

Arbeitspapier **217**

Karin Gottschall | Manuela Schwarzkopf
**Irreguläre Arbeit
in Privathaushalten**

Arbeitspapier 217

Karin Gottschall
Manuela Schwarzkopf

Irreguläre Arbeit in Privathaushalten

Rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Arbeit in Privathaushalten in Deutschland. Bestandsaufnahme und Lösungsansätze

Karin Gottschall, Prof. Dr., ist Professorin für Soziologie und Abteilungsleiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen; Publikationen zu sozialer Ungleichheit und Geschlecht, Wandel von Erwerbsformen, sozialer Sicherung und Dienstleistungsarbeit und Wandel des Staates als Arbeitgeber.

Manuela Schwarzkopf, M.A., seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, Publikationen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) unter gleichstellungspolitischen Fragestellungen.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-198
Fax: (02 11) 77 78-188
E-Mail: Lothar-Kamp@boeckler.de

Redaktion: Dr. Sebastian Brandl, Leiter des Referats 3
der Abteilung Forschungsförderung

Best.-Nr.: 11217
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Oktober 2010
€ 15,00

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	5
Abkürzungen.....	7
Tabellen.....	9
1 Einleitung.....	11
2 Umfang und Struktur der Beschäftigung in Privathaushalten	17
2.1 Reguläre Beschäftigung in Privathaushalten – eher die Ausnahme	18
2.2 In der Hauptsache: Nicht angemeldete Beschäftigungsverhältnisse	22
3 Privathaushalte: Bedarfe und Interessen an haushaltsnahen Diensteleistungen	25
3.1 Bedarfslagen in Privathaushalten.....	25
3.2 Möglichkeiten und Probleme der regulären Bedarfsdeckung	27
3.2.1 Bedarfsdeckung durch Dienstleistungsunternehmen	28
3.2.2 Bedarfsdeckung durch die Beschäftigung von Personal.....	30
3.3 Zusammenfassung: Interessen der Privathaushalte an irregulärer Beschäftigung	33
4 Irreguläre Beschäftigung: begünstigende rechtliche Regulierungen	35
4.1 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.....	36
4.1.1 Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen.....	36
4.1.2 Lohnersatzleistungen	39
4.1.3 Sozialversicherungs- und Steuerrecht	42
4.2 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit	45
4.2.1 Staatsangehörige der ‚alten‘ Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.....	46
4.2.2 Staatsangehörige der ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ...	47
4.2.3 Staatsangehörige aus Drittstaaten	48
4.3 Zusammenfassung.....	50
5 Typische Personengruppen mit potenziellem Interesse an irregulärer Beschäftigung	53
5.1 Personengruppen mit uneingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt	53
5.1.1 Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I oder II.....	53
5.1.2 Rentnerinnen.....	55
5.1.3 Erwerbstätige mit geringem Einkommen	56
5.1.4 Nicht erwerbstätige verheiratete Frauen.....	56
5.2 Personengruppen ohne uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt	57

5.2.1	Pendelmigrantinnen aus den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	57
5.2.2	(Noch) Nicht anerkannte Flüchtlinge: Asylbewerberinnen und Geduldete	58
5.2.3	Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltserlaubnis	58
6	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	61
7	Reformüberlegungen: Reguläre Beschäftigung attraktiv machen.....	65
7.1	Aus Sicht der Beschäftigten	65
7.2	Aus Sicht der Privathaushalte.....	67
7.3	Fazit	69
8	Literatur.....	71
	Über die Hans-Böckler-Stiftung	77

Kurzfassung

Der Bedarf privater Haushalte an Hilfe bei Haushaltsführung, Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen steigt. Er wird in Deutschland überwiegend durch irreguläre Arbeit gedeckt. Die Studie zeigt, dass institutionelle und rechtliche Regulierungen diese Konstellation für beide Seiten, Haushalte wie Beschäftigte, begünstigen: Sozial- und steuerrechtliche Regelungen legen eine geringfügige Beschäftigung von verheirateten Frauen nahe. Restriktive Zuverdienstregeln im Sozialleistungsrecht und hohe Abgaben auf Niedrigeinkommen führen dazu, dass Sozialleistungsbeziehende und Geringverdienende ihre prekäre ökonomische Situation mit regulärer Beschäftigung kaum verbessern können. Menschen aus Ländern außerhalb der Europäischen Union schließlich haben auf Grund restriktiver Zuwanderungsregelungen kaum Möglichkeiten, in Deutschland legal einer Arbeit nachzugehen. Gesteigert werden könnte das Interesse an regulärer Beschäftigung u. a. durch eine Anhebung der Zuverdienstgrenzen im Sozialleistungsrecht und die Förderung Existenz sichernder Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen.

Abkürzungen

AEntG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)
ALG	Arbeitslosengeld
ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)
BeschV	Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung)
BeschVerfV	Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung)
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
MiArbG	Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (Mindestarbeitsbedingungengesetz)
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe

SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WZ	Wirtschaftszweige
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Tabellen

Tab. 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten, nach Region, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, 2003 und 2009	19
Tab. 2: Geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten nach Bereich, 2003 und 2009	20
Tab. 3: Minijobber in Privathaushalten nach Region, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, 2003 und 2009	21
Tab. 4: Beschäftigte in Privathaushalten in Deutschland, 2003 und 2008, nach verschiedenen Quellen.....	23

1 Einleitung

Der Bedarf an Unterstützung bei der Erledigung notwendiger Arbeiten in Haushalt und Familie sowie die Nutzung entsprechender Angebote sind in der Vergangenheit stetig gestiegen. Als zentraler Faktor für diese Entwicklung gilt die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen.¹ Durch die gewünschte und/oder ökonomisch notwendige Erwerbsarbeit reduzieren sich zwangsläufig die zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen für die Erledigung der notwendigen Arbeiten im Haushalt sowie für die Betreuung und Versorgung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen – Tätigkeiten, die traditionell und unentgeltlich von Frauen erbracht werden. Zugleich steigt die Zahl älterer sowie behinderter Menschen, die trotz körperlicher Funktionseinbußen und Mobilitätseinschränkungen in ihrem eigenen Haushalt leben und auf Unterstützung bei der Alltagsbewältigung angewiesen sind.² Diese Entwicklungen führen zu einem steigenden Bedarf an alternativen Versorgungsangeboten, die auch in Form so genannter ‚haushaltsnaher Dienstleistungen‘ nachgefragt werden.

Definition: Haushaltsnahe Dienstleistungen

Allgemein werden hierunter alle Tätigkeiten verstanden, die üblicherweise von den Haushaltsmitgliedern selbst und unbezahlt erledigt werden (könnten), jedoch von haushaltsfremden Personen gegen Entgelt *im und für* den privaten Haushalt erbracht werden.³ Dazu zählen insbesondere hauswirtschaftliche Arbeiten wie die Wohnungsreinigung und die Wäschepflege, aber auch personenbezogene Tätigkeiten wie die Betreuung, Versorgung und Pflege von Kindern sowie die Unterstützung von behinderten, alten oder pflegebedürftigen Menschen. Ausgeschlossen sind in der Regel alle Tätigkeiten, die außerhalb des Haushalts erbracht werden, beispielsweise in Institutionen wie Pflegestationen oder in Betrieben wie Wäschereien.

Bei der Ausführung haushaltsnaher Dienstleistungen können Haushalte unterschiedliche Funktionen bezüglich der Beschäftigung der Dienstleistenden einnehmen: Sie können als Auftraggeber bei Unternehmen die gewünschten Dienstleistungen einkaufen und beispielsweise pflegebedürftige Angehörige von einem ambulanten Pflegedienst versorgen lassen; sie können jedoch auch als Arbeitgeber fungieren und selbst Personal beschäftigen, welches diese Aufgabe übernimmt. Im Mittelpunkt der Studie stehen haushaltsnahe Dienstleistungen, die in der *Arbeitgeber-Variante* erbracht wer-

1 Vgl. Bundesregierung 2007, S. 111; BMFSFJ 2006, S. 92.

2 Vgl. Bundesregierung 2007, S. 9.

3 Vgl. Eichhorst/Tobsch 2008, S. 1.

den⁴, da irreguläre Beschäftigung in Privathaushalten im Rahmen direkter Vertragsbeziehungen zwischen Privathaushalt und beschäftigter Person erfolgt. Dienstleistungen, die in der Auftraggeber-Variante erbracht werden, werden hier nur ergänzend berücksichtigt.

Beschäftigung in Privathaushalten

Verbunden mit der Arbeitgeberfunktion sind gesetzliche Melde- und Beitragspflichten, denen der weit überwiegende Teil der Privathaushalte bisher jedoch nicht nachkommt. Nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln beschäftigen derzeit rund 4,5 Mio. Haushalte eine Haushaltshilfe, von denen 95 Prozent nicht angemeldet seien.⁵ Ob angemeldet oder nicht, haushaltsnahe Dienstleistungen werden wie die private unbezahlte Arbeit in Haushalt und Familie weit überwiegend von Frauen erbracht. Rund neun von zehn der *angemeldeten* Beschäftigten sind weiblich und ebenfalls 90 Prozent besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Kap. 2.1). Es wird vermutet, dass es sich auch im Bereich der *nicht angemeldeten* Beschäftigung vornehmlich um Frauen handelt, hier jedoch häufiger um Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und, insbesondere im Bereich der zeitintensiven Versorgung pflegebedürftiger Menschen, vielfach auch ohne Arbeits- und ohne Aufenthaltserlaubnis.⁶ Deren Arbeits- und Lebensbedingungen sind in Folge dieser ‚doppelten Illegalität‘ oft besonders prekär. Auf Grund der hohen Zahl der nicht angemeldeten und dadurch ungeschützten Arbeitsverhältnisse gilt der Beschäftigungssektor Privathaushalt auch aus Sicht der Bundesregierung als „schwarz-grau-melierter, deregulierter und prekärer Arbeitsmarkt“⁷.

Politische Zielsetzungen

Haushaltsnahe Dienstleistungen genießen nicht nur wegen dieser vielfach prekären Arbeitsbedingungen zunehmend politische Aufmerksamkeit. Neben der Bekämpfung der so genannten ‚Schwarzarbeit‘ aus ordnungspolitischen und fiskalischen Motiven wird aus arbeitsmarkt-, sozial- und familienpolitischen Gründen zugleich der Ausbau haushaltsnaher Dienstleistungen gefördert. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und demographischen Entwicklungen wird hier ein erhebliches Beschäftigungspotenzial vermutet⁸, das mit verschiedenen politischen Maßnahmen erschlossen werden soll. Insbesondere soll über die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen insgesamt erhöht und über das so genannte ‚Haushalts-

4 Insofern wäre es zutreffender, von ‚haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen‘ zu sprechen, wie es auch im Einkommensteuergesetz geschieht (vgl. § 35a EStG sowie Bundesministerium der Finanzen 2007), auf Grund der in der Fachwelt vorherrschenden Verwendung des Begriffs ‚haushaltsnahe Dienstleistungen‘ wird dieser auch hier verwendet.

5 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2009.

6 Vgl. Lutz 2007b, S. 23; BMFSFJ 2006, S. 92.

7 Vgl. BMFSFJ 2006, S. 92.

8 Vgl. Bundesregierung 2007, S. 6.

scheckverfahren' mit ermäßigten Sozial- und Steuerabgaben und einem vereinfachten Anmeldeverfahren speziell das Arbeitgeber-Modell gefördert werden. Zugleich soll über die Bereitstellung haushaltsnaher Dienstleistungen Frauen und Männern mit Sorgeverantwortung eine (zeitlich umfassendere) berufliche Tätigkeit ermöglicht werden.⁹ Darüber hinaus wird haushaltsnahen Dienstleistungen „eine essentielle Bedeutung für die Verwirklichung sozialer Rechte [und] der Sicherung der Menschenwürde“¹⁰ zugesprochen, da hierdurch älteren und behinderten Menschen mit Pflege- und/oder Assistenzbedarf ein selbstbestimmte(re)s Leben ermöglicht werden kann.

Zielsetzung der Studie

Den politischen Bemühungen stehen jedoch offensichtlich anders gelagerte Interessen der Beschäftigten sowie der Privathaushalte gegenüber, wie der hohe Anteil an nicht angemeldeter Beschäftigung zeigt. Deren spezifische Interessen wurden bislang wenig untersucht, obwohl gerade in jüngerer Zeit haushaltsnahe Dienstleistungen immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen waren. Diese fokussieren jedoch insbesondere auf die neuen Bedarfe an haushaltsnahen Dienstleistungen in Folge der steigenden Frauenerwerbstätigkeit sowie der zunehmenden Zahl pflegebedürftiger Personen¹¹ oder auf die besonders prekäre soziale Lage der doppelt illegalisierten Migrantinnen unter den Beschäftigten¹², die als neue ‚unsichtbare Dienstbotenschicht‘ unter ‚quasifeudalen Bedingungen‘ leben und arbeiten (müssen)¹³. Trotz des erheblichen Prekarisierungspotenzials, das mit irregulärer Beschäftigung verbunden ist, besteht auf Seiten der Beschäftigten, aber auch der Privathaushalte großes Interesse an dieser Beschäftigungsform. Es kann vermutet werden, dass die Interessen beider Seiten sehr heterogen sind und rechtliche Regulierungen besondere Anreizstrukturen für dieses Phänomen darstellen. Die Interessen der Privathaushalte und insbesondere der Beschäftigten an nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen sowie mögliche rechtliche und institutionelle Anreize für bestimmte Interessenausprägungen wurden bislang nicht untersucht. Dies ist jedoch von zunehmender Bedeutung, da sich vor dem Hintergrund der steigenden Bedarfe an haushaltsnahen Dienstleistungen die Frage der Organisation und Regulierung verschärft stellt.

Gliederung

Hier setzt die vorliegende Studie an. Ziel ist es, rechtliche Regulierungen zu identifizieren, die insbesondere aus Sicht der Beschäftigten Anreize setzen, eine *nicht angemeldete* Beschäftigung vorzuziehen. Hierfür erfolgt zunächst eine empirisch gestützte

9 Vgl. Bundesregierung 2007, S. 7.

10 Bundesregierung 2007, S. 69.

11 Vgl. Enste u.a. 2009, Neuhaus u.a. 2009, Herdt u.a. 2008, Trabert 2008.

12 Vgl. Lutz 2007b, Gather u.a. 2002.

13 Vgl. Rerrich 2009.

Bestandsaufnahme zu Umfang und Struktur von Beschäftigung in Privathaushalten (Kap. 2). In einem weiteren Kapitel werden die Bedarfe von Privathaushalten an haushaltsnahen Dienstleistungen und ihren Möglichkeiten und vor allem auch Probleme, diese auf offiziellem Wege zu decken, beschrieben und damit zugleich die Interessen von Privathaushalten an nicht angemeldeter Beschäftigung erschlossen (Kap. 3). Anschließend erfolgt eine Analyse zentraler sozial-, steuer-, arbeits- und aufenthaltsrechtlicher Regulierungen, die aus Sicht der Beschäftigten Anreize darstellen können, nicht angemeldete Beschäftigung zu bevorzugen (Kap. 4). Auf dieser Grundlage werden deduktiv Personengruppen charakterisiert, für die nicht angemeldete Beschäftigung in besonderer Weise attraktiv sein könnte oder auch die einzige Möglichkeit zur Erzielung eines Erwerbseinkommens darstellt (Kap. 5). Nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse (Kap. 6) werden abschließend Ansätze skizziert, die geeignet erscheinen, das Interesse beider Vertragsparteien an angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen zu erhöhen (Kap. 7).

Definition: Irreguläre Beschäftigung

Untersuchungsfeld der vorliegenden Studie ist ‚irreguläre Beschäftigung in Privathaushalten‘, eine Bezeichnung, die in der wissenschaftlichen und politischen Fachwelt keine einheitliche Verwendung erfährt.

So wird damit einerseits eine spezifische *Form* von Beschäftigung innerhalb der offiziellen Wirtschaft¹⁴ bezeichnet, bei der mindestens eines der Merkmale regulärer Beschäftigung im Sinne des so genannten ‚Normalarbeitsverhältnisses‘¹⁵ nicht erfüllt ist. In diesem Sinne gelten beispielsweise Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung sowie befristete Arbeitsverhältnisse als irregulär (oder atypisch).

Andererseits wird der Begriff ‚irreguläre Beschäftigung‘ für die *Verortung* einer Beschäftigung in einem spezifischen Sektor der inoffiziellen Wirtschaft – dem irregulären Sektor (oder der Schattenwirtschaft) – verwendet. Zentrale Erscheinungsformen von Beschäftigung im irregulären Sektor sind die so genannte ‚Schwarzarbeit‘ sowie die ‚illegale Beschäftigung‘. In beiden Fällen werden ihrem Wesen nach legale Dienstleistungen oder Güter illegal erbracht oder hergestellt. Häufig werden die Begriffe synonym verwendet, das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) unterscheidet jedoch zwischen diesen beiden Formen. Danach leisten *Schwarzarbeit* insbesondere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Arbeiten ausführen lassen ohne die sozialversicherungs- oder steuerrechtlichen Melde- oder Beitragspflichten zu erfüllen sowie Bezieherinnen und Bezieher von Sozialleistungen, die die Beschäftigung oder das daraus erzielte Einkommen nicht oder nicht

14 Zur Abgrenzung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche einer Volkswirtschaft und deren Sektoren vgl. Enste u.a. 2006.

15 Zu den Merkmalen des ‚Normalarbeitsverhältnisses‘ vgl. beispielsweise Hoffmann u.a. 1998, S. 410.

in vollem Umfang beim Sozialleistungsträger angeben (§ 1 Abs. 2 SchwarzArbG).¹⁶ *Illegale Beschäftigung* hingegen liegt insbesondere dann vor, wenn Ausländerinnen und Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung und/oder ohne Aufenthaltstitel beschäftigt werden oder einer Beschäftigung nachgehen (§ 2 Abs. 1 SchwarzArbG iVm § 284 SGB III und/oder § 4 AEntG).¹⁷

In der vorliegenden Studie wird irreguläre Beschäftigung in Privathaushalten im Sinne des zweiten beschriebenen Verwendungszusammenhangs mit ihren spezifischen Erscheinungsformen ‚Schwarzarbeit‘ und ‚illegale Beschäftigung‘ untersucht. Auf Grund der diskriminierenden und kriminalisierenden Konnotationen insbesondere im umgangssprachlichen Gebrauch wird auf die Verwendung der letztgenannten Begriffe verzichtet. Stattdessen wird in Anlehnung an den von der Europäischen Union verwandten wertneutralen Begriff ‚undeclared work‘¹⁸ von nicht angemeldeter oder irregulärer Beschäftigung gesprochen.

