nicht-Pflegeleistungen*

Zur Erreichung des Gesamtzieles des Projekts, einen umfassenden Überblick über den aktuellen Stand von PHS in Europa zu schaffen, müssen die Aufgaben kategorisiert werden. Die beiden Hauptkategorien von PHS-Tätigkeiten sind *Pflegetätigkeiten* und *Nicht-Pflege-Tätigkeiten* bzw. reproduktive Arbeit. *Pflegearbeit* wird von einer externen Pflegekraft geleistet und stellt die Person in den Mittelpunkt. Sie unterstützt das körperliche Wohlbefinden des Einzelnen sowie seinen Zugang zu den Menschenrechten und die Teilnahme am Gemeinschaftsleben (und wird in Privathaushalten erbracht). Nicht-pflegerische Tätigkeiten sind in der Regel objektzentriert und unterstützen die Aufrechterhaltung oder Vorbereitung eines Raumes oder Gegenstands in direktem Zusammenhang mit der Wohnung.

### *An den Beschäftigungsbeziehungen beteiligte Parteien*

Die Definition und das Verständnis von PHS erfordern ein klares Gespür für die Beziehungen dem *Endnutzer* (Einzelpersonen oder Haushalte, die PHS-Tätigkeiten auslagern;), dem *Arbeitnehmer* (der für die Erbringung von PHS bezahlte Arbeitskraft), dem *Arbeitgeber* (Dienstleistungsanbieter oder der Endnutzer selbst) und der *Regierung* (als zentrale Instanz, welche die Regeln festlegt (durch Bereitstellung von Finanzmitteln, Schaffung und Umsetzung von Rechtsnormen, Entwicklung von Instrumenten, Regelung von Verträgen und Durchführung von Inspektionen).

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2012): SWD on exploiting the employment potential of the personal and household services, accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a job-rich economy», p. 4.



## Abweichende Arbeitsvereinbarungen

Arbeitsvereinbarungen für PHS können unterschiedliche Formen haben. Sie werden entweder im Rahmen eines *direkten Beschäftigungsverhältnisses* erbracht (wie z.B. in Frankreich, wo dieses Modell am weitesten verbreitet ist) und zeichnen sich dadurch aus, dass der Endbenutzer rechtlich als Arbeitgeber des PHS-Arbeitnehmers auftritt. Manchmal nimmt der Endbenutzer Unterstützung durch einen Vermittler in Anspruch, der mit der Vermittlung des Beschäftigungsverhältnisses beauftragt wurde. Eine andere Möglichkeit, PHS zu organisieren, ist die Inanspruchnahme eines *Dienstleisters*. Diese Form stellt heute die Mehrheit der PHS-Vereinbarungen in der EU dar (Belgien hat ein stark entwickeltes und öffentlich unterstütztes Dienstleistungssystem, in dem Beschäftigungsstandards durch Tarifverträge festgelegt werden und die Organisationen für die Verwaltung von Löhnen und Leistungen zuständig sind, ähnlich wie z.B. in Finnland, Frankreich, Italien, Spanien und anderen Ländern). Eine neuere Variante von Vermittlungsvereinbarungen sind Online-Plattformen, wie z.B. in Österreich, Deutschland, Dänemark und Irland. Häufig sind diese Dienstleistungsangebote jedoch Teil von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die am Rande der Legalität operieren und nicht immer Teil einer offiziell implementierten Dienstleistungslandschaft sind. Die Vereinbarung mit dem Dienstleistungserbringer kann *Solo-Selbständige* umfassen, die wahrscheinlich am häufigsten in Dienstleistungen außerhalb des Pflegebereichs tätig sind (z.B. in Schweden). Im Falle selbständiger Dienstleistungsanbieter besteht der „Betrieb“ nur aus der PHS-Arbeitskraft, der von den ordnungspolitischen Merkmalen der nationalen Instrumente profitieren kann (Herausforderungen, die häufig mit direkter Anstellung verbunden sind, wie Transparenz, Prekarität, Arbeitsrechte und sozialer Schutz, sind jedoch nach wie vor problematisch).