16 Schwarzarbeit liegt auch vor, wenn gegen Anzeige- und Eintragungspflichten gemäß Handwerks- und Gewerbeamt verstoßen wird.

17 Illegale Beschäftigung liegt auch vor, wenn bei der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern tarifvertraglich oder per Rechtsverordnung festgelegte Arbeitsbedingungen (§ 23 AEntG) oder Mindestarbeitsentgelte (§ 18 MiArbG) nicht gewährt werden.

18 Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=647&langId=de> [01.11.2009].

2 Umfang und Struktur der Beschäftigung in Privathaushalten

Wie aktuelle Daten zeigen, nimmt eine Vielzahl privater Haushalte haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch. Wie hoch der Anteil irregulärer Beschäftigung daran ist, lässt sich naturgemäß nicht genau bestimmen, Schätzungen weisen jedoch auf einen erheblichen Umfang hin. Hierfür werden in der Regel Daten der amtlichen Statistik zu Beschäftigten in Privathaushalten (Kap. 2.1) mit Befragungsdaten über Personen, die in Privathaushalten arbeiten bzw. über Haushalte, die eine Haushaltshilfe beschäftigen (Kap. 2.2), abgeglichen und die Differenz als irreguläre Beschäftigung interpretiert. Danach hat die Zahl der regulär Beschäftigten in den letzten Jahren zwar erheblich zugenommen, dennoch scheint ihr Anteil an allen Beschäftigten noch immer sehr gering und insofern das Maß irregulärer Beschäftigung in Privathaushalten hoch zu sein.

Methodische Probleme

Methodisch ist dieses Vorgehen aus zwei Gründen nicht unproblematisch:

Zum einen üben nicht alle in Privathaushalten gegen Entgelt Tätige anmeldepflichtige Beschäftigungen aus. Ein nicht quantifizierbarer Teil ist im Rahmen traditioneller Nachbarschaftshilfe tätig, für die sie unter Umständen eine Art ‚Aufwandsentschädigung‘ erhalten. Sofern diese Einsätze nicht regelmäßig erfolgen und nicht auf nachhaltige Gewinnerzielung ausgerichtet sind, sind sie nicht anmeldepflichtig.¹⁹

Zum anderen kann die Zahl der Haushalte, die eine Haushaltshilfe beschäftigen, nicht gleich gesetzt werden mit der Zahl der Beschäftigten, da ein Teil der Beschäftigten in mehreren Haushalten tätig ist.

Beide Sachverhalte wirken sich dahin gehend aus, dass sich die Zahl der tatsächlich anmeldepflichtigen Beschäftigten und damit der Umfang irregulärer Beschäftigung in nicht quantifizierbarem Umfang reduziert. Dies ist bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen.

Definitionsprobleme

Eine Quelle zur Quantifizierung der in Privathaushalten Beschäftigten ist die amtliche Statistik. In den zentralen Beschäftigungsstatistiken wird die Zahl der Beschäftigten disaggregiert nach Wirtschaftszweigen ausgewiesen. Grundlage hierfür ist die Klassi-

¹⁹ Vgl. Deutsche Rentenversicherung K-B-S 2009, S. 6.

fikation der Wirtschaftszweige (WZ).²⁰ Die im Unterabschnitt „Private Haushalte mit Hauspersonal“²¹ erfassten Haushalte beschäftigen zum einen Hauspersonal, das haushaltsnahe Dienstleistungen im Sinne dieser Studie erbringt, beispielsweise Köchinnen und Köche sowie Erzieherinnen und Erzieher. Darüber hinaus werden aber auch weitere Berufsgruppen wie Pförtnerinnen und Pförtner sowie Stallgehilfinnen und -gehilfen erfasst.²² Die Gruppe der hier berücksichtigten Beschäftigten ist somit in nicht quantifizierbarem Umfang größer als die Gruppe der Beschäftigten, die haushaltsnahe Dienstleistungen im Sinne dieser Studie erbringen. Zu Gunsten einer präzisen, auf verfügbaren empirischen Daten gestützten Deskription des Umfangs und der Struktur der in Privathaushalten Beschäftigten, wird diese Unschärfe hier in Kauf genommen.

2.1 Reguläre Beschäftigung in Privathaushalten – eher die Ausnahme

Reguläre Beschäftigung kann im Rahmen sozialversicherungspflichtiger oder geringfügiger²³ Beschäftigungsverhältnisse erfolgen. Verlässliche Informationen über die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellen die Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) dar, die als zuständige Meldebehörde die entsprechenden Informationen erhebt. Geringfügig Beschäftigte hingegen sind bei der Minijob-Zentrale anzumelden. In der Statistik der Minijob-Zentrale sind sie differenziert nach ihrem Einsatz im gewerblichen oder im haushaltsnahen Bereich ausgewiesen. Letztere so genannte ‚Minijobber in Privathaushalten‘ werden im Haushaltsscheckverfahren²⁴ angemeldet und erbringen haushaltsnahe Dienstleistungen im Sinne dieser Studie.

Die im Folgenden dargestellte Deskription von Umfang und Struktur regulär Beschäftigter in Privathaushalten ist durch das öffentlich verfügbare Datenmaterial vorstrukturiert und umfasst den Zeitraum Juni 2003 (erste Daten nach Einführung des Haushaltsscheckverfahrens) bis zum aktuellen Rand (Juni 2009).

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Am 30. Juni 2009 waren 36.056 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten gemeldet (s. Tab. 1). Der jeweils weit überwiegende Teil der Beschäftigten

20 Die Klassifikation der WZ basiert auf europäischen und internationalen statistischen Systemen (vgl. Statistisches Bundesamt 2008, S. 3). Für den Zeitraum 2003 bis 2007 hatte die Klassifikation WZ 2003 Gültigkeit, seither findet die WZ 2008 Anwendung.

21 Die Ordnungsnummern dieses Unterabschnittes unterscheiden sich zwischen den beiden Klassifikationsausgaben (WZ 2003: P-95; WZ 2008: T-97), die Definition der hier erfassten Tätigkeiten bzw. Beschäftigtengruppen ist jedoch identisch und insofern sind die Daten vergleichbar.

22 Vgl. Statistisches Bundesamt 2008, S. 554.

23 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind gekennzeichnet durch ein Erwerbseinkommen bis maximal 400 Euro monatlich sowie die Beitragsfreiheit zur Sozialversicherung seitens der Beschäftigten.

24 Im Rahmen des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II) wurde mit Wirkung ab 1. April 2003 der Bereich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse neu reguliert. Um die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen in Form geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, wurde das Haushaltsscheckverfahren mit reduzierten Melde- und Beitragspflichten eingeführt (s. Kap. 3.2.2).

lebte in Westdeutschland (93 Prozent), war weiblich (88 Prozent), besaß die deutsche Staatsangehörigkeit (83 Prozent).

Tab. 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten, nach Region, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, 2003 und 2009

	30.06.2003		30.06.2009		Veränderung 2009 zu 2003
	absolut	Spalten-%	absolut	Spalten-%	in %
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Privathaushalten	34.008	100,0	36.056	100,0	6,0
nach Region					
... Westdeutschland	31.665	93,1	33.475	92,8	5,7
... Ostdeutschland	2.343	6,9	2.581	7,2	10,2
nach Geschlecht					
... Frauen	29.321	86,2	31.588	87,6	7,7
... Männer	4.687	13,8	4.468	12,4	-4,7
nach Staatsangehörigkeit					
... mit deutscher Staatsangehörigkeit	30.602	90,0	30.008	83,2	-1,9
... ohne deutsche Staatsangehörigkeit	3.375	9,9	6.026	16,7	78,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit o.J.-c; eigene Berechnung und Darstellung.

Im Vergleich zum 30. Juni 2003 waren gut 2.000 oder 6 Prozent mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gemeldet. Der Anstieg der Beschäftigtenzahl erfolgte allein in der Gruppe der Frauen bzw. bei den Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Bei den Letztgenannten ist auf Grund des geringen *absoluten* Ausgangsniveaus ein mit fast 80 Prozent erheblicher *relativer* Zuwachs zu verzeichnen; ihr Anteil an allen Beschäftigten steigt hierdurch um fast 7 Prozentpunkte auf knapp 17 Prozent.

Geringfügig Beschäftigte

Mit der Zunahme der Beschäftigtenzahlen von fast 34.000 auf rund 200.000 im selben Zeitraum verlief die Entwicklung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten weit überdurchschnittlich (+ 495 Prozent, s. Tab. 2), sowohl im Vergleich zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in diesem Bereich (+ 6 Prozent) als

auch im Vergleich zur geringfügigen Beschäftigung insgesamt (+ 30 Prozent)²⁵. Wie die Daten der Minijob-Zentrale zeigen, erfolgte der Anstieg sowohl absolut als auch relativ vor allem im Bereich der Minijobs in Privathaushalten (+ 584 Prozent).

Tab. 2: Geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten nach Bereich, 2003 und 2009

	30.06.2003		30.06.2009		Veränderung 2009 zu 2003
	absolut	Spalten-%	absolut	Spalten-%	in %
geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten	33.648	100,0	200.207	100,0	495,0
... im gewerblichen Bereich	5.831	17,3	9.829	4,9	68,6
... im haushaltsnahen Bereich (Minijobber in Privathaushalten)	27.817	82,7	190.378	95,1	584,4

Quelle: Bundesknappschaft o.J., Deutsche Rentenversicherung K-B-S o.J.-b; eigene Berechnung und Darstellung.

Der Zuwachs unter den Minijobbern in Privathaushalten variiert in Abhängigkeit von Region, Geschlecht und Staatsangehörigkeit (s. Tab. 3). Ein überproportionaler Anstieg zeigt sich unter den Ostdeutschen (+ 697 Prozent) sowie unter den Männern (+ 829 Prozent). Da dies jeweils von einem geringen absoluten Ausgangsniveau erfolgt, bleibt ihr Anteil an allen Beschäftigten dennoch eher marginal – weiterhin jeweils rund neun von zehn Beschäftigten leben in Westdeutschland, sind weiblich, besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Struktur der Minijobber in Privathaushalten ist damit in diesen Punkten der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vergleichbar.

²⁵ Von Juni 2003 bis Juni 2009 stieg die Zahl der geringfügig Beschäftigten insgesamt von 5,533 Mio. auf 7,192 Mio. Vgl. Bundesagentur für Arbeit o.J.-b.

Tab. 3: Minijobber in Privathaushalten nach Region, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, 2003 und 2009

	30.06.2003		30.06.2009		Veränderung 2009 zu 2003 in %
	absolut	Spalten-%	absolut	Spalten-%	
Minijobber in Privathaushalten	27.817	100,0	190.378	100,0	584,4
nach Region					
... Westdeutschland	25.761	92,6	173.985	91,4	575,4
... Ostdeutschland	2.056	7,4	16.393	8,6	697,3
nach Geschlecht					
... Frauen	26.136	94,0	174.754	91,8	568,6
... Männer	1.681	6,0	15.624	8,2	829,4
nach Staatsangehörigkeit					
... mit deutscher Staatsangehörigkeit	23.961	86,1	164.881	86,6	588,1
... ohne deutsche Staatsangehörigkeit	3.856	13,9	25.497	13,4	561,2

Quelle: Bundesknappschaft o.J., Deutsche Rentenversicherung KBS o.J.-b; eigene Berechnung und Darstellung.

Die positive Entwicklung im Bereich der regulären Beschäftigung in Privathaushalten ist im Wesentlichen auf die Einführung des Haushaltsscheckverfahrens mit seinen reduzierten Melde- und Beitragspflichten zurückzuführen. Bei der hohen Zahl der neu angemeldeten Beschäftigten handelt es sich jedoch vermutlich nicht um die Besetzung zusätzlich geschaffener Arbeitsplätze, sondern überwiegend um die Legalisierung bislang irregulärer Beschäftigungsverhältnisse, da sich aus der Interpretation anderer statistischer Daten, insbesondere der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR; s. Tab. 4), kein sprunghafter Anstieg der Minijobs in Privathaushalten ableiten lässt.²⁶ Hier zeigt sich bereits deutlich der Einfluss rechtlicher Regulierungen auf das Handeln der Betroffenen.

²⁶ Vgl. Schupp u.a. 2006, S. 48.

2.2 In der Hauptsache: Nicht angemeldete Beschäftigungsverhältnisse

Trotz der positiven Entwicklung im Bereich der regulären Beschäftigung sind sie offensichtlich weiterhin nicht relevant im gesamten System der Beschäftigung in Privathaushalten, wie die folgenden repräsentativen Statistiken zeigen – irreguläre Beschäftigung stellt sich hier weiterhin als die weit überwiegende Beschäftigungsform dar.

Zentrale Quellen zur Quantifizierung der *Beschäftigten* in Privathaushalten sind der Mikrozensus sowie die VGR. Beim Mikrozensus handelt es sich um eine repräsentative Befragung der Bevölkerung, in deren Rahmen unter anderem auch alle Tätigkeiten erfasst werden, die gegen Entgelt ausgeübt werden.²⁷ Die Erwerbstätigenrechnung der VGR hingegen ist ein Rechenwerk, in das rund 50 verschiedene erwerbsstatistische Quellen einfließen, unter anderem auch die Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit sowie die Ergebnisse des Mikrozensus.²⁸

Eine weitere zentrale Quelle ist die jährlich durchgeführte Panelbefragung von *Haushalten* im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Sie gibt Auskunft über die Nachfragesituation in den befragten Haushalten, indem nach der Beschäftigung von Haushaltshilfen gefragt wird. Eine umfangreiche Auswertung der Befragungswelle 2006 liegt von Enste u.a. vor.²⁹

Beschäftigte in Privathaushalten

Wie der Abgleich der Daten von Bundesagentur für Arbeit/Minijob-Zentrale, Mikrozensus und VGR zeigt, bestehen erhebliche quantitative Unterschiede bezüglich der Beschäftigten in Privathaushalten (s. Tab. 4). Während 2008 die Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit/Minijob-Zentrale mit rund 217.000 Beschäftigten annähernd mit den Daten im Mikrozensus übereinstimmen, weist die VGR mit 707.000 mehr als drei Mal so viele Beschäftigte in Privathaushalten aus. Die erheblichen quantitativen Unterschiede zwischen Mikrozensus und VGR werden dahin gehend erklärt, dass im Mikrozensus geringfügige Beschäftigungsverhältnisse untererfasst seien, unter anderem auch deshalb, weil sich die Beschäftigten subjektiv oder objektiv teilweise im Graubereich zu irregulärer Beschäftigung befänden und diese deshalb bei der Befragung verschwiegen.³⁰

27 Vgl. Statistisches Bundesamt 2009b.

28 Vgl. Statistisches Bundesamt 2009e.

29 Vgl. Enste u.a. 2009.

30 Als weitere Gründe für die Untererfassung werden genannt, • dass sich einige Personengruppen nach ihrem Alltagsverständnis nicht als Erwerbstätige sähen, sondern sich an ihrem überwiegenden sozialen Status, beispielsweise als Studierende oder Rentnerinnen oder Rentner orientierten, • dass die Abgrenzung zwischen geringfügigen Beschäftigungen im Sinne des SGB und Tätigkeiten, die über die Geringfügigkeitsgrenze hinausgehen, vielen Befragten nicht deutlich sei. Vgl. Statistisches Bundesamt 2009d, S. 7f.

Tab. 4: Beschäftigte in Privathaushalten in Deutschland, 2003 und 2008, nach verschiedenen Quellen

	2003	2008	Veränderung 2008 zu 2003	
	absolut	absolut	absolut	in %
Bundesagentur für Arbeit/ Bundesknappschaft bzw. Deutsche Renten- versicherung* (31.12.)	81.000	217.000	136.000	167,9
Mikrozensus (Jahresdurchschnitt)	138.000	216.000	78.000	56,5
VGR (Jahresdurchschnitt)	648.000	707.000	59.000	9,1

* sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit o.J.-c, Bundesknappschaft o.J., Deutsche Rentenversicherung K-B-S o.J.-a, Statistisches Bundesamt 2004, Statistisches Bundesamt 2009c, Statistisches Bundesamt 2009e, eigene Berechnung und Darstellung.

Unter der Annahme, dass die Differenz zwischen den Daten der Bundesagentur für Arbeit/Minijob-Zentrale und der VGR den Umfang irregulärer Beschäftigung abbildet, wäre hier von rund einer halben Million nicht angemeldeter Beschäftigter in Privathaushalten auszugehen; der Anteil irregulär Beschäftigter an allen Beschäftigten in Privathaushalten läge bei rund 70 Prozent.

Privathaushalte, die eine Haushaltshilfe beschäftigen

In der Haushaltsbefragung des SOEP wird die Beschäftigung einer externen Person zur Erbringung von Dienstleistungen im Haushalt gegen Entgelt mit der Frage abgefragt: „Beschäftigen Sie in Ihrem Haushalt regelmäßig oder gelegentlich eine Putz- oder Haushaltshilfe?“, die Antwortmöglichkeiten lauten „ja, gelegentlich“, „ja, regelmäßig“ und „nein“.

Nach den Ergebnissen der Befragungswelle 2006 beschäftigten 4,36 Mio. oder knapp 11 Prozent aller Haushalte in Deutschland eine Haushaltshilfe, davon 2,67 Mio. (61 Prozent) regelmäßig und weitere 1,69 Mio. (39 Prozent) gelegentlich.³¹ Insgesamt werden Haushaltshilfen eher in zeitlich geringem Umfang eingesetzt, der Durchschnittswert der Inanspruchnahme beträgt 4,7 Stunden wöchentlich.³² Zwischen der Zahl der angemeldeten Beschäftigten (2006: 176.000) und der Haushalte, die angaben *regelmäßig* eine Haushaltshilfe zu beschäftigen (2006: 2,67 Mio.) zeigt sich mit 2,5 Mio. eine erhebliche Lücke. Bei einer Gleichsetzung der Zahl der Haushalte mit Haushaltshilfen

31 Vgl. Enste u.a. 2009, S. 25.

32 Vgl. Enste u.a. 2009, S. 38.

mit der Zahl der Beschäftigten läge der Anteil irregulär Beschäftigter bei rund 92 Prozent. Unter Bezugnahme auf *alle* Haushalte mit Haushaltshilfe³³ (4,36 Mio.) würde sich die Lücke auf knapp 4,2 Mio. und der Anteil irregulär Beschäftigter auf 95 Prozent erhöhen, was den gängigen Schätzungen entspräche.³⁴

Zur Struktur der nicht angemeldeten Beschäftigten liegen naturgemäß keine gesicherten Daten vor. Es wird jedoch begründet vermutet, dass es sich auch hier vor allem um Frauen handelt, darunter jedoch in höherer Zahl um Migrantinnen mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die vorrangig aus Osteuropa, aber auch aus Lateinamerika, Asien und Afrika nach Deutschland gekommen sind.³⁵ Sie verfügen überwiegend über einen legalisierten Aufenthaltsstatus, leben teilweise aber auch als doppelt Illegalisierte in Deutschland.