### *Herausforderungen bei der Formalisierung von haushaltsnahen Dienstleistungen*

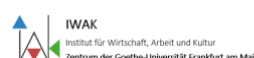
Bis heute sind PHS in vielen Ländern politisch nicht oder nur teilweise reguliert, was eine noch immer weit verbreitete Tendenz zur strukturellen Missachtung der Bedeutung dieses Sektors widerspiegelt. Das Ad-PHS-Projekt schlägt in Kontrast dazu vor, mehr Gewicht auf den massiven Beitrag der PHS für alle sozialen Aspekte der Gesellschaft zu legen und PHS zu einem Musterbeispiel für die Idee der sozialen Investition zu machen. Eine der größten Herausforderungen, welche die Entwicklung des PHS behindert, besteht in der Tendenz zu nicht angemeldeten Arbeitsverhältnissen (begünstigt z.B. durch spezifische Arbeitsmarktstrukturen, Kosten der formellen Beschäftigung, gesetzliche Regelungen und Migrationpolitik). In vielen Fällen entscheiden sich Endnutzer und Arbeitskräfte aufgrund der Lücken und Mängel des bestehenden Rechtsrahmens weiterhin für nicht angemeldete Beziehungen, selbst bei Vorhandensein von Instrumenten, die einen Anreiz für angemeldete Arbeit bieten sollen.

## Bewertung der Instrumente zur Unterstützung der Entwicklung von PHS

PHS leiden unter einem Mangel an *Transparenz* hinsichtlich der Dienstleistungen (dem Ausmaß, in dem Zweck und Merkmale eines Instruments für alle Parteien klar und verständlich sind), *Zugänglichkeit* (der Fähigkeit aller Nutzer und Arbeitskräfte, ein Instrument zu nutzen), *Funktionalität* (das Ausmaß, in dem ein Instrument wie beabsichtigt funktioniert) und *Nachhaltigkeit* (dem Grad, in dem ein Instrument den PHS-Bedarf des Landes in absehbarer Zukunft weiterhin decken kann). Die bestehenden politischen Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen lassen sich in drei Kategorien einteilen: *Finanzierung*, *Prozessmanagement* und *Qualitätsmanagement*. Der Sachstandsbericht des Projekts bewertet verschiedene Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen.



Ad-PHS -  
Zuschussvereinbarung  
Nr. VS/2018/0344.  
Dieses Projekt wird von



## Mechanismen innerhalb der PHS-Instrumente

Die Herausforderungen sollen durch verschiedene Strategien oder Ansätze bewältigt werden, die sich darauf konzentrieren, wie die Finanzierung, das *Prozessmanagement* und die *Qualität* verbessert werden können. Oftmals sind innerhalb eines Politikinstruments mehrere Mechanismen gleichzeitig am Werk. Deshalb sehen Instrumente wie z.B. Sozialgutscheine in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich aus und wirken auch unterschiedlich.

Mechanismen, die eine *Finanzierung* von PHS-Diensten in Betracht ziehen, zielen häufig darauf ab, die Kosten der Dienstleistungen für den Nutzer zu senken und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Bezahlung für die Arbeitskraft steigt bzw. gegenüber der Entlohnung bei nicht angemeldeter Arbeit wettbewerbsfähig bleibt. *Prozessmanagement*-Mechanismen dagegen versuchen, den Akteuren im PHS zu helfen, leichter miteinander zu interagieren. Instrumente können zum Beispiel die Art und Weise bestimmen, wie Nutzer auf PHS-Dienste zugreifen. *Qualitätsmanagement*-Strategien wiederum zielen darauf ab, Nutzer und Arbeitskräfte zu motivieren, sich aktiv für eine regelmäßige, formelle PHS-Arbeit zu entscheiden, die auf ihrer höheren Qualität im Vergleich zur nicht angemeldeten Arbeit beruht. Mechanismen wie Schulungsprogramme oder Zertifizierungen für Arbeitskräfte und Marken oder Labels für Arbeitgeber kennzeichnen die Einhaltung von Vorschriften, Branchenkenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter und Zuverlässigkeit.