33 Vgl. hierzu Kap. 2 Methodische Probleme.

34 Vgl. u.a. Enste u.a. 2009, S. 11.

35 Vgl. Lutz 2007a, S. 555.

3 Privathaushalte: Bedarfe und Interessen an haushaltsnahen Dienstleistungen

Wie die SOEP-Daten zeigen, gibt es eine hohe Nachfrage nach regelmäßig oder unregelmäßig eingesetzten Haushaltshilfen und insofern einen hohen Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen. Dieser wird jedoch offensichtlich überwiegend im Rahmen irregulärer Beschäftigung gedeckt. Dies hängt eng damit zusammen, dass die heterogenen Bedarfslagen der Haushalte (Kap. 3.1) im Rahmen regulärer Dienstleistungsangebote oder Beschäftigungsverhältnisse nur unzureichend gedeckt werden können (Kap. 3.2). Aus diesen und weiteren Gründen stellt für viele Privathaushalte irreguläre Beschäftigung eine attraktive Alternative bzw. die einzige Möglichkeit dar, ihre individuellen Bedarfe an Unterstützung in Haushalt und Familie zu decken (Kap. 3.3). Dabei zeigt sich, dass trotz der sehr unterschiedlichen Bedarfslagen der Haushalte vergleichbare Anforderungen an die Beschäftigten gestellt werden. Sie sind durch Komplexität und ein hohes Maß an außerfachlicher, insbesondere sozialer Kompetenz gekennzeichnet, um auf die individuellen Bedürfnisse der Auftraggeber flexibel und sensibel eingehen zu können.

3.1 Bedarfslagen in Privathaushalten

Zum (potenziellen) Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen und deren tatsächlicher Nutzung liegen bereits verschiedene Studien vor.³⁶ Danach wird Unterstützung am stärksten gewünscht³⁷ und im Rahmen von Minijobs auch nachgefragt³⁸ bei der Reinigung der Wohnung und der Wäsche, der Versorgung und Betreuung von Pflegebedürftigen und, in deutlich geringerem Umfang, von Kindern sowie bei Gartenarbeiten. Dabei zeigt sich, dass die Bedarfe von Privathaushalten an Unterstützung bei den notwendigen Arbeiten in Haushalt und Familie heterogen sind und insbesondere von der individuellen Haushalts- und Erwerbssituation abhängen. Es lassen sich jedoch typische Nachfragegruppen identifizieren: Haushalte von Älteren mit oder ohne Pflegebedürftige sowie Erwerbstätige mit und ohne Kinder.³⁹ Deren Bedarfe an haushaltsnahen Dienstleistungen werden im Folgenden skizziert. Berücksichtigt werden dabei die daraus resultierenden Anforderungen an die zeitliche Verfügbarkeit der Dienstleistenden. Da die qualifikatorischen Anforderungen, unabhängig von den spezifischen Bedarfen der verschiedenen Nachfragegruppen, weitgehend vergleichbar sind, werden sie, um Doppelungen zu vermeiden, in einem eigenen Abschnitt beschrieben.

36 Vgl. Geissler u.a. (i.E.), Deutsche Rentenversicherung K-B-S 2009, Enste u.a. 2009, Neuhaus u.a. 2009, BMFSFJ 2008.

37 Vgl. BMFSFJ 2008, S. 31f, Deutsche Rentenversicherung K-B-S 2009, S. 11.

38 Vgl. BMFSFJ 2007, S. 7.

39 Vgl. Enste u.a. 2009, S. 25ff, BMFSFJ 2008.

Alle Nachfragegruppen: Bedarf an hauswirtschaftlichen Dienstleistungen

Alle Nachfragegruppen sind in besonderer Weise an hauswirtschaftlichen Dienstleistungen interessiert. Während für Erwerbstätige mit und ohne Kinder die mehr oder minder umfangreiche Entlastung von der meist ungeliebten Hausarbeit im Vordergrund steht, um zusätzliche Zeitspielräume für den Beruf und/oder die Familie zu gewinnen, benötigen Ältere häufig auf Grund alters- oder krankheitsbedingter Einschränkungen Unterstützung bei der Bewältigung ihres Alltages. Hauswirtschaftliche Arbeiten, die an eine Haushaltshilfe delegiert werden, sind konkret definierbar und zu vereinbarten Terminen und im Rahmen üblicher Arbeitszeiten zu erledigen.

Erwerbstätige Paare mit Kindern: Bedarf an Kinderbetreuung

Über die Entlastung von der Hausarbeit hinaus ist in Abhängigkeit von den Arbeitszeiten der Eltern sowie vom Alter der Kinder unter Umständen auch ein mehr oder minder umfangreicher Betreuungsbedarf vorhanden, der die Zeiten zwischen dem Ende der Betreuung in Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen sowie der Rückkehr der Eltern von der Arbeit abdeckt. Vor dem Hintergrund der zumindest in Westdeutschland noch immer weit unzureichenden Betreuungsinfrastruktur und den zugleich gestiegenen Anforderungen an die zeitliche und räumliche Flexibilität von Erwerbstätigen kann hier ein sehr unterschiedlicher Betreuungsbedarf bestehen. Er kann von wenigen, fest fixierbaren Stunden wöchentlich bis hin zu einer umfangreichen Betreuung in den Nachmittags-, Abend- und Nachtstunden sowie am Wochenende reichen. Zudem muss die Betreuung unter Umständen auch kurzfristig dem flexiblen Erwerbsleben der Eltern anpassbar sein.

Ältere: Bedarf an pflegerischer Unterstützung

Die größte Gruppe unter den nachfragenden Haushalten, rund die Hälfte aller Haushalte, die regelmäßig eine Haushaltshilfe beschäftigen, sind Alleinstehende und in Paarhaushalten lebende Ältere. Neben der hauswirtschaftlichen Unterstützung treten unter Umständen zusätzliche Bedarfe bei der Bewältigung des Alltages auf, beispielsweise bei der Körperpflege, beim An- und Auskleiden oder bei der Zubereitung von Mahlzeiten. Art und Umfang des Bedarfs variieren stark mit dem Grad der verbliebenen Alltagskompetenzen und der Verfügbarkeit familialer Unterstützung. Bei schwerer Pflegebedürftigkeit ist in der Regel ein umfassender Unterstützungsbedarf in allen Bereichen des alltäglichen Lebens erforderlich, der die permanente Anwesenheit oder Rufbereitschaft einer unterstützenden Person erforderlich macht.⁴⁰ Letzteres gilt ebenso für demenziell veränderte Personen, hier jedoch auch um Selbstgefährdungen abzuwehren, die beispielsweise durch das Verlassen der Wohnung bei gleichzeitiger

40 Vgl. Neuhaus u.a. 2009, S. 52.

Orientierungslosigkeit entstehen können. Um die erforderliche 24-Stunden-Unterstützung sicherstellen zu können, müssen Dienstleistende zeitlich maximal flexibel sein und Arbeitszeiten in der Nacht und am Wochenende akzeptieren. Bei einem so umfassenden Bedarf, der auch den intimen Nahbereich einschließt, ist es für viele Pflegebedürftige wichtig, dass sie die benötigten Leistungen nicht von einer Vielzahl verschiedener Personen erhalten; vielmehr wünschen sie sich personelle Kontinuität, bei der über einen gewissen Zeitraum – einige Tage, Wochen oder sogar Monate – *alle* notwendigen Aufgaben von *einer* Dienstleistungskraft übernommen werden.⁴¹

Anforderungen an Dienstleistungskräfte

Trotz der sehr heterogenen Bedarfe der Privathaushalte bestehen vergleichbare Anforderungen an die Dienstleistungskräfte. Diese sind keineswegs gering.⁴² Entsprechend anderer personenbezogener Dienstleistungen sind neben körperlicher Belastbarkeit „beim Kochen, Putzen und insbesondere bei der Versorgungs- und Betreuungstätigkeit noch viele weitere Kompetenzen gefragt: Managementtalent, Sorgfalt, Einfühlungsvermögen, Geduld, Ausdauer, Frustrationstoleranz, Relativierungsvermögen, Disziplin, Selbstreflexion, emotionale Intelligenz und Gedächtnisleistungen“⁴³. Darüber hinaus zeichnen sich haushaltsnahe Dienstleistungen dadurch aus, dass mit der Schwelle der Wohnung zugleich die Grenze der Privatheit überschritten wird. Dies erfordert vertrauensbasierte Umgangsformen, die geprägt sind von Verständnis für die Werthaltungen und Lebensweisen der Auftraggebenden, von Rücksichtnahme auf deren Gewohnheiten und Gefühle sowie von Diskretion und Verschwiegenheit.⁴⁴ Insgesamt handelt es sich bei haushaltsnahen Dienstleistungen um anspruchsvolle Tätigkeiten, die zwar in der Regel keine spezielle Berufsausbildung erfordern, die jedoch umfangreiche Kenntnisse und Fähigkeiten sowie insbesondere soziale Kompetenzen verlangen, um auf die sehr heterogenen und sich unter Umständen kurzfristig ändernden individuellen Bedürfnisse der Auftraggebenden adäquat eingehen zu können.

3.2 Möglichkeiten und Probleme der regulären Bedarfsdeckung

Den vielfältigen Bedarfslagen der verschiedenen Nachfragegruppen stehen unterschiedliche Möglichkeiten der Bedarfsdeckung gegenüber. Privathaushalte können zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Varianten mit je spezifischen Vor- und Nachteilen wählen:

Sie können zum einen bei Unternehmen wie beispielsweise Dienstleistungsagenturen oder ambulanten Pflegediensten die gewünschten Leistungen einkaufen, die durch

41 Vgl. Schmidt 2006.

42 Vgl. Geissler 2006, Schupp u.a. 2006, Hieming u.a. 2005, Lutz 2005.

43 Lutz 2005, S. 75.

44 Vgl. Geissler 2006, S. 8f.

unternehmenseigenes Personal in den Räumen des Haushaltes erbracht werden (Kap. 3.2.1). Der Privathaushalt tritt hier als Auftraggeber auf, der über die erbrachte Leistung eine Rechnung erhält und keinen weiteren Personal- und Verwaltungsaufwand zu leisten hat. Zentrale Nachteile dieser Form der Bedarfsdeckung sind höhere Kosten, da neben den Personal- auch die Unternehmenskosten in die Preisgestaltung einfließen; zudem besteht in der Regel wenig Einfluss auf die Auswahl des eingesetzten Personals.

Zum anderen können Privathaushalte als Arbeitgeber auftreten und selbst Personal beschäftigen, wodurch neben der eigenen Auswahl einer geeignet erscheinenden Person auch individuellere Absprachen zur Leistungserbringung möglich sind (Kap. 3.2.2). Die gewünschten Leistungen können so bedarfsgerecht(er) und in der Regel zugleich kostengünstiger erbracht werden, da Verhandlungsspielräume bei den Vergütungsabsprachen bestehen und keine zusätzlichen Unternehmenskosten berücksichtigt werden müssen. Je nach Arbeitsvolumen handelt es sich um eine sozialversicherungspflichtige oder eine geringfügige Beschäftigung, die unterschiedlich umfangreiche Melde- und Beitragspflichten nach sich ziehen.

3.2.1 Bedarfsdeckung durch Dienstleistungsunternehmen

Hauswirtschaftliche Dienstleistungen

Wollen Haushalte hauswirtschaftliche Aufgaben durch Dienstleistungsunternehmen erbringen lassen, können sie auf ein insgesamt umfangreiches Angebot von ambulanten Pflegediensten und Dienstleistungsagenturen sowie von selbstständigen Dienstleistungskräften zurückgreifen. Die Kosten für eine Dienstleistungsstunde betragen mindestens 12 bis 15 Euro.⁴⁵ Sofern keine pflegebedürftige Person im Sinne der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) im Haushalt lebt, sind sie vollständig privat zu tragen.

Betreuung von Kindern

Eltern, die ein ergänzendes oder alternatives Kinderbetreuungsangebot suchen, können ihr Kind von einer Tagespflegeperson in deren Haushalt betreuen lassen, das Angebot an Tagespflegeplätzen ist jedoch vielfach nicht ausreichend. Die Betreuung wird individuell abgesprochen, so dass in der Regel passgenaue und unter Umständen auch flexible Betreuungszeiten vereinbart können. Die Kosten variieren regional und in Abhängigkeit vom Betreuungsumfang. Die ganztägige Betreuung durch eine Tagesmutter (acht Stunden an jeweils fünf Tagen pro Woche einschließlich der Verpflegung) kostet beispielsweise in Bayern zwischen 270 und 330 Euro monatlich.⁴⁶ Die Kosten können

45 Internetrecherche zu selbstständigen Dienstleistungskräften (ca. 12 Euro pro Stunde) sowie telefonische Abfrage Ende 2009 bei einem ambulanten Pflegedienst der Diakonie in Schwelm (15 Euro pro Stunde).

46 Vgl. www.hs-heilbronn.de/imstudium/service/krabbelkiste/infosundtipps/infosundtipps [08.10.2010].

unter Umständen und bei geringem Einkommen ganz oder teilweise vom Jugendamt übernommen werden (§ 90 Abs. 3 SGB VIII).

Unterstützung von Pflegebedürftigen

Auch personenbezogene Leistungen, die Pflegebedürftige oder demenziell veränderte Personen benötigen, lassen sich bei Dienstleistungsunternehmen, insbesondere ambulanten Pflegediensten, im individuell benötigten oder gewünschten Umfang bis hin zur 24-Stunden-Pflege einkaufen. Die Leistungserbringung erfolgt in der Regel durch einen Mix von Fach- und Hilfskräften, die entsprechend der unterschiedlichen Aufgaben eingesetzt werden. Insbesondere bei zeitlich umfangreichen Bedarfen werden Pflegebedürftige unter Umständen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungskräfte konfrontiert, was häufig ihren Wünschen nach personeller Kontinuität widerspricht⁴⁷ und seit langem von den Interessenvertretungen behinderter Menschen kritisiert wird⁴⁸. Die Kosten variieren in Abhängigkeit vom Pflege- und Versorgungsbedarf der pflegebedürftigen Person erheblich. Für eine 24-Stunden-Versorgung durch einen deutschen Pflegedienst geht die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz von einem Mindestbetrag zwischen 2.700 und 3.200 Euro monatlich aus, die Kosten können jedoch auch erheblich darüber liegen⁴⁹ und bei schwerster Pflegebedürftigkeit auf 10.000 Euro oder mehr steigen⁵⁰.

Als Alternative zur Versorgung durch einen deutschen Pflegedienst bieten zunehmend Unternehmen aus den osteuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) ihre Dienste an. Sie entsenden Pflegekräfte nach Deutschland, die als so genannte ‚Live-Ins‘ für einige Wochen oder Monate in den Haushalten der Pflegebedürftigen leben, in dieser Zeit, entgegen deutscher Arbeitsschutzregelungen, rund um die Uhr zur Verfügung stehen und alle erforderlichen Leistungen erbringen. In regelmäßiger Rotation mit einer zweiten Pflegekraft wird so eine zeitlich umfassende und zugleich personell kontinuierliche Versorgung der Pflegebedürftigen hergestellt.⁵¹ Die Kosten für den Einsatz einer osteuropäischen Kraft sind vom Pflegeaufwand, der beruflichen Qualifikation der entsandten Arbeitnehmerin und häufig auch von deren Deutschkenntnissen abhängig; sie liegen zwischen 1.200 bis 2.400 Euro monatlich zuzüglich Kost und Logis.⁵²

47 Vgl. Schmidt 2006.

48 Vgl. Autonom leben e.V., unter www.assistenz.org/pflege.html [07.01.2010], Stichwort „Ambulanter Pflegedienst“; s. auch „Leitbild der Assistenzgenossenschaft“ Bremen unter www.ag-bremen.de/Downloads/Leitbild_10-09-07.pdf [07.01.2010].

49 Vgl. Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz 2009.

50 Nach telefonischer Auskunft der Assistenzgenossenschaft Bremen vom 7. Januar 2010.

51 Vgl. Neuhaus u.a. 2009, S. 85. Die Rechtmäßigkeit dieser Praxis ist unter Juristinnen und Juristen strittig (s. Kap. 4.2.1).

52 Vgl. Neuhaus u.a. 2009, S. 84.

Sind Pflegebedürftige Mitglied in der sozialen Pflegeversicherung und wurde ein Pflegebedarf anerkannt, übernimmt die Pflegeversicherung die Kosten für den festgestellten Bedarf an Hilfe und Unterstützung bei den „gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens“ (§ 14 Abs. 1 SGB XI). Hierzu gehören die in § 14 Abs. 4 SGB XI abschließend genannten Verrichtungen aus den Bereichen Körperpflege, Ernährung, Mobilität (so genannte Grundpflege) und hauswirtschaftliche Versorgung.⁵³ Beauftragen Pflegebedürftige einen von den Pflegekassen zugelassenen ambulanten Pflegedienst oder anderen Anbieter, können sie Pflegesachleistungen je nach Pflegestufe bis zu 1.510 Euro monatlich, in Härtefällen bis zu 1.918 Euro monatlich in Anspruch nehmen.⁵⁴ Optional bzw. fakultativ, wenn sie sich für nicht zugelassene Pflegedienste oder -personen, beispielsweise aus dem Ausland, entscheiden, können sie sich das deutlich niedrigere Pflegegeld, maximal 685 Euro monatlich⁵⁵, auszahlen lassen. Insbesondere bei einem Bedarf an 24-Stunden-Pflege verbleibt eine erhebliche Finanzierungslücke, die mit privaten Mitteln oder bei geringem Einkommen mit Leistungen der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege, §§ 61ff. SGB XII) geschlossen werden muss.

3.2.2 Bedarfsdeckung durch die Beschäftigung von Personal

Privathaushalte, für die die beschriebene Angebotsstruktur nicht ausreichend, nicht ausreichend flexibel oder nicht kostengünstig genug ist, können selbst Arbeitgeberfunktion übernehmen und Personal einstellen. In Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn erfolgt die Einstellung im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen oder eines sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisses, dem so genannten ‚Minijob in Privathaushalten‘. Besondere Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen für Haushalte mit Pflegebedürftigen (Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen) sowie mit Kindern (Au-Pairs).

53 Gewöhnliche und regelmäßig wiederkehrende Verrichtungen gem. § 14 Abs. 4 SGB XI sind: 1. im Bereich der Körperpflege das Waschen, Duschen, Baden, die Zahnpflege, das Kämmen, Rasieren, die Darm- oder Blasenentleerung, 2. im Bereich der Ernährung das mundgerechte Zubereiten oder die Aufnahme der Nahrung, 3. im Bereich der Mobilität das selbständige Aufstehen und Zu-Bett-Gehen, An- und Auskleiden, Gehen, Stehen, Treppensteigen oder das Verlassen und Wiederaufsuchen der Wohnung, 4. im Bereich der hauswirtschaftlichen Versorgung das Einkaufen, Kochen, Reinigen der Wohnung, Spülen, Wechseln und Waschen der Wäsche und Kleidung oder das Beheizen.

54 Seit 1. Januar 2010 beträgt der Höchstwert der Pflegesachleistung gem. § 36 Abs. 3 SGB XI in der Pflegestufe I (erheblich Pflegebedürftige) 440 Euro monatlich, in der Pflegestufe II (Schwerpflegebedürftige) 1.040 Euro, in der Pflegestufe III (Schwerstpflegebedürftige, gem. § 15 Abs. 1 SGB XI mit Hilfebedarf täglich rund um die Uhr) 1.510 Euro. Nach § 36 Abs. 4 SGB XI können die Pflegekassen in besonders gelagerten Einzelfällen zur Vermeidung von Härten Pflegebedürftigen der Pflegestufe III weitere Pflegeeinsätze bis zu einem Gesamtwert von 1.918 Euro monatlich gewähren.

55 Seit 1. Januar 2010 beträgt das monatliche Pflegegeld in der Pflegestufe I 225 Euro, in der Pflegestufe II 430 Euro und in der Pflegestufe III 685 Euro; einen höheren Betrag in Härtefällen gibt es nicht.

Minijobs in Privathaushalten

Minijobs in Privathaushalten sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen das monatliche Arbeitsentgelt regelmäßig 400 Euro nicht überschreitet, die Beschäftigung ausschließlich im Privathaushalt ausgeübt wird und die Tätigkeiten gewöhnlich durch Haushaltsmitglieder erledigt werden (§ 8a SGB IV). Sie werden im so genannten Haushaltsscheckverfahren abgewickelt, das melde- und beitragsrechtliche Vergünstigungen im Vergleich zu gewerblichen Minijobs vorsieht.

Der Arbeitgeber entrichtet reduzierte Pauschalbeiträge zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung (Stand 2010: 12,27 Prozent), zudem kann er die einheitliche Pauschsteuer in Höhe von zwei Prozent übernehmen. Bei einem Arbeitsentgelt in Höhe von 400 Euro monatlich betragen die arbeitgeberseitigen Abgaben 57,08 Euro. Bei einem Einsatz von fünf Stunden wöchentlich, dem durchschnittlichen Beschäftigungsvolumen der Haushalte mit Haushaltshilfen, und einem Arbeitsentgelt von 10 Euro je Stunde fallen neben den Nettolohnkosten von 217 Euro monatlich zusätzliche Abgaben in Höhe von 30,96 Euro an.⁵⁶

Der Verwaltungsaufwand ist relativ gering, da die Minijob-Zentrale alleinige Einzugs- und Meldestelle für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Minijob ist.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Übersteigt das Arbeitsentgelt regelmäßig 400 Euro monatlich, ist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu begründen. Damit verbunden sind umfangreiche Melde- und Beitragspflichten.

Der Arbeitgeber hat den vollen Beitragssatz für alle Sozialversicherungszweige zu entrichten, aktuell insgesamt gut 20 Prozent des Bruttoarbeitsentgeltes. Bei einem Bruttomonatslohn von 600 Euro entstehen arbeitgeberseitig zusätzliche Sozialversicherungskosten in Höhe von rund 120 Euro monatlich, bei 1.200 Euro Brutto rund 240 Euro monatlich.⁵⁷ Auf Grund der arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge ist zudem von einem höheren Stundenlohn auszugehen, was die Kosten im Vergleich zu den privilegierten Minijobs in Privathaushalten zusätzlich erhöht.

Deutlich umfangreicher sind zudem die Meldepflichten, da keine einheitliche Meldestelle existiert, sondern verschiedene Sozialversicherungsträger (Bundesagentur für Arbeit, Krankenversicherung, Unfallversicherung) sowie das Finanzamt melderechtlich bedient werden müssen. In Verbindung mit den Erfordernissen bezüglich der monatlichen Gehaltsabrechnung ist der Verwaltungsaufwand so hoch, dass er von pri-

⁵⁶ Berechnung unter www.minijob-zentrale.de – Haushaltsscheckrechner [12.01.2010].

⁵⁷ Berechnung unter www.dak.de – Gleitzoneurechner [12.01.2010].

vaten Arbeitgebern nur selten zu bewältigen sein dürfte und eher die Übertragung an ein Steuerberatungsbüro verlangt.

Sonderform: Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen

Haushalte, in denen Pflegebedürftige im Sinne des SGB XI leben, können Haushaltshilfen aus jenen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU einstellen, mit denen eine Vermittlungsabsprache besteht.⁵⁸ Die Gesamtkosten sind vergleichsweise gering, der Verwaltungsaufwand jedoch außerordentlich hoch.

Voraussetzung für eine Einstellung ist, dass im Haushalt eine pflegebedürftige Person im Sinne des SGB XI lebt, die Einstellung sozialversicherungspflichtig, vollzeitlich und zu den tariflichen oder ortsüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen erfolgt. Außerdem hat der Arbeitgeber eine angemessene Unterkunft zur Verfügung zu stellen, was im Regelfall durch Aufnahme in den Arbeitgeberhaushalt erfolgt. Haushaltshilfen dürfen eingestellt werden zur Übernahme hauswirtschaftlicher Tätigkeiten und seit 1. Januar 2010 auch für „notwendige pflegerische Alltagshilfen“ (§ 21 BeschV). Als notwendige pflegerische Alltagshilfen gelten „Maßnahmen, zu denen jedermann ohne Ausbildung in der Lage ist und die von Angehörigen wie selbstverständlich erwartet werden. Dazu gehören einfache Hilfestellungen bei der Körperpflege, der Ernährung, der Ausscheidung und der Mobilität“⁵⁹.

Bei einem tariflichen Entgelt von rund 1.200 Euro brutto monatlich (unterschiedliche Bruttolöhne je nach Tarifgebiet) belaufen sich die arbeitgeberseitigen Kosten einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge auf gut 1.500 Euro monatlich, abzüglich einer Pauschale für Unterkunft und Verpflegung in Höhe von rund 390 Euro monatlich.⁶⁰ Steht eine Haushaltshilfe als Live-In rund um die Uhr zur Verfügung, was nur unter Missachtung der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen (maximale Arbeitszeit 40 Stunden wöchentlich) möglich aber vermutlich gängige Praxis ist, handelt es sich um ein vergleichsweise kostengünstiges Beschäftigungsverhältnis, das über die Pflegeversicherung in Form von Pflegegeldleistungen teilweise refinanziert wird.

Der Verwaltungsaufwand ist jedoch außerordentlich hoch. Neben den umfangreichen Meldepflichten im Zusammenhang mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen allgemein (s.o.), ist ein zweistufiges Einstellungsverfahren über die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit zu durchlaufen.⁶¹ Dies ist in der Regel für jedes neue Beschäftigungsverhältnis erforder-

58 Vermittlungsabsprachen bestehen mit Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien und Rumänien. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2010b, S. 5.

59 Bundesagentur für Arbeit, 2010b, S. 4.

60 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2010a, S. 2.

61 Sofern eine bereits ausgewählte Haushaltshilfe eingestellt werden soll, ist vor deren Einreise ein Vermittlungsauftrag bei der ZAV einzureichen, die eine Zusicherung auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis gibt. Nach deren Einreise, aber vor der Beschäftigungsaufnahme muss vom Arbeitgeber die Arbeitserlaubnis bei der BA beantragt werden. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2010b, S. 6ff.

lich, so dass die befristete Beschäftigung von zwei Haushaltshilfen im Rotationsverfahren entsprechend aufwändig ist. Insofern verwundert es nicht, dass die Zahl der Vermittlungsverfahren mit rund 3.000 (Daten für 2008)⁶² bislang sehr gering ist.

Sonderform: Au Pair

Auch für die Betreuung von Kindern können Live-Ins in Form von Au pairs in die Haushalte der Familien aufgenommen werden. Die Gesamtkosten sind vergleichsweise günstig, der Verwaltungsaufwand ausgesprochen gering.

Au pairs können im Umfang von maximal 30 Stunden wöchentlich Aufgaben der Kinderbetreuung sowie leichte hauswirtschaftliche Tätigkeiten übertragen werden.⁶³ Da sie im Haushalt leben, sind individuelle, auch kurzfristige Absprachen bezüglich ihrer Arbeitszeiten möglich. Ihre Beschäftigung als Au pair ist auf maximal ein Jahr beschränkt.

Die Kosten belaufen sich auf rund 350 Euro monatlich (260 Euro Taschengeld, Krankenversicherungsbeiträge, Monatsticket für den Öffentlichen Personennahverkehr) zuzüglich Kost und Logis. Sie sind vollständig privat zu finanzieren.

Au pairs sind im Vergleich zu anderen Betreuungsarrangements relativ günstig und zugleich sehr flexibel. Durch die Beschränkung einer Au-pair-Beschäftigung auf maximal ein Jahr müssen sich die zu betreuenden Kinder jedoch regelmäßig auf neue Betreuungskräfte einstellen.

3.3 Zusammenfassung: Interessen der Privathaushalte an irregulärer Beschäftigung

Es gibt eine hohe Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen, die jedoch nur in geringem Umfang über reguläre Beschäftigung gedeckt wird. Die Gründe hierfür hängen eng mit den je spezifischen Modalitäten zusammen, durch die die verschiedenen Möglichkeiten der regulären Bedarfsdeckung gekennzeichnet sind.

- Reguläre Angebote im Bereich der Pflege, aber auch der Kinderbetreuung, sind nicht immer ausreichend und vielfach nicht bedarfsgerecht verfügbar.
- Insbesondere bei umfangreichen Bedarfen sind sie in der Regel mit hohen Kosten verbunden, die überwiegend privat gedeckt werden müssen. Die Finanzierung dürfte für viele Ältere und Eltern mit geringe(re)n Renten- und Erwerbseinkommen vielfach nicht möglich sein.
- Der bürokratische Aufwand bei der Beschäftigung eigenen Personals dürfte für viele Haushalte nicht zu bewältigen sein. Sozialversicherungspflichtige Beschäfti-

62 Vgl. Bundesagentur für Arbeit o.J.-a.

63 Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009c.

gungsverhältnisse können auf Grund des außerordentlich hohen und komplizierten Verwaltungsaufwandes in der Regel nicht in Eigenregie administriert werden. Das Haushaltsscheckverfahren stellt trotz seiner reduzierten Meldepflichten insbesondere an Ältere noch zu hohe Anforderungen.

- Vielfach besteht Unkenntnis darüber, dass auch Beschäftigungen in zeitlich geringem Umfang angemeldet werden müssen. Dies hängt eng mit Abgrenzungsproblemen zwischen ‚Nachbarschaftshilfe gegen Aufwandsentschädigung‘ und Erwerbstätigkeit zusammen, insbesondere wenn der Bedarf nach einer Hilfe und deren Einsatz über einen längeren Zeitraum langsam ansteigt – vom sporadischen Fensterputzen über den wöchentlichen Einkauf bis zur täglichen Hilfe bei der Essenszubereitung. Darüber hinaus ist die Anmeldepflicht für die Arbeit gebenden Privathaushalte möglicherweise auch dann schwer erkennbar, wenn es sich um einen zeitlich sehr geringfügigen Einsatz in *ihrem* Haushalt handelt, die beschäftigte Person jedoch im Rahmen mehrerer Beschäftigungsverhältnisse eine erwerbsförmerige Arbeit ausübt und deshalb jedes Beschäftigungsverhältnis, unabhängig vom einzelnen zeitlichen Umfang, angemeldet werden muss.

4 Irreguläre Beschäftigung: begünstigende rechtliche Regulierungen

Das Interesse an irregulärer Beschäftigung seitens der Privathaushalte ist, wie dargestellt, aus verschiedenen Gründen groß. Es kann jedoch nur realisiert werden, wenn für diesen Bedarf genügend Arbeitskräfte mit entsprechenden Interessen zur Verfügung stehen. Wie die statistischen Daten zu irregulärer Beschäftigung belegen (s. Kap. 2), ist dies offensichtlich der Fall. Welche Interessen auf Seiten der Beschäftigten an einer irregulären Beschäftigung bestehen könnten, ist Gegenstand dieses Kapitels. Unter der Annahme, dass mit dem Erwerbseinkommen die ökonomische Situation verbessert werden soll, werden zentrale gesetzliche Grundlagen (Rechtsstand 2009 bzw. 01.01.2010) darauf hin analysiert, in welcher Lebenslage welche Möglichkeiten bestehen, erwerbstätig zu sein und ein (Neben-)Einkommen zu erzielen.

Dabei bestehen zentrale rechtliche Unterschiede zwischen Personen mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit bezüglich der Möglichkeit, eine reguläre Beschäftigung auszuüben.

Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (und ihnen Gleichgestellte) können sich generell uneingeschränkt am Arbeitsmarkt bewegen, sei es als selbstständig Erwerbstätige oder als abhängig Beschäftigte. Da aus irregulärer Beschäftigung keine sozialen Sicherungsansprüche erwachsen, wird für die weitere Analyse davon ausgegangen, dass in dieser Weise beschäftigte Personen anderweitig gesichert sind und das Einkommen aus irregulärer Beschäftigung insofern ein zusätzliches ist, um die – unter Umständen prekäre – ökonomische Gesamtsituation zu verbessern. Untersucht werden hier die gesetzlichen Grundlagen, die die Möglichkeit des *Zuverdienstes* zu anderen Einkommen, insbesondere zu Sozialleistungen und Erwerbseinkommen, regulieren und vor dem Hintergrund der spezifischen Beschränkungen und Anrechnungsregelungen besondere Anreize zu irregulärer Beschäftigung setzen (Kap. 4.1).

Für *Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit* besteht hingegen der juristische Grundsatz des ‚Verbots mit Erlaubnisvorbehalt‘.⁶⁴ Damit sind der Zugang nach und der Aufenthalt in Deutschland sowie die Ausübung einer Beschäftigung verboten, sofern sie nicht ausdrücklich kraft Gesetz oder durch Erteilung einer entsprechenden Genehmigung erlaubt sind. Die Möglichkeit, eine reguläre Beschäftigung in Deutschland aufnehmen zu können, variiert in Abhängigkeit vom Herkunftsland. Untersucht werden hier gesetzliche Grundlagen, die den *Arbeitsmarktzugang* regeln und auf Grund von Beschränkungen bezüglich einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis besondere Anreize zu irregulärer Beschäftigung setzen (Kap. 4.2).

64 Vgl. Sieveking 2007, S. 138.

4.1 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit

Negative Anreize zu Lasten einer regulären Beschäftigung können darin bestehen, dass zusätzliches Einkommen die Höhe von Sozial- oder Transferleistungen reduziert oder zusätzliche Kosten in Form von Beiträgen oder Abgaben entstehen. Wichtige gesetzliche Grundlagen, die im Folgenden untersucht werden, sind die *bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen* Arbeitslosengeld (ALG) II, Kinderzuschlag, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Kap. 4.1.1), die *Lohnersatzleistungen* ALG I, Elterngeld, Renten (Kap. 4.1.2) sowie das *Sozialversicherungs- und Steuerrecht* (Kap. 4.1.3). Von besonderem Interesse für die Analyse sind im Bereich der Sozialleistungen das Sicherungsniveau und die Zuverdienstregelungen, im Sozialversicherungs- und Steuerrecht die Auswirkungen auf die Höhe von Steuern und Sozialabgaben.

4.1.1 Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen

Für alle hier untersuchten Leistungen gilt: Sie sind streng bedürftigkeitsgeprüft, das heißt, dass sowohl das eigene Einkommen und Vermögen als auch das der Partnerin oder des Partners – in Ehe, eingetragener Lebenspartnerschaft oder auch nur ‚lose‘ zusammenlebend – vorrangig und weitgehend eingesetzt werden muss, bevor ein Leistungsanspruch realisiert werden kann. Die Leistungen sind als Mindestsicherung auf bescheidenem Niveau konzipiert. Zusätzliches Einkommen wird umfassend angerechnet, so dass eine Verbesserung der ökonomischen Gesamtsituation durch ein reguläres Nebeneinkommen nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Arbeitslosengeld II (SGB II)

ALG II erhalten Personen, die im Erwerbsalter und erwerbsfähig sowie hilfebedürftig sind (§ 7 Abs. 1 SGB II).⁶⁵ Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes ist pauschaliert und beträgt seit 1. Juli 2009 für eine allein stehende oder allein erziehende Person 359 Euro, für Paare je 323 Euro und für Kinder in Abhängigkeit von ihrem Alter zwischen 215 und 287 Euro monatlich. Darüber hinaus werden die angemessenen Miet- und Heizkosten übernommen sowie Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung entrichtet. In besonderen Fällen werden auch Leistungen für regelmäßige sowie für einmalige Mehrbedarfe gewährt. Im September 2009 betrug der durchschnittliche anerkannte Bedarf einer allein stehenden Person 635 Euro monatlich.⁶⁶

65 Im *Erwerbsalter* sind Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II (65-67 Jahre) noch nicht erreicht haben (§ 7 Abs. 1 SGB II). *Erwerbsfähig* ist, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann (§ 8 Abs. 1 SGB II). *Hilfebedürftig* ist, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln sichern kann und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen erhält (§ 9 Abs. 1 SGB II).

66 Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009d.