## In die Zukunft blickend

Im Rahmen des Ad-PHS-Projekts wurden wichtige Interessenvertreter aus 21 Mitgliedstaaten durch eine Reihe von Workshops und Seminaren in Bezug auf die nationalen PHS-Diskurse eingebunden. Es war jedoch eine Herausforderung, umfassende Informationen über die Situation von PHS in allen Mitgliedstaaten zu sammeln, die von dem Projekt abgedeckt werden. Angesichts der offensichtlichen Notwendigkeit einer PHS-Regularisierung und des großen Interesses an der Implementierung von Instrumenten zur Entwicklung dieses Bereichs muss die sukzessive Erweiterung des Wissens jedoch fortgesetzt werden. Insbesondere sollen die Netzwerke in den mittel- und osteuropäischen Ländern erweitert werden, in denen der Bereich Ad-PHS noch nicht oder noch nicht sehr gut entwickelt ist.

Wir halten es für unerlässlich zu betonen, dass PHS trotz ihres wichtigen Beitrags zu unserer Gesellschaft von den europäischen Institutionen und nationalen Behörden immer noch in unzureichender Weise anerkannt und unterstützt werden. Diese Unterrepräsentation kann sowohl PHS-Arbeitskräfte als auch Endnutzer betreffen.

Wir sehen jedoch eine gewisse Kompatibilität auf der Ebene der EU-Politiken und -Programme, die relevantesten sind nachfolgend aufgeführt.

### Programm-Kompatibilität

- Das Engagement der EU für die UN-Behindertenkonvention und die Europäische Behindertenstrategie 2010-2020 haben die Zuweisung von Budgets und die Umsetzung des Zugangs zu Sachleistungen bei der Bereitstellung von Pflegediensten und/oder Geldleistungen für Menschen mit Behinderung in allen vom Projekt abgedeckten Ländern unterstützt. Daher könnte ein stärkeres Engagement auf EU-Ebene auch bei der Entwicklung des PHS eine ähnliche Wirkung haben.

Weitere Empfehlungen sind im Memorandum des Ad-PHS-Projekts für die neue Europäische Kommission und das neue Parlament ab 2019 unter dem Titel »The development of Personal and Household Services – a need for today and a necessity for tomorrow« enthalten. Das Dokument kann [hier](#) abgerufen werden.



Ad-PHS -  
Zuschussvereinbarung  
Nr. VS/2018/0344.  
Dieses Projekt wird von



- Die *Europäische Säule sozialer Rechte*, die von europäischen Entscheidungsträgern vorgelegt wurde, legt den Schwerpunkt auf Chancengleichheit und Arbeitsplätze für alle sowie auf die Unterstützung der beruflichen Mobilität und der wirtschaftlichen Umstellung. Daher sollte der entwickelte Aktionsplan Maßnahmen zur Verbesserung von Zugang zu und Erschwinglichkeit von PHS sowie der Arbeitsbedingungen in diesem Sektor enthalten.
- Die jüngste Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025 der Kommission legt Schlüsselaktionen für die nächsten fünf Jahre fest, verbunden mit dem Ziel, die Integration einer Geschlechterperspektive in alle EU-Politiken und wichtigen Initiativen zu stärken.
- Da sich in einigen europäischen Ländern, wie z.B. Italien, Genossenschaften bereits als wichtige Akteure im PHS-Bereich herausgestellt haben, würde die Entwicklung im PHS-Bereich auch zur Umsetzung der Ziele des Aktionsplans für die Sozialwirtschaft beitragen.
- Da Hausangestellte häufig grenzüberschreitend mobil sind, sind Akteure auf europäischer Ebene, wie die neu geschaffene Europäische Arbeitsbehörde, gefordert, faire Arbeitsbedingungen für sie zu gewährleisten. Akteure auf europäischer Ebene können darüber hinaus Impulse für die Schaffung eines europaweiten Qualifikationsrahmens für Hausangestellte setzen, der es ihnen ermöglicht, ihre Fähigkeiten von einem Kontext auf einen anderen zu übertragen. Auch die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit soll 2021 in die ELA integriert werden.
- In ähnlicher Weise sollte die Entwicklung von PHS auch Teil der *langfristigen Vision der EU für ländliche Gebiete* sein, sowohl um den Ausschluss der ländlichen Bevölkerung von häuslichen Unterstützungsdiensten zu verhindern als auch um diversifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landbevölkerung zu schaffen.