Eine Nebentätigkeit ist erlaubt, der zeitliche Umfang nicht beschränkt. ALG II wird grundsätzlich auch gewährt, wenn eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wird, das Einkommen aber nicht ausreicht, um den gesamten Bedarf der Person bzw. der Familie zu decken. Nebeneinkommen wird nach Abzug von Steuern, Sozialabgaben und Werbungskosten (bereinigtes Einkommen) sowie eines einheitlichen Freibetrages in Höhe von 100 Euro teilweise angerechnet (§ 30 SGB II). Vom Teil des Bruttoeinkommens zwischen 100 und 800 Euro monatlich bleiben 20 Prozent anrechnungsfrei, vom Teil zwischen 800 und 1.200 Euro (für ALG-II-Beziehende mit Kindern 1.500 Euro) weitere 10 Prozent.

Daraus ergeben sich beispielsweise folgende Freibeträge:

Bruttoeinkommen	Freibetrag
100 Euro	100 Euro
400 Euro	160 Euro
800 Euro	240 Euro
1.200 Euro	280 Euro

Quelle: BMAS 2009c., S. 46.

Kinderzuschlag (§ 6a BKGG)

Eltern, die ihren eigenen Bedarf gemäß SGB II decken können, jedoch nicht den ihrer Kinder, haben Anspruch auf Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro je Kind, wenn hierdurch der Bezug von ALG II vermieden werden kann. Die Berechnungen zur Feststellung eines Anspruchs auf Kinderzuschlag sind außerordentlich kompliziert, grundsätzlich sind die Einkommensbedingungen jedoch so konzipiert, dass das Sicherungsniveau (Einkommen zuzüglich Kinderzuschlag) dem des SGB II vergleichbar ist.

Um einen Anspruch auf Kinderzuschlag realisieren zu können, müssen Eltern einerseits mindestens ein Bruttoeinkommen erzielen, mit dem sie ihren eigenen Bedarf decken können. Die *Mindesteinkommensgrenze* beträgt pauschal für Elterpaare 900 Euro, für Alleinerziehende 600 Euro. Andererseits darf das bereinigte Einkommen den elterlichen Bedarf gemäß SGB II zuzüglich Kinderzuschlag nicht übersteigen. Die *Höchsteinkommensgrenze* ist abhängig von den familiären Lebensumständen (Elternpaar oder Alleinerziehende, Zahl der Kinder, Kosten der Unterkunft).

Vereinfachtes Berechnungsbeispiel

	Elternpaar mit drei Kindern Miete: 900 Euro	Alleinerziehende mit drei Kindern Miete: 830 Euro
Mindesteinkommensgrenze pauschal	900 Euro	600 Euro
Höchsteinkommensgrenze:	1.626 Euro	1.333 Euro
- Bedarf der Eltern gesamt:	1.206 Euro	913 Euro
Regelsatz gem. SGB II	646 Euro	359 Euro
Mehrbedarf bei Alleinerziehenden	–	129 Euro
Anteilige Kosten der Unterkunft	560 Euro	425 Euro
- Gesamtkinderzuschlag (je Kind 140 Euro)	420 Euro	420 Euro

Quelle: Familienkasse 2009.

Erzielen Eltern ein bereinigtes Einkommen in Höhe ihres eigenen Bedarfes, wird der Kinderzuschlag in voller Höhe ausgezahlt. Das Gesamteinkommen des Elternpaares mit drei Kindern beispielsweise erhöht sich durch den Kinderzuschlag (420 Euro) von 1.206 Euro (bereinigtes Einkommen in Höhe ihres Bedarfes) auf 1.626 Euro monatlich. Übersteigt jedoch das bereinigte Einkommen den Elternbedarf, wird der übersteigende Teil rund zur Hälfte auf den Kinderzuschlag angerechnet: Je volle 10 Euro Einkommen mindern den Kinderzuschlag um 5 Euro. Erzielt beispielsweise das Elternpaar mit drei Kindern ein bereinigtes Einkommen in Höhe von 1.426 Euro, wird der den elterlichen Bedarf (1.206 Euro) übersteigende Teil (220 Euro) zur Hälfte (110 Euro) auf den Kinderzuschlag (420 Euro) angerechnet. Es verbleibt ein auszahlender Gesamtkinderzuschlag in Höhe von 310 Euro, das Gesamteinkommen erhöht sich auf 1.736 Euro monatlich.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)

Anspruch auf Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung haben Personen im Erwerbsalter, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, sowie Personen im Rentenalter, sofern sie hilfebedürftig im Sinne des SGB XII sind (§ 41 Abs. 1 SGB XII). Bedürftigkeitsprüfung und Absicherungsniveau sind grundsätzlich vergleichbar denen des SGB II.

Eine Nebentätigkeit ist erlaubt, der zeitliche Umfang nicht festgelegt. Jedoch ist für den Leistungsanspruch bei voller Erwerbsminderung Voraussetzung, dass eine Beschäftigung von täglich mindestens drei Stunden nicht mehr möglich ist. Insofern dürfte es sich hier zugleich um die zeitliche Obergrenze für eine Nebentätigkeit handeln. Nebeneinkommen wird teilweise angerechnet. 30 Prozent des bereinigten Einkommens,

höchstens jedoch 180 Euro (50 Prozent des Eckregelsatzes) bleiben anrechnungsfrei (§ 82 Abs. 3 SGB XII).

4.1.2 Lohnersatzleistungen

Bei Lohnersatzleistungen handelt es sich um Leistungen, die insbesondere auf Grund ihrer Beitragsbezogenheit, bei ALG I und Elterngeld in Verbindung mit dem Netto-lohnbezug, zu prekären ökonomischen Lebenslagen führen können, aber nicht müssen. War das Nettoeinkommen gering, fallen ALG I und Elterngeld entsprechend niedrig aus. Ist (zudem) die Erwerbsbiografie von Versicherungslücken gekennzeichnet, beispielsweise auf Grund von erziehungs- oder pflegebedingten Erwerbsunterbrechungen, wirkt sich dies zusätzlich nachteilig auf die Rentenhöhe aus. Erwerbsbiografien von Frauen sind in besonderer Weise von Teilzeitbeschäftigungen und Niedriglöhnen sowie von Versicherungslücken gekennzeichnet, was dazu führt, dass sie durchschnittlich geringere Erwerbseinkommen und in Folge auch Lohnersatzleistungen beziehen als Männer. Da keine Existenz sichernden Untergrenzen in diese Leistungssysteme eingezogen sind, kann eine *individuell prekäre* ökonomische Situation entstehen. Jedoch ist die Leistungsgewährung nicht an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt, so dass die ökonomische *Gesamtsituation dennoch zufrieden stellend* sein kann. Die Möglichkeit, ein Nebeneinkommen zu erzielen, ist aus diesem Grund individuell unterschiedlich bedeutsam, für Menschen in einer prekären ökonomischen Gesamtsituation jedoch von besonderer Relevanz.

Für die verschiedenen Sozialleistungen bestehen unterschiedliche Zuverdienstregelungen. Allgemein sind sie bei den Renten vergleichsweise großzügig gestaltet, bei ALG I und Elterngeld hingegen relativ eng beschränkt, so dass insbesondere hier eine Verbesserung der ökonomischen Situation über ein reguläres Nebeneinkommen nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Arbeitslosengeld I (SGB III)

Anspruch auf ALG I haben sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Falle ihrer Arbeitslosigkeit⁶⁷. Sie erhalten 60 Prozent ihres (pauschalierten) Nettoarbeitsentgeltes, das sie durchschnittlich im letzten Jahr vor der Arbeitslosigkeit erzielt haben, Arbeitslose mit mindestens einem Kind erhalten den erhöhten Leistungssatz von 67 Prozent. Die Anspruchsdauer richtet sich nach der Dauer der Beitragszahlungen vor sowie dem Alter der arbeitslosen Person zu Beginn der Arbeitslosigkeit, sie beträgt maximal 24 Monate (§ 127 SGB III).

⁶⁷ Arbeitslos im Sinne des Leistungsrechts ist, wer keine Beschäftigung oder eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden wöchentlich ausübt, jedoch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden wöchentlich sucht (§ 119 SGB III).

Eine Nebentätigkeit von weniger als 15 Stunden wöchentlich ist erlaubt; bei zeitlich umfangreicherer Tätigkeit geht der Arbeitslosigkeitsstatus und damit der Leistungsanspruch verloren. Bereinigtes Einkommen, das den einheitlichen Freibetrag in Höhe von 165 Euro übersteigt, wird vollständig auf ALG I angerechnet (§ 141 SGB III). Für Beschäftigte mit einem höheren Erwerbseinkommen können im Falle von Arbeitslosigkeit erhebliche finanzielle Einbußen entstehen, die unter Umständen auch durch ein Nebeneinkommen aus regulärer Beschäftigung nicht vollständig geschlossen werden können. Bei Beschäftigten mit sehr niedrigen Leistungsansprüchen kann auch bei einem regulären Nebeneinkommen in maximaler Höhe Hilfebedürftigkeit gem. SGB II bestehen.

Elterngeld (BEEG)

Seit 1. Januar 2007 erhalten Eltern nach der Geburt eines Kindes nicht mehr das als Pauschalbetrag gewährte Erziehungsgeld, sondern Elterngeld, welches an das Nettoerwerbseinkommen, das vor der Geburt des Kindes erzielt wurde, anknüpft und dieses mit einer Ersatzrate von 67 Prozent teilweise kompensiert. Erziehungsgeld wurde im Regelfall für 24 Monate in einer Höhe von *maximal* 300 Euro monatlich gezahlt, wohingegen Elterngeld für 14 Monate in einer Höhe von *mindestens* 300 Euro monatlich bezogen werden kann.⁶⁸ Während das Erziehungsgeld in Abhängigkeit vom Familieneinkommen gewährt wurde und entfiel, wenn ein Grenzbetrag überschritten wurde, wird beim Elterngeld nur das Einkommen des Elternteils berücksichtigt. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass nur rund drei Viertel (77 Prozent) aller Eltern auch Erziehungsgeld erhielten (Geburt eines Kindes in 2006), wohingegen rund 100 Prozent aller Eltern, deren Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde, Elterngeld bezogen.⁶⁹

Wie beim früheren Erziehungsgeld ist neben dem Bezug von Elterngeld eine Erwerbstätigkeit bis zu 30 Stunden wöchentlich erlaubt. Das hieraus erzielte Erwerbseinkommen wird bei der Berechnung des Elterngeldes insofern berücksichtigt, als dass sich das Elterngeld in diesem Fall aus der Differenz zwischen dem vor und nach der Geburt erzielten bereinigten Einkommen berechnet; es beträgt jedoch mindestens 300 Euro.

68 Beim *Erziehungsgeld* bestand die Möglichkeit, den Bezugszeitraum auf 12 Monate zu verkürzen mit einem erhöhten Erziehungsgeldbetrag von maximal 450 Euro. Beim *Elterngeld* besteht die Möglichkeit, den Auszahlungszeitraum auf bis zu 28 Monate zu verlängern bei Halbierung des Elterngeldbetrages.

69 Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsförderung 2008, S. 39ff, 14ff.

Beispielrechnung

	Ohne Erwerbseinkommen neben Elterngeld	Mit Erwerbseinkommen neben Elterngeld
Nettoeinkommen vor der Geburt	1.000 Euro	1.000 Euro
Nettoeinkommen nach der Geburt	0 Euro	400 Euro
Differenz	1.000 Euro	600 Euro
Elterngeld (67 % der Differenz)	670 Euro	402 Euro
Gesamteinkommen (Nettoeinkommen plus Elterngeld)	670 Euro	802 Euro

Quelle: eigene Berechnung.

Durch diesen Berechnungsmodus bleibt grundsätzlich ein Drittel des Nebeneinkommens anrechnungsfrei, der darüber liegende Betrag wird vollständig beim Elterngeld angerechnet. Die ökonomische Situation während des Bezuges von Elterngeld lässt sich insofern durch eine reguläre Beschäftigung nur eingeschränkt verbessern, was für Personen bzw. Familien mit insgesamt geringen Einkommen vergleichsweise problematischer ist als für jene in komfortablerer finanzieller Lage.

Renten (SGB VI)

Renten können aus verschiedenen Gründen bezogen werden: als Versichertenrente wegen Alters oder wegen einer Erwerbsminderung sowie als vom Versicherten abgeleitete Hinterbliebenenrente bei dessen Tod. Die Berechnung der individuellen Rentenansprüche ist außerordentlich kompliziert, die Höhe hängt unter anderem auch von der jeweiligen Rentenart ab. Neben allen Renten ist eine Erwerbstätigkeit erlaubt. Je nach Rentenart gelten unterschiedliche Zuverdienstregelungen, der Freibetrag beträgt jedoch immer *mindestens* 400 Euro monatlich. Im Vergleich zu den übrigen Lohnersatzleistungen sind die Zuverdienstregelungen bei den Renten vergleichsweise großzügig und erlauben in der Regel eine spürbare Verbesserung der ökonomischen Situation durch ein reguläres Nebeneinkommen.

Neben einer *Regelaltersrente* (ab 65 Jahre) darf Nebeneinkommen in unbeschränkter Höhe erzielt werden.

Vorzeitig in Anspruch genommene Altersrenten, beispielsweise für langjährig Versicherte, werden mit Rentenabschlägen versehen (0,3 Prozent je Monat vorzeitiger Inanspruchnahme, max. 10,8 Prozent), die während der gesamten Rentenbezugsdauer

wirksam sind. Eine *volle Erwerbsminderungsrente* entspricht in ihrer Höhe einer vorgezogenen Altersrente. Bei einem Nebeneinkommen oberhalb von 400 Euro wird bei beiden Rentenarten der Rentenzahlbetrag stufenweise reduziert.

Da bei einer *Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung* angenommen wird, dass eine (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit weiterhin möglich ist, beträgt sie 50 Prozent einer vollen Erwerbsminderungsrente. In Abhängigkeit von der Höhe des Zuverdienstes und bestimmter Zuverdienstgrenzen wird die Rente ohne Abzug gezahlt oder stufenweise reduziert. 2009 konnten *mindestens* 870 Euro (Westdeutschland) bzw. 764 Euro (Ostdeutschland) hinzuverdient werden, ohne dass Rentenabzüge vorgenommen wurden.⁷⁰

Die *große Witwen-/Witwerrente* entspricht in ihrer Höhe 55 Prozent der vorgezogenen Altersrente des/der verstorbenen Versicherten.⁷¹ Da bei Hinterbliebenen unter 45 Jahre, die keine Kinder (mehr) zu versorgen haben, angenommen wird, dass sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, erhalten sie befristet für zwei Jahre eine *kleine Witwen-/Witwerrente* in Höhe von 25 Prozent. Beim Bezug einer großen oder kleinen Witwen-/Witwerrente wird eigenes Einkommen (Erwerbs-, Erwerbsersatz-, Vermögenseinkommen) oberhalb eines Freibetrages zu 40 Prozent angerechnet. 2009 betrug der Grundfreibetrag 718 Euro (Westdeutschland) bzw. 637 Euro (Ostdeutschland).

4.1.3 Sozialversicherungs- und Steuerrecht

Neben den bisher genannten Bezieherinnen und Beziehern von Sozialleistungen kann ein ‚Nebeneinkommen‘ für zwei weitere Personengruppen von Interesse sein: Beschäftigte, die zu ihrem sozialversicherungspflichtigen Erwerbseinkommen aus einer, möglicherweise unfreiwillig teilzeitigen, Hauptbeschäftigung ein zusätzliches Einkommen erzielen wollen sowie Ehegatten von Beschäftigten, die (vorübergehend) nicht erwerbstätig waren und nun (wieder) an einem eigenen Erwerbseinkommen interessiert sind. In Abhängigkeit von der Höhe des zusätzlichen Einkommens sowie weiterer Faktoren, insbesondere des Familienstandes, müssen unter Umständen Beiträge zur Sozialversicherung bzw. Steuern abgeführt werden, die das verbleibende Netto-Einkommen (erheblich) mindern können.

Grundsätzlich gilt, dass (Neben-)Einkommen aus einer *geringfügigen Beschäftigung arbeitnehmerseitig* beitrags-⁷² und steuerfrei und auch im Rahmen der Einkommen-

70 Vgl. BMAS 2009a, S. 30.

71 Für bestimmte Gruppen gelten noch die vor der Rentenreform 2001 bestehenden günstigeren Regelungen zur Hinterbliebenenrente, insbesondere beträgt die große Witwen-/Witwerrente 60 Prozent, und die kleine Witwen-/Witwerrente wird unbefristet gewährt.

72 Beschäftigte haben die Möglichkeit, den arbeitgeberseitigen Pauschalbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung (15 Prozent des Arbeitsentgeltes) auf den vollen Pflichtbeitrag (19,9 Prozent) aufzustocken. Hierdurch erhöht sich durch ein Jahr geringfügiger Beschäftigung mit einem Einkommen in Höhe von 400 Euro monatlich der monatliche Rentenzahlbetrag von 3,11 Euro auf 4,13 Euro. Neben der geringfügig höheren Rente werden insbesondere Ansprüche auf das volle Leistungsspektrum der Gesetzlichen Rentenversicherung erworben (Anspruch auf alle Rentenarten sowie auf Rehabilitationsleistungen). Vgl. BMAS 2009b, S. 10f.

steuerveranlagung unberücksichtigt bleibt. Das Bruttoeinkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung entspricht insofern dem ausgezahlten Nettoeinkommen und erhöht so das Gesamteinkommen einer oder eines Beschäftigten bzw. das eines Ehepaares in voller Höhe.

Anders verhält es sich bei einem (zusätzlichen) Erwerbseinkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Dies ist *sozialversicherungs- und steuerpflichtig*, wobei die Höhe der Beiträge und Steuern grundsätzlich unter Berücksichtigung des *individuellen* Gesamteinkommens ermittelt wird.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Nehmen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein zweites sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf, so ist dieses mit hohen Abgaben belastet.

Auf das zusätzliche Einkommen ist der volle Beitragssatz (rund 20 Prozent) zur *Sozialversicherung* zu entrichten.⁷³ Den zusätzlichen Sozialabgaben stehen jedoch nur eingeschränkte Leistungsverbesserungen gegenüber, da über die Hauptbeschäftigung bereits ein umfassender Sozialversicherungsschutz besteht: Der Umfang der Sachleistungen bleibt unverändert, allein die Höhe der Lohnersatzleistungen steigt entsprechend der zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge. Dies wird jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt – im Leistungsfall – wirksam.

Neben den Sozialversicherungsabgaben sind auf das zusätzliche Einkommen *Steuern* zu entrichten, die gemäß der Steuerklasse VI berechnet werden. Diese ist gekennzeichnet durch eine hohe Steuerlast, da keine pauschalen Freibeträge, beispielsweise der Grundfreibetrag oder der Arbeitnehmerpauschbetrag, Steuer entlastend berücksichtigt werden. Zwar werden bei der Einkommensteuerveranlagung *alle* Einkommen zur Ermittlung des zutreffenden Steuersatzes berücksichtigt und etwaige unterjährige Überzahlungen erstattet, die monatlich wirksamen Abzüge sind jedoch zunächst erheblich.

Die insgesamt hohe Abgabenbelastung ist insbesondere für Beschäftigte mit geringen Einkommen problematisch, da sie in besonderer Weise auf das *monatlich verfügbare* Einkommen angewiesen sind; zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werdende Leistungszuwächse oder Steuerrückerstattungen sind auf Grund ihrer aktuell schwierigen ökonomischen Lebenslage eher von nachrangiger Bedeutung.

⁷³ Für Arbeitsentgelte oberhalb von 400 Euro bis zur Grenze von 800 Euro besteht eine so genannte Gleitzone mit ermäßigten Sozialabgaben für die Beschäftigten (s. FN 76). Bei Einkommen aus zwei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in der Regel das Gesamteinkommen mehr als 800 Euro monatlich beträgt und insofern der volle Beitragssatz Anwendung findet.

Ehegatten von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerschaften verfügen sowohl im Sozialversicherungs- als auch im Steuerrecht über einen Sonderstatus. Mit der beitragsfreien Familienversicherung⁷⁴ und dem Splitting-Verfahren zur Ermittlung der Einkommensteuer⁷⁵ wird das so genannte ‚männliche Ernährermodell‘ gefördert. Hierbei trägt der Ehemann die Hauptverantwortung für den Lebensunterhalt, während die Ehefrau hauptverantwortlich für die Familienarbeit ist und kein Erwerbseinkommen oder nur ein geringfügiges im Sinne eines Zuverdienstes erzielt. Nimmt sie jedoch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf, verringert sich die staatliche Förderung mit zunehmender Einkommenshöhe.

Die beitragsfreie Familienversicherung über den Ehemann endet; es sind nun eigene *Sozialversicherungsbeiträge* zu entrichten, die in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe zwischen 9 und 20 Prozent des Arbeitsentgeltes betragen (Gleitzone-Regelung)⁷⁶. Den zusätzlichen Sozialabgaben stehen auch hier nur eingeschränkte Leistungsverbesserungen gegenüber, da über den Ehegatten bereits ein grundständiger Sozialversicherungsschutz bestand. Insbesondere bestehen nun Ansprüche auf Lohnersatzleistungen, die jedoch bei niedrigem Einkommen, wie es Frauen häufig aus einer Teilzeitbeschäftigung erzielen, entsprechend gering sind und zudem erst im Leistungsfall wirksam und sichtbar werden.

Auch die *steuerliche Förderung* der Ehe im Rahmen des Splitting-Verfahrens reduziert sich mit steigendem Erwerbseinkommen der Ehefrau, da neben dem höheren zu versteuernden Gesamteinkommen unter Umständen auch ein höherer Steuersatz maßgeblich wird. Darüber hinaus ist das zusätzliche Erwerbseinkommen häufig mit einer hohen monatlichen Steuerlast belegt, da Ehepaare mit Erwerbseinkommen in deutlich unterschiedlicher Höhe in der Vergangenheit in der Regel die Steuerklassenkombination III / V gewählt haben. Bei dieser Steuerklassenkombination werden alle Steuerentlastend wirkenden Vorschriften in der Steuerklasse III berücksichtigt und entlasten dadurch das höhere Einkommen, in der Regel das des Mannes, entsprechend umfang-

74 Ehegatten eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind über diesen beitragsfrei in der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialen Pflegeversicherung sowie der Gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert, sofern sie nicht selbst insbesondere auf Grund einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung versichert sind.

75 Ehepaare können zwischen der getrennten Veranlagung und der Zusammenveranlagung wählen. Bei der Zusammenveranlagung wird die Einkommensteuer nach dem Splitting-Verfahren berechnet. Hierfür werden die von beiden Ehegatten erzielten Einkünfte addiert, die Steuer für die Hälfte des gemeinsamen Einkommens nach dem hierfür maßgeblichen Steuersatz berechnet und sodann verdoppelt. Diese Veranlagungsart ist für Ehepaare mit Einkommen in sehr unterschiedlicher Höhe die günstigere, weil für das ermittelte niedrigere Einkommen je Ehegatte auch ein niedrigerer Steuersatz anzuwenden ist. Vgl. BMF 2009a.

76 Für Arbeitsentgelte oberhalb von 400 Euro bis zur Grenze von 800 Euro besteht eine so genannte Gleitzone. Für Arbeitsentgelte innerhalb dieser Gleitzone zahlt der Arbeitgeber grundsätzlich den vollen Arbeitgeberanteil, während der Arbeitnehmeranteil linear von rund 9 Prozent am Anfang der Gleitzone bis zum vollen Arbeitnehmeranteil bei 800 Euro steigt.

reich. Das geringere Einkommen, in der Regel das der Frau, wird mit der Steuerklasse V versteuert, in die keine Freibeträge eingelassen sind.

In Verbindung mit den Sozialversicherungsbeiträgen reduziert sich das verbleibende Nettoeinkommen umfangreich (und in Folge auch alle nettolohnbasierten Entgeltersatzleistungen). Auf Grund dieser Effekte enthält insbesondere die Ehegattenbesteuerung erhebliche negative Anreizwirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen.

Aus diesem Grund wurde zum 1. Januar 2010 als weitere Wahlmöglichkeit das sogenannte ‚Faktorverfahren‘ (Steuerklasse IV-Faktor/IV-Faktor) eingeführt.⁷⁷ Hierbei werden die Steuer mindernden Wirkungen des Ehegattensplittings anders als bisher bei beiden Partnern entsprechend ihrer tatsächlichen Einkommensanteile berücksichtigt, wodurch dem Partner mit dem geringeren Einkommen ein deutlich höheres monatliches Nettoeinkommen verbleibt.⁷⁸

4.2 Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit

Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind in Abhängigkeit vom Herkunftsland unterschiedlichen Bedingungen und Restriktionen unterworfen. Während Staatsangehörigen der Europäischen Union (EU) auf Grund der im EG-Vertrag verbindlich geregelten Freizügigkeit uneingeschränkte *Einreise- und Aufenthaltsrechte* in Deutschland (und jedem anderen EU-Mitgliedsstaat) gewährt werden, dürfen Angehörige anderer Staaten (im Weiteren: Drittstaatsangehörige) in der Regel nur mit einer Genehmigung nach Deutschland einreisen und sich hier aufhalten. Auch hinsichtlich des *Zugangs zum Arbeitsmarkt* bestehen unterschiedliche Regelungen. Hier ist jedoch zu unterscheiden zwischen Staatsangehörigen der ‚alten‘ EU-Mitgliedsstaaten einerseits, die auf Grund der EU-Freizügigkeitsrechte uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, und jenen aus den ‚neuen‘ EU-Staaten sowie Drittstaatsangehörigen andererseits, für die (noch) Beschränkungen gelten. Die zweite Gruppe unterliegt dem juristischen Prinzip des allgemeinen ‚Verbots mit Erlaubnisvorbehalt‘, nach dem jede Beschäftigung verboten ist, sofern sie nicht ausdrücklich kraft Gesetz oder Rechtsverordnung bzw. mit Genehmigung oder Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt ist.

Auf Grund dieser und weiterer Differenzierungen ist die Rechtslage bezüglich des Arbeitsmarktzugangs außerordentlich komplex und unübersichtlich. Im Folgenden kann deshalb allein auf *zentrale* Regulierungen für die wichtigsten Personengruppen einge-

⁷⁷ Vgl. BMF 2009b.

⁷⁸ Bei einer Einkommenskombination von beispielsweise 30.000 Euro Jahresbruttolohn (Mann) und 10.000 Euro Jahresbruttolohn (Frau) beträgt die Lohnsteuer in der Steuerklassenkombination III / V 1.594 Euro / 1.042 Euro, beim Faktorverfahren 1.364 Euro/0 Euro. Vgl. Online-Rechner des BMF unter www.abgabenrechner.de/fb2010/index.jsp?clean=true [17.01.2010].

gangen werden. Gemäß dem Herkunftslandprinzip werden zunächst die umfassenden Möglichkeiten der Staatsangehörigen der ‚alten‘ EU-Staaten skizziert (Kap. 4.2.1), im Anschluss die eingeschränkten Möglichkeiten der ‚neuen‘ EU-Bürgerinnen und -Bürger beschrieben (Kap. 4.2.2) und abschließend die wenigen Möglichkeiten der Drittstaatsangehörigen dargestellt (Kap. 4.2.3). Dabei wird sowohl auf die unterschiedlichen Regulierungen für neu einreisende sowie für bereits in Deutschland lebende Personen eingegangen.

4.2.1 Staatsangehörige der ‚alten‘ Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Staatsangehörige der ‚alten‘ EU-Mitgliedsstaaten (EU-15)⁷⁹ sowie der 2004 neu beigetretenen Staaten Malta und Zypern (im Weiteren abgekürzt: EU-17) besitzen umfangreiche Freizügigkeitsrechte⁸⁰, die im EG-Vertrag geregelt sind und ihnen einen *uneingeschränkten Zugang* zum deutschen Arbeitsmarkt garantieren:

- Sie dürfen in jeden anderen EU-Staat reisen und sich dort aufhalten (Aufenthaltsfreiheit).
- Sie dürfen sich in jedem EU-Staat für eine selbstständige Tätigkeit niederlassen (Niederlassungsfreiheit).
- Sie dürfen aus jedem EU-Staat heraus in jedem anderen EU-Mitgliedsland Dienstleistungen selbst erbringen bzw. hierfür Angestellte entsenden (Dienstleistungsfreiheit). Bezüglich der Erbringung von Dienstleistungen ist Voraussetzung, dass diese, auch im Falle der Entsendung von Angestellten, *temporär* erbracht werden. Die Rechtmäßigkeit der *dauerhaften* Erbringung von Dienstleistungen im Haushalt *einer* Person durch die *temporäre* Entsendung turnusmäßig wechselnder Angestellter, so genannter Live-Ins in Haushalten mit Pflegebedürftigen, ist deshalb unter Juristinnen und Juristen strittig.⁸¹
- Neben den genannten Freiheiten dürfen Staatsangehörige der EU-17 insbesondere auch in jedem Mitgliedsstaat eine abhängige Beschäftigung aufnehmen (Arbeitnehmerfreizügigkeit).

79 Zur EU-15 gehören: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien.

80 Mit einigen Staaten in Europa, die nicht der EU angehören, wurden in der Vergangenheit Verträge abgeschlossen, die ihren Staatsangehörigen die gleichen Freizügigkeitsrechte einräumen wie jenen der EU-17: Mit Island, Liechtenstein und Norwegen der Vertrag über den ‚Europäischen Wirtschaftsraum‘ (EWR), mit der Schweiz das ‚Freizügigkeitsabkommen EU-Schweiz‘. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird hier jedoch sprachlich auf die EU-17 Bezug genommen.

81 Vgl. Lutz 2009, S. 45f.

4.2.2 Staatsangehörige der ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

In jüngerer Zeit neu der EU beigetreten sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn (2004) sowie Bulgarien und Rumänien (2007), im Weiteren EU-Ost genannt). Während ihre Staatsangehörigen dieselben Aufenthalts-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten besitzen wie jene der EU-17, gelten bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschränkungen bis zum 30. April 2011 bzw. bis zum 31. Dezember 2013. In dieser Zeit ist ihnen die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung bei einem deutschen Arbeitgeber nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich: Sie benötigen in aller Regel⁸² eine ‚Arbeitsgenehmigung-EU‘, die als befristete ‚Arbeitserlaubnis-EU‘ oder als unbefristete ‚Arbeitsberechtigung-EU‘ erteilt wird (§ 284 Abs. 1, 2 SGB III).

Neu einreisende Staatsangehörige der EU-Ost

Staatsangehörige der EU-Ost, die aus ihrem Herkunftsland nach Deutschland einreisen wollen, um hier eine Beschäftigung aufzunehmen, benötigen eine Arbeitserlaubnis-EU. Diese ist an Voraussetzungen gebunden, die die Möglichkeiten der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung in Deutschland stark einschränken.

- Sie kann erteilt werden für alle Beschäftigungen, die eine *qualifizierte*, das heißt mindestens dreijährige Berufsausbildung voraussetzen.
- Für Tätigkeiten, die *keine qualifizierte* Berufsausbildung voraussetzen, kann sie nur erteilt werden, sofern diese explizit in der Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind (§§ 18-24 BeschV). Dies sind insbesondere Beschäftigungen für Saisonkräfte, Au-pairs sowie Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen.
- Unabhängig von den qualifikatorischen Voraussetzungen darf sie jedoch nur erteilt werden, sofern für die ausgeschriebene Stelle keine deutschen Bewerberinnen und Bewerber oder Staatsangehörige der EU mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang zur Verfügung stehen (*Vorrangprüfung*; § 284 Abs. 3 SGB III iVm § 39 Abs. 2 AufenthG).

In Deutschland lebende Staatsangehörige der EU-Ost

Staatsangehörige der EU-Ost, die bereits in Deutschland leben, können unter Beachtung der Vorrangprüfung für *alle* Beschäftigungen, unabhängig von deren qualifikatorischen Voraussetzungen, eine befristete Arbeitserlaubnis-EU erhalten, da die genann-

⁸² Ausnahmen von der Arbeitsgenehmigungspflicht bestehen nur für sehr spezifische Berufs- bzw. Personengruppen, die in der Beschäftigungsverordnung aufgeführt sind (§§ 2-16 BeschV), beispielsweise für Fotomodelle, Führungskräfte, Lehrkräfte, Hochqualifizierte.

ten Einschränkungen nur beim Zuzug gelten, nicht aber, wenn bereits ein rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland besteht.

Nach 12 Monaten Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt haben sie Anspruch auf die Arbeitsberechtigung-EU (§ 12a Abs. 1 ArGV), die ebenfalls für alle Beschäftigungen und darüber hinaus auch ohne Vorrangprüfung sowie ohne Befristung erteilt wird. Damit erhalten Staatsangehörige der EU-Ost *uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt*.

Für *Ehegatten* und andere Familienangehörige von in Deutschland lebenden Beschäftigten aus der EU-Ost gelten zunächst die gleichen Bedingungen und Beschränkungen wie für die Beschäftigten selbst. Sind diese jedoch bereits im Besitz einer Arbeitsberechtigung-EU, haben ihre Ehegatten ebenfalls Anspruch darauf, auch wenn sie selbst noch nicht 12 Monate zum Arbeitsmarkt zugelassen waren (§ 12a Abs. 2 ArGV).

4.2.3 Staatsangehörige aus Drittstaaten

Die entscheidenden Bedingungen über den Aufenthalt und den Arbeitsmarktzugang von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind im Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, zusammengefasst. Danach benötigen Angehörige von Drittstaaten für die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland grundsätzlich eine Genehmigung in Form eines so genannten ‚Aufenthaltstitels‘ (§ 4 AufenthG). Dieser wird für kurzfristige Aufenthalte als ‚Visum‘, beispielsweise zu Besuchszwecken, erteilt⁸³ oder für längerfristige Aufenthalte als befristete ‚Aufenthalts-erlaubnis‘ bzw. unbefristete ‚Niederlassungserlaubnis‘ (§§ 7-9 AufenthG).

Neu einreisende Drittstaatsangehörige

Eine Aufenthaltserlaubnis wird für spezifische Aufenthaltszwecke und mit Befristung erteilt, unter anderem zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, aus völkerrechtlichen, humanitären, politischen Gründen oder aus familiären Gründen im Sinne des Nachzugs von Familienangehörigen (§§ 16ff. AufenthG).

Die im Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung (BeschV) definierten Voraussetzungen und Beschränkungen für die Einreise nach Deutschland zur *Aufnahme einer Beschäftigung* sind so umfangreich, dass dies überwiegend ausgeschlossen ist. Eine Aufenthaltserlaubnis kann nur für die wenigen Beschäftigungen erteilt werden, die in der Beschäftigungsverordnung explizit aufgeführt sind. Neben den oben genannten Möglichkeiten für Saisonkräfte, Au-pairs und Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen (Beschäftigungen ohne Berufsausbildung, §§ 18-24 BeschV)

83 Für Besuchsaufenthalte bis zu 3 Monaten benötigen Angehörige jener Staaten kein Visum, für die die Europäische Gemeinschaft die Visumpflicht aufgehoben hat. Hierzu gehören insbesondere ein großer Teil der Staaten in Amerika, sowie Australien, Korea und Japan. Vgl. Auswärtiges Amt 2010.

können beispielsweise auch Spezialitätenköchinnen und -köche, Sprachlehrkräfte und IT-Fachkräfte (Beschäftigten mit Berufsausbildung, §§ 26-31 BeschV) sowie Hochqualifizierte und Führungskräfte, aber auch besondere Berufsgruppen wie Fotomodelle sowie Journalistinnen und Journalisten (§§ 2-16 BeschV) eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erhalten. Mit Ausnahme der in den §§ 2-16 BeschV genannten Gruppen darf sie auch hier nur unter Beachtung der Vorrangprüfung erteilt werden, dabei sind neu einreisende Drittstaatsangehörige jedoch das ‚letzte Glied in der Kette‘: Bei der Stellenbesetzung vorrangig zu berücksichtigen sind (in dieser Reihenfolge) Deutsche und Staatsangehörige der EU-17, Staatsangehörige der EU-Ost, Drittstaatsangehörige mit unbefristetem Aufenthaltsstatus.

In Deutschland lebende Drittstaatsangehörige

Auch bereits in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige benötigen zur Aufnahme einer Beschäftigung in der Regel eine entsprechende Erlaubnis, deren Bedingungen im Wesentlichen im Aufenthaltsgesetz sowie in der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) geregelt sind.

Die Verlängerung einer befristeten *Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung* unterliegt grundsätzlich denselben Bedingungen wie bei ihrer erstmaligen Erteilung (§ 8 Abs. 1 AufenthG). Allerdings sind die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht auf die wenigen und sehr speziellen Beschäftigungen, die in der Beschäftigungsverordnung genannt sind, beschränkt; stattdessen stehen den bereits in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen grundsätzlich *alle* Beschäftigungen offen.⁸⁴ In Abhängigkeit von der Dauer einer Vorbeschäftigung bzw. eines Voraufenthaltes in Deutschland werden sukzessiv Bedingungen und Beschränkungen einer Arbeitsaufnahme reduziert. Drittstaatsangehörige, die seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, deren Lebensunterhalt gesichert ist und die weitere Voraussetzungen erfüllen, haben Anspruch auf eine *unbefristete Niederlassungserlaubnis*, die ihnen den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet (§ 9 AufenthG).

Türkische Staatsangehörige, die bereits in Deutschland leben, genossen in der Vergangenheit auf Grund des Assoziationsabkommens EWG-Türkei (Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats) eine Sonderstellung unter den Drittstaatsangehörigen, mit der besondere Rechte beim Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden waren (§ 4 Abs. 1 AufenthG). Insbesondere die im Zeitverlauf abnehmenden Bedingungen und Beschränkungen waren insofern günstiger geregelt, als dass sie nach kürzerer Vorbeschäftigungs- bzw. Voraufenthaltsdauer wirksam wurden. Bei der Erteilung der Aufenthaltstitel waren die günstigeren Regelungen des Assoziationsabkommens anzuwenden (§ 4 Abs. 1 AufenthG iVm § 15 BeschVerfV). Da jedoch zwischenzeitlich die Bedingungen und Beschränkungen für andere Drittstaatsangehörige dergestalt angepasst wurden, dass sie

⁸⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009b, S. 16.

nicht mehr ungünstiger sind, sind diese nun auch auf türkische Beschäftigte und ihre Familienangehörigen anzuwenden.⁸⁵

Ehegatten und andere Familienangehörige von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen, die über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen, erhalten ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Erlaubnis folgt in ihren Berechtigungen bzw. Beschränkungen der Erlaubnis des Drittstaatsangehörigen (§ 29 Abs. 5 AufenthG). Verfügt dieser beispielsweise über einen unbeschränkten Zugang zu abhängiger Beschäftigung, gilt dies auch für einen Ehegatten, unabhängig von der eigenen Vorbeschäftigungs- oder Voraufenthaltsdauer.

Auch Personen, die nicht zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen, sondern hier aus unterschiedlichen Motiven heraus Zuflucht suchen, können unter bestimmten Bedingungen eine Erlaubnis erhalten, eine abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit aufzunehmen.

Asylbewerberinnen und -bewerber dürfen in den ersten 12 Monaten ihres Aufenthaltes keine Beschäftigung ausüben, danach können sie unter Beachtung der Vorrangprüfung eine Beschäftigungserlaubnis erhalten, die mit Beschränkungen beispielsweise bezüglich der beruflichen Tätigkeit versehen werden kann (§ 61 Abs. 2 AsylVfG).

Für Personen, die zur Ausreise verpflichtet sind, jedoch beispielsweise aus humanitären Gründen vorübergehend nicht abgeschoben werden können (*Geduldete*, § 60a AufenthG), gilt dies gleichermaßen. Nach vierjährigem Aufenthalt in Deutschland entfallen für diese Personengruppe jedoch die Vorrangprüfung und alle Beschränkungen (§ 10 BeschVerfV), so dass sie unbeschränkten Zugang zu allen Beschäftigungen erhalten.

Personen, die als *Asylberechtigte* oder *Flüchtlinge* nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind, haben Anspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die ihnen zugleich einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet (§ 25 Abs. 1, 2 AufenthG).

4.3 Zusammenfassung

Die hier analysierten rechtlichen Regulierungen sind in einer Weise ausgestaltet, die ökonomische Verbesserungen über ein zusätzliches Einkommen bzw. die Ausübung einer regulären Beschäftigung für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit überwiegend eng begrenzen und so spezifische Anreize zu Gunsten einer irregulären Beschäftigung setzen.

⁸⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009a, S. 28ff.

Werden neben dem Bezug von Sozialleistungen Erwerbseinkommen erzielt, so werden diese umfangreich auf die Sozialleistungen angerechnet und mindern diese. Insbesondere bei den bedürftigkeitsgeprüften Leistungen, die den Lebensunterhalt auf bescheidenem Niveau sichern, ist mit einem Einkommen aus regulärer Beschäftigung nur eine sehr begrenzte Verbesserung der ökonomischen Gesamtsituation möglich. Dies gilt gleichermaßen für Lohnersatzleistungen mit geringen Freibeträgen und strengen Anrechnungsregelungen und hier insbesondere für ALG I. Bei geringen Leistungsansprüchen kann unter Umständen auch mit einem regulären Nebeneinkommen in maximaler Höhe der ergänzende Bezug von ALG II nicht vermieden werden.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie in der Vergangenheit nicht erwerbstätige Ehegatten, die eine (zusätzliche) Beschäftigung aufnehmen wollen, können dies steuer- und sozialrechtlich vollkommen ‚unschädlich‘ tun, sofern sie sich auf eine geringfügige Beschäftigung beschränken. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hingegen erhöht die Abgaben erheblich, während die damit einhergehenden Verbesserungen auf der Leistungsseite der Sozialversicherung eher gering und erst später, im Leistungsfall, wirksam werden. Das individuelle ‚Kosten-Leistungs-Verhältnis‘ ist auf Grund der komplizierten Regulierungen und ihrer ökonomischen Auswirkungen ohne umfangreiche Kenntnisse des Sozial- und Steuerrechts von den Betroffenen selbst nicht zuverlässig zu bestimmen, was unter Umständen mit dazu beiträgt, ‚vorsichtshalber‘ eine geringfügige oder eine irreguläre Beschäftigung vorzuziehen. Auf Grund der je nach Sozialleistung unterschiedlichen und teilweise komplizierten Freibetrags- und Anrechnungsregelungen könnte dies gleichermaßen auf Bezieherinnen und Bezieher von Sozialleistungen zutreffen.

Für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit setzen die ausländerrechtlichen Regulierungen erhebliche Anreize zu Gunsten einer irregulären Beschäftigung, da die Aufnahme einer regulären Beschäftigung nicht oder nur sehr eingeschränkt erlaubt wird. Insbesondere gilt dies für Personen, die zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland neu einreisen wollen. Dabei können Drittstaatsangehörige auf Grund der Vorrangprüfung noch seltener als Staatsangehörige der EU-Ost die erforderliche Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten.

Staatsangehörige der EU-Ost sowie von Drittstaaten, die bereits in Deutschland leben, haben hingegen deutlich umfangreichere Möglichkeiten eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. In Abhängigkeit von ihrem Aufenthaltsstatus sowie der Voraufenthalts- bzw. Vorbeschäftigungsdauer erhalten sie Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, der im Zeitverlauf mit abnehmenden Beschränkungen versehen ist. Insbesondere die große Gruppe der seit langem in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen und ihrer Ehegatten (25 Prozent aller in Deutschland lebenden Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit) verfügt weit überwiegend über einen uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, der ihnen sowohl die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit als auch die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung erlaubt.

5 Typische Personengruppen mit potenziellem Interesse an irregulärer Beschäftigung

Zentrale Regulierungen im Sozial-, Steuer- und Zuwanderungsrecht sind in einer Weise ausgestaltet, die ökonomische Verbesserungen über ein (zusätzliches) Erwerbseinkommen bzw. die Ausübung einer regulären Beschäftigung für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit überwiegend eng begrenzen und so spezifische Anreize zu Gunsten einer irregulären Beschäftigung setzen. Auf Grundlage dieser rechtlichen Regulierungen lassen sich Personengruppen charakterisieren, die hiervon in besonderer Weise betroffen sind und in Folge ein erhöhtes Interesse an irregulärer Beschäftigung aufweisen *könnten*. Die Deskription dieser Personengruppen erfolgt in Anlehnung an die im vorhergehenden Kapitel vorgenommene Differenzierung (Personen mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit) in diesem Kapitel zwischen Personengruppen *mit* uneingeschränktem Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (Deutsche und ihnen Gleichgestellte, insbesondere Staatsangehörige der EU-17, Kap. 5.1) sowie Personengruppen *ohne* uneingeschränkten Zugang (Staatsangehörige der EU-Ost und Drittstaaten; Kap. 5.2). Da es sich bei Beschäftigten in Privathaushalten weit überwiegend um Frauen handelt, wird bei der Deskription der Personengruppen auf deren spezifische Lebenslagen Bezug genommen.

5.1 Personengruppen mit uneingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt

5.1.1 Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I oder II

Während ALG II als Mindestsicherung auf bescheidenem Niveau konzipiert ist, *kann* der Bezug von ALG I zu prekären ökonomischen Lebenslagen führen. In beiden Fällen dürfte für einen großen Teil der Leistungsbeziehenden der Wunsch nach einem Zusatzeinkommen bestehen, mit dem die ökonomische Situation verbessert werden kann. Auf Grund der restriktiven Zuverdienstregelungen ist dies jedoch nur sehr eingeschränkt möglich, was das Interesse an Einkommen aus irregulärer Erwerbsarbeit begünstigen könnte. Auf drei Gruppen von Frauen könnte dies in besonderer Weise zutreffen: Arbeitslose Frauen, Ehefrauen von arbeitslosen Männern sowie allein erziehende Frauen.

Arbeitslose Frauen

Für erwerbstätige Frauen mit Erwerbseinkommen aus einer Niedriglohnbeschäftigung kann im Fall ihrer Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf ALG I in so geringer Höhe bestehen, dass der notwendige Bedarf gemäß SGB II nicht ausreichend gedeckt werden kann. Um den ergänzenden Bezug von ALG II und die damit verbundene Einbindung

in das restriktive SGB-II-System zu vermeiden, sind sie auf ein Nebeneinkommen unter Umständen oberhalb des Freibetrages angewiesen.

Aber auch erwerbstätige Frauen mit einem höheren Erwerbseinkommen können im Falle von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit in eine schwierige ökonomische Lage geraten, wenn umfangreiche finanzielle Verpflichtungen, beispielsweise durch den Erwerb von Wohneigentum, bestehen, die aus dem im Vergleich zum zuvor erzielten Erwerbseinkommen geringeren ALG I nicht mehr ausreichend bedient werden können. Um den fehlenden Einkommensteil auszugleichen, ist kurzfristig ein ‚Lückenschließendes‘ Zusatzeinkommen notwendig. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise und dem Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit könnte für eine zunehmende Zahl von Frauen bzw. Haushalten diese Notwendigkeit bestehen, verbunden mit einer erhöhten Bereitschaft, das erforderliche Zusatzeinkommen gegebenenfalls auch aus irregulärer Beschäftigung zu erzielen.⁸⁶

Ehefrauen von arbeitslosen Männern

Viele Ehepaare leben eine Partnerschaft mit traditioneller Rollenteilung im Sinne des so genannten ‚männlichen Ernährersmodells‘. Wird der Ehemann arbeitslos, besteht unter Umständen beim Bezug von ALG II ein erhöhtes Interesse seitens der Ehefrau erwerbstätig zu werden. Nach mehrjähriger Arbeitsmarktabstinenz in Verbindung mit der massiven Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse gerade in frauendominierten Bereichen sind die Chancen jedoch gering, eine sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit aufnehmen zu können, aus der ein Existenz sicherndes Familieneinkommen erzielt werden kann. Zudem ist dies möglicherweise auch gar nicht gewünscht, da grundsätzlich am bislang gelebten Rollenmodell festgehalten wird. Stattdessen wird eventuell ein Zusatzeinkommen angestrebt, mit dem die ökonomische Situation während des ALG-II-Bezuges bis zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit seitens des Mannes spürbar verbessert werden kann.

Alleinerziehende⁸⁷ ALG-II-Bezieherinnen

Die Chancen allein erziehender ALG-II-Bezieherinnen, den Leistungsbezug durch Aufnahme einer Existenz sichernden Erwerbstätigkeit zu überwinden, sind deutlich schlechter als bei anderen Personengruppen, insbesondere wenn sie kleinere Kinder zu versorgen haben. Dies hängt eng mit der unzureichenden Betreuungsinfrastruktur

⁸⁶ Vgl. Schneider 2009.

⁸⁷ Alleinerziehende sind weit überwiegend weiblich: in der Gesamtbevölkerung zu 90 Prozent, unter den ALG-II-Beziehenden zu 95 Prozent.

in Westdeutschland⁸⁸ zusammen, die eine zeitlich umfassende Erwerbstätigkeit mit flexibler Verfügbarkeit, wie sie vielfach gerade in frauendominierten Bereichen gefordert wird, nicht erlaubt. Die Auflösung dieses strukturellen Dilemmas auf individueller Ebene ist jedoch kaum möglich. Unter anderem aus diesem Grund verbleiben Alleinerziehende häufiger über einen längeren Zeitraum als andere Personengruppen im ALG-II-Bezug⁸⁹. Um die prekäre ökonomische Situation zu verbessern, sind sie auf zusätzliches Einkommen angewiesen. Insbesondere im Interesse ihrer Kinder ist dies notwendig, da die Höhe der Regelsätze für Kinder vielfach als unzureichend gilt, die Berechnungsmethode vom Bundesverfassungsgericht aktuell auch als nicht verfassungskonform erklärt wurde⁹⁰. Insofern ist zusätzliches Einkommen zwingend erforderlich, um die tatsächlichen Bedarfe der Kinder decken und darüber hinaus ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe gewährleisten zu können. Da die Zuverdienstregelungen einheitlich geregelt sind und die Zahl der Familienmitglieder hierbei nicht berücksichtigt wird, ist es für Alleinerziehende als alleinige Familienernährerinnen besonders schwierig, die ökonomische Situation mit einem regulären Zuverdienst spürbar zu verbessern.

5.1.2 Rentnerinnen

In der Höhe der individuellen Rentenansprüche spiegelt sich die gesamte Erwerbsbiografie wider. Frauen, insbesondere in Westdeutschland, haben durchschnittlich deutlich niedrigere Ansprüche auf Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung als Männer.⁹¹ Dies ist im Wesentlichen auf die im Rentenversicherungssystem unzureichend berücksichtigten frauenspezifischen Erwerbsbiografien mit geringeren Fraueneinkünften sowie kind- oder pflegebedingten Erwerbsunterbrechungen bzw. -reduzierungen zurückzuführen. Frauen, die nicht über einen Ehepartner oder andere Einkünfte ausreichend abgesichert sind, können so im Rentenfall in schwierige ökonomische Lebenslagen geraten. Dies kann insbesondere beim Bezug *vorgezogener Altersrenten* eintreten, die mit hohen Rentenabschlägen verbunden sind, welche während der gesamten Rentenbezugszeit wirksam bleiben. Insbesondere für ALG-II-Bezieherinnen, die auf Grund der gesetzlichen Regelungen verpflichtet sind, mit Vollendung des 63. Lebensjahres ihre Altersrente zu beantragen (§ 12a SGB II), können hieraus prekäre ökonomische Lebenslagen werden, die mit Nebeneinkommen aus regulärer Beschäftigung unter Umständen nur unzureichend ausgeglichen werden können.

88 In West- und Ostdeutschland bestehen große Unterschiede im Bereich arbeitsmarktrelevanter Sachverhalte, insbesondere bezüglich der Erwerbsorientierung von Frauen mit Kindern sowie der Betreuungsinfrastruktur, was sich erheblich auf die Erwerbsmöglichkeiten sowie auf die Höhe von Lohnersatzleistungen auswirkt. Auf diese Unterschiede kann hier jedoch nicht vertiefend eingegangen werden.

89 Vgl. Graf/Rudolph 2009.

90 Vgl. Entscheidung des BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010 unter www.bverfg.de/entscheidungen/l20100209_1bvl000109.html [09.02.2010].

91 Vgl. Deutsche Rentenversicherung o.J.

5.1.3 Erwerbstätige mit geringem Einkommen

Frauen erzielen aus ihrer Erwerbsarbeit oft nur ein vergleichsweise geringes Einkommen, mit dem sie unter Umständen nicht einmal ihren eigenen Lebensunterhalt vollständig decken können. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass sie überdurchschnittlich häufig im Niedriglohnbereich beschäftigt sind oder/und (unfreiwillig) eine Teilzeitbeschäftigung ausüben. Zur Verbesserung ihrer ökonomischen Situation sind sie möglicherweise an einer zeitlich so umfangreichen Nebenbeschäftigung interessiert, dass ein weiteres sozialversicherungspflichtiges Teilzeitbeschäftigungsverhältnis begründet werden müsste. Gerade in frauendominierten Branchen werden jedoch häufig nur geringfügige Beschäftigungsverhältnisse angeboten, deren Kombination bei einem Gesamt-Nebeneinkommen von mehr als 400 Euro zur Sozialversicherungspflicht für *alle* Nebenbeschäftigungen führt, was in der Regel nicht den Interessen der Arbeitgeber entsprechen dürfte. In diesen Fällen ist das Nebeneinkommen in gewünschter Höhe nur aus irregulärer Beschäftigung erzielbar. Ein zusätzliches sozialversicherungspflichtiges Einkommen ist möglicherweise aber auch für die Beschäftigten selbst nicht von Interesse, da dies mit hohen Abgaben belegt ist. Es werden Steuern in erheblicher Höhe einbehalten, die zwar über die Einkommensteuererklärung zumindest teilweise, erstattet werden, das *monatlich verfügbare* Einkommen aus der Nebenbeschäftigung reduziert sich jedoch erst einmal deutlich, was gerade für Haushalte mit geringem Einkommen von besonderer Relevanz ist. Zudem stehen den zusätzlichen Sozialabgaben nur geringe Leistungsverbesserungen gegenüber – eine soziale Absicherung ist ja bereits durch das sozialversicherungspflichtige Haupteinkommen gegeben – die überdies nicht direkt, sondern erst im Leistungsfall relevant werden.

5.1.4 Nicht erwerbstätige verheiratete Frauen

In Westdeutschland erfolgt mit der Geburt des ersten Kindes noch immer überwiegend eine innerfamiliäre Aufgabenverteilung im Sinne des traditionellen ‚Ernährermodells‘, in dem die Ehefrau ihre Erwerbstätigkeit zu Gunsten der Familienarbeit aufgibt, während der Ehemann den Lebensunterhalt der Familie über Erwerbsarbeit sichert. Staatlich *gefördert* wird dieses Modell über die beitragsfreie Mitversicherung der Ehefrauen in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie über das Ehegattensplitting im Steuerrecht, das umfangreiche steuerliche Entlastungen gewährt. Staatlich *gefordert* wird es durch die noch immer weit unzureichende Betreuungsinfrastruktur, die eine regelmäßige Erwerbstätigkeit beider Elternteile in der Regel nicht zulässt. Wollen verheiratete Frauen nach einer kindbedingten Erwerbsunterbrechung wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen, entstehen ökonomisch vergleichbare Situationen wie bei Erwerbstätigen mit geringem Erwerbseinkommen. Einkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist mit einer hohen Abgabenbelastung versehen: einerseits durch das Eintreten der individuellen Sozialversicherungspflicht

und andererseits durch den hohen Steuersatz.⁹² Auch wenn durch die Sozialversicherungsbeiträge höhere Leistungsansprüche generiert werden und die hohe Steuerlast über die gemeinsame Einkommensteuerveranlagung wieder relativiert wird, so kann doch ein ‚psychologischer Effekt‘ entstehen, der negative Wirkung dergestalt entfaltet, dass Ehefrauen auf eine Erwerbstätigkeit gänzlich verzichten, sich auf eine geringfügige Beschäftigung beschränken oder – bei entsprechend hohem Einkommenswunsch oder -bedarf – eine irreguläre Beschäftigung aufnehmen.

5.2 Personengruppen ohne uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt

5.2.1 Pendelmigrantinnen aus den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Frauen, darunter auch (hoch-)qualifizierte, haben in ihren Heimatländern oftmals keine Möglichkeiten, ein ausreichendes Einkommen für sich und ihre Familien zu erzielen. Das Auswandern der gesamten Familie nach Deutschland ist jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht immer gewünscht. Unter Umständen wird deshalb eine – vorübergehende – Beschäftigung im Ausland angestrebt, um auf diese Weise den Lebensunterhalt der Familie, die im Heimatland zurück bleibt, zu sichern oder zu ergänzen. Bei dieser so genannten ‚Transmigration‘ wird der Lebensmittelpunkt im Heimatland beibehalten, zugleich aber ein weiterer in Deutschland eröffnet. Auf Grund der räumlichen Nähe zum Heimatland eröffnet sich für Frauen aus den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten eine besondere Form der Transmigration, die so genannte ‚Pendelmigration‘. Hierbei wechseln sich wiederholt Phasen einer Beschäftigung in Deutschland mit Phasen eines Heimataufenthaltes ab. Der große Vorteil besteht darin, dass sie regelmäßig zu ihrer Familie zurückkehren und hierdurch das Risiko einer Entfremdung verringert wird. Auf Grund der gesetzlichen Regulierungen bestehen jedoch nur eng begrenzte Möglichkeiten, eine reguläre Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Zudem können Schwierigkeiten bestehen, wiederholt befristete Beschäftigungsverhältnisse sowie für diesen Zeitraum (bezahlbare) Wohnmöglichkeiten zu finden.

Die Beschäftigung von Pendelmigrantinnen als Live-Ins in Haushalten mit Pflegebedürftigen scheint hier eine ‚ideale‘ Lösung für beide Vertragsparteien zu sein: Im Rotationsverfahren mit einer weiteren migrantischen Live-In besteht für die Beschäftigten eine vergleichsweise sicher wiederkehrende Erwerbsmöglichkeit, bei der zugleich die Frage der Unterkunft gelöst ist. Die Privathaushalte erhalten die gewünschte 24-Stunden-Versorgung bei zugleich hoher personeller Kontinuität. Dabei scheint zumindest ein Teil der Live-Ins sowie der Privathaushalte nicht dezidiert an einer irregulären Beschäftigung interessiert zu sein. Die zunehmende Zahl von ‚Entsendungen‘ von Haushaltshilfen über osteuropäische Pflegedienste, die vielfach als rechtmäßig ange-

⁹² Zur neuen Steuerklassenkombination IV-Faktor / IV-Faktor s. Kap. 4.1.3.

sehen werden, deutet darauf hin, dass ein (größerer) Teil eine reguläre Beschäftigung anstrebt.

5.2.2 (Noch) Nicht anerkannte Flüchtlinge: Asylbewerberinnen und Geduldete

Nicht alle Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die in Deutschland leben, sind zum Zweck der Erwerbstätigkeit hierher gekommen. Ein Teil von ihnen ist auf Grund von Verfolgung oder Krieg in ihrem Heimatland nach Deutschland geflüchtet. Sind sie (noch) nicht als Flüchtlinge anerkannt, erhalten sie eine Aufenthaltsgestattung (Durchführung des Asylverfahrens) oder Duldung (Aussetzung einer Abschiebung). Die Lage der Asylbewerberinnen bzw. der Geduldeten ist besonders prekär:

- Ihr Aufenthaltsstatus ist über einen längeren Zeitraum unsicher; der Asylantrag kann jederzeit abgelehnt, die Abschiebung vollzogen werden.
- Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind ausgesprochen gering und liegen mit 224,97 Euro ‚Grundleistung‘ noch um ein Drittel unter den ohnehin bescheidenen Regelsätzen gemäß SGB II (§ 3 AsylbLG; Umrechnung in Euro; alle Angaben für Alleinstehende und Haushaltsvorstände). Dabei sind mit Ausnahme eines ‚Taschengeldes‘ in Höhe von 40,90 Euro alle notwendigen Leistungen für den Lebensunterhalt vorrangig in Form von Sachleistungen zu gewähren, sie dürfen nur nachrangig in Form von Wertgutscheinen oder als Barbetrag erbracht werden.
- Die Aufnahme einer Beschäftigung ist im ersten Jahr des gestatteten oder geduldeten Aufenthaltes nicht, im Anschluss nur sehr eingeschränkt möglich (Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung).
- Darf eine Beschäftigung ausgeübt werden, wird das Erwerbseinkommen umfassend angerechnet: 25 Prozent bleiben anrechnungsfrei, max. jedoch in Höhe von 60 Prozent des Gesamtbetrages aus Grundleistung und anteiligen Kosten der Unterkunft (§ 7 Abs. 2 AsylbLG).

Eine Verbesserung der außerordentlich prekären ökonomischen Situation durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung ist auf Grund des einjährigen Beschäftigungsverbotes bzw. des sich anschließenden eingeschränkten Arbeitsmarktzugangs in Verbindung mit der umfangreichen Anrechnung von Erwerbseinkommen nur sehr begrenzt möglich. Die rechtlichen Regulierungen setzen hier besonders hohe Anreize zu irregulärer Beschäftigung.

5.2.3 Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltserlaubnis

Motive und Wege von Ausländerinnen aus Drittstaaten in die aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland können sehr unterschiedlich sein. Kommen sie ohne Visum aus einem visumpflichtigen Staat (insbesondere osteuropäische Staaten außerhalb der EU sowie Staaten in Afrika und Asien) nach Deutschland, ist bereits ihre Einreise und

in Folge auch ihr Aufenthalt unrechtmäßig. Möglicherweise sind sie erlaubt aus einem Staat ohne Visumpflicht (insbesondere Staaten in Amerika) eingereist oder mit einem Besuchervisum bzw. mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die beispielsweise die Beschäftigung als Au-Pair erlaubt, reisen aber nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis nicht aus. Vielleicht sind sie nach Deutschland geflohen, entziehen sich aber nach der Ablehnung ihres Asylantrages dem Vollzug der Abschiebung. In allen Fällen befinden sie sich in Folge der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in einer besonders prekären Lage:

- Werden sie entdeckt, droht ihnen die Abschiebung in ihr Heimatland.
- Sie müssen für ihren Lebensunterhalt sorgen, haben aber keinen Zugang zu regulärer Beschäftigung.
- Ihre besondere Verletzlichkeit auf Grund der ‚doppelten Illegalität‘ erhöht das Risiko, Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden.
- Zudem ist ihr Leben mit weiteren großen Belastungen verbunden, da sie weder regulären Zugang zu Wohnraum und Gesundheitsversorgung noch zu Bildungsangeboten für ihre Kinder haben.
- Besuche ihrer Familie im Heimatland sind kaum möglich, da jeder Grenzübertritt das Risiko der Aufdeckung birgt. Pendelmigration ist aus diesem Grund, aber auch auf Grund der räumlichen Entfernung der Heimatländer, in der Regel keine Option.

Aus den genannten Gründen kann davon ausgegangen werden, dass Frauen, die sich in die aufenthaltsrechtliche Illegalität begeben, in einer hohen Zwangslage sind: Sie verlassen ihr Heimatland, um sich in eine zutiefst unsichere Situation in Deutschland zu begeben.⁹³ Insgesamt dürfte es sich jedoch um eine kleine Zahl doppelt illegalisierter Frauen handeln.⁹⁴ Unter ihnen ist vermutlich ein hoher Anteil in Privathaushalten tätig, da sich diese ‚unsichtbare‘ Arbeit hierfür in besonderer Weise eignet, insbesondere wenn sie zugleich als Live-In in den Haushalten leben. Hierdurch sind sie jedoch unter Umständen noch stärker Ausbeutung und Übergriffen ausgesetzt, die sie in einer von Rechtssicherheit gekennzeichneten Situation nicht dulden würden.

93 Zur Situation von in Privathaushalten beschäftigten Migrantinnen (ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus) vgl. Rerrich 2009, Tießler-Marenda 2008, Lutz 2005.

94 Die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus ist nicht bekannt. Die Angaben zum geschätzten Umfang und zur Entwicklung schwanken sehr. In der Vergangenheit wurde vielfach ein Volumen von 500.000 bis 1.000.000 angenommen (vgl. European Commission 2009). Für Ende 2007 schätzt das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) hingegen, dass zwischen 200.000 und 460.000 Menschen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus in Deutschland lebten, und damit deutlich weniger als noch einige Jahre zuvor (vgl. HWWI 2009).

6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden in großem Umfang nachgefragt. Auf Grund steigender Bedarfe an Unterstützung in Haushalt und Familie – zunehmender Versorgungsbedarf insbesondere seitens Älterer und Pflegebedürftiger bei gleichzeitig abnehmendem Versorgungspotenzial seitens der Töchter und Schwiegertöchter – kann davon ausgegangen werden, dass es sich um einen weiter expandierenden Markt handelt. Der weit überwiegende Teil haushaltsnaher Dienstleistungen in Privathaushalten wird bislang in Form irregulärer Beschäftigung erbracht. Vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklungen stellt sich die Frage nach den Gründen für dieses Phänomen in besonderer Dringlichkeit. Wie die vorliegende Studie zeigt, tragen institutionelle und rechtliche Regulierungen wesentlich dazu bei, die durchaus heterogenen Interessen der Beschäftigten und der Privathaushalte gleichermaßen auf irreguläre Beschäftigung zu lenken.

Auf der Seite der *Privathaushalte* ist es vor allem der Mangel an bedarfsgerechten und kostengünstigen Angeboten zur Bedarfsdeckung, insbesondere bei der zeitlich umfangreicheren Unterstützung von Älteren mit und ohne Pflegebedarf im Sinne des SGB XI sowie bei der Kinderbetreuung. Die Förderung der ambulanten Versorgung Älterer und Pflegebedürftiger sowie die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die steigenden Anforderungen an zeitliche Flexibilität gerade auch in frauendominierten Branchen hat noch keine ausreichende Entsprechung in der benötigten sozialen Infrastruktur gefunden. Stattdessen wird weiterhin die privat erbrachte bzw. organisierte Care-Arbeit gefördert: durch die Zahlung eines Pflegegeldes an pflegende Angehörige, die melde- und beitragsrechtliche Begünstigung haushaltsnaher Minijobs sowie die steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen, aber auch allgemein durch die sozial- und steuerrechtliche Förderung des ‚männlichen Ernährermodells‘. Der überwiegende Teil der Kosten ist hier von den Privathaushalten aufzubringen, auch die Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung sind nur als *ergänzende* Leistungen konzipiert. Dies ist jedoch für eine vermutlich zunehmende Zahl von Personen bzw. Haushalten problematisch. Die politisch forcierte Ausweitung teilzeitiger und geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und des Niedriglohnsektors einerseits sowie zunehmende Erfahrungen mit längeren Arbeitslosigkeitsphasen und prekärer Mindestsicherung andererseits führen zu ökonomischen Lebenslagen, die gerade auch im Alter wenig bis keinen finanziellen Spielraum lassen für die Nutzung regulärer, erwerbsförmig organisierter, überwiegend privat zu finanzierender Dienstleistungsangebote.

Auf Grund der genannten Entwicklungen sind zugleich eine zunehmende Zahl von *Personen* und Haushalten auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen, um geringe Erwerbseinkommen und in Folge entsprechend niedrige Lohnersatzleistungen zu ergänzen und so den Bezug der generell bescheidenen Grundsicherungsleistungen zu vermeiden oder diese aufzustocken. Die gesetzlich definierten Zuverdienstmöglich-

keiten sind jedoch überwiegend sehr eng begrenzt und zudem in Abhängigkeit von der Leistungsart unterschiedlich und teilweise sehr kompliziert ausgestaltet. Die zuverlässige Einschätzung der regulären Zuverdienstmöglichkeiten sowie der Auswirkungen von Nebeneinkommen auf die aktuelle ökonomische Gesamtsituation, aber auch auf potenzielle, später wirksam werdende Leistungsverbesserungen in der Sozialversicherung dürfte durch die Betroffenen selbst häufig nur schwer möglich sein. Da zudem eine soziale Grundabsicherung über den Bezug von Sozialleistungen oder ein sozialversicherungspflichtiges Erwerbseinkommen bereits gewährleistet ist, dürfte für Personen bzw. Haushalte in schwieriger ökonomischer Lage die Verbesserung der *aktuellen* finanziellen Situation von vorrangiger Bedeutung sein. Dies ist jedoch über eine reguläre Nebenbeschäftigung auf Grund der Zuverdienstregelungen nur sehr eingeschränkt möglich.

Unabhängig von der ökonomischen Lage gilt dies für Ehepaare mit traditioneller Rollenaufteilung in vergleichbarer Weise. Die sozial- und steuerrechtliche Förderung des ‚männlichen Ernährermodells‘ kann hier als ein hoher Anreiz zu Lasten einer regulären Beschäftigung seitens der Ehefrau angesehen werden. Denn ein mehr als geringfügiges Beschäftigungsverhältnis ist mit zusätzlichen Sozialabgaben und Steuern belastet. Insbesondere bei einer teilzeitigen Beschäftigung stehen dem jedoch keine Leistungsverbesserungen gegenüber, die zu einem eigenständigen Leistungsanspruch in Existenz sichernder Höhe führen, so dass die Absicherung über den Ehemann weiterhin erforderlich bleibt.

Anreize zu irregulärer Beschäftigung finden sich neben dem Sozial- und Steuerrecht insbesondere auch im Zuwanderungsrecht. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die nicht Angehörige eines EU-17-Staates sind, haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, zur Ausübung einer regulären Beschäftigung nach Deutschland zu kommen. In Folge der restriktiven gesetzlichen Regelungen bleibt ihnen in aller Regel nur die Aufnahme einer irregulären Beschäftigung, für Drittstaatsangehörige häufig zugleich verbunden mit einem illegalisierten Aufenthaltsstatus. Deren soziale Lage ist in Deutschland besonders prekär. Allerdings handelt es sich hierbei ‚nur‘ um eine quantitativ kleine Gruppe, die sich mit dem Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EU weiter verringert haben könnte, da deren Staatsangehörige im Rahmen der Aufenthaltsfreiheit nun über einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus in Deutschland verfügen.

Sozial- und steuer- sowie zuwanderungsrechtliche Regulierungen setzen unter bestimmten Umständen hohe Anreize, eine irreguläre Beschäftigung einer regulären vorzuziehen. Aus Sicht der Beschäftigten sind Privathaushalte hierfür aus verschiedenen Gründen besonders geeignete Arbeitsplätze. Sie bieten vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten für einen großen, insbesondere weiblichen Personenkreis, da die hier verlangten Tätigkeiten in der Regel keine spezifische Berufsausbildung voraussetzen, Frauen jedoch in Folge gelebter geschlechtsrollenstereotyper Aufgabenteilung häufig über das erforderliche umfangreiche Erfahrungswissen verfügen oder ihnen dies unterstellt wird. Zudem bietet die ‚unsichtbare‘ Arbeit in Haushalt und Familie

besonderen Schutz vor Aufdeckung, da die für irreguläre Beschäftigung zuständigen Kontrollbehörden keine Zugangsrechte zu Privaträumen zum Zweck allgemeiner Kontrollen haben.

Die Interessen der Beschäftigten korrelieren insofern mit jenen der Privathaushalte an irregulärer Beschäftigung, insbesondere hinsichtlich der 24-Stunden-Versorgung von Pflegebedürftigen durch osteuropäische Haushaltshilfen. Die Versorgung im rotierenden Blockmodell erlaubt einerseits den Pendelmigrantinnen die regelmäßige Rückkehr zu ihren Familien bei zugleich relativ sicherem Arbeitsplatz inklusive Unterkunft und entspricht andererseits den Interessen der Pflegebedürftigen an einer personell kontinuierlichen Unterstützung.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die inkonsistenten und teils widersprüchlichen Anforderungen an die Beschäftigten einerseits (Förderung nicht Existenz sichernder Erwerbstätigkeit versus eng begrenzter Zuverdienstmöglichkeiten) sowie an die Privathaushalte andererseits (Förderung der Frauenerwerbstätigkeit versus Privatisierung von Care-Arbeit) auf individueller Ebene im Rahmen regulärer Beschäftigung bzw. Dienstleistungsangebote nur schwer lösen lassen und in der Folge irreguläre Beschäftigung erheblich begünstigen.

Über die institutionellen und rechtlichen Regulierungen hinaus gibt es weitere Motive seitens der Beschäftigten sowie der Privathaushalte, irreguläre Beschäftigungsverhältnisse zu favorisieren.⁹⁵ Neben finanziellen und administrativen Vorbehalten führt auch Unkenntnis auf beiden Seiten der Vertragsparteien über die Anmeldepflicht zu irregulären Beschäftigungsverhältnissen. Insbesondere bei zeitlich sehr geringfügigen bzw. unregelmäßigen Einsätzen besteht möglicherweise die – unter Umständen rechtlich zutreffende – Überzeugung, dass es sich nicht um ein anmeldepflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelt, sondern um eine vergütete Form der Nachbarschaftshilfe. Der Übergang von der Nachbarschaftshilfe zur erwerbsförmigen Beschäftigung ist unscharf und in der Praxis vermutlich auch fließend, so dass die Grenze zwischen Legalität und Illegalität vielfach unklar sein dürfte.⁹⁶ Dies dürfte insbesondere auch auf Migrantinnen zutreffen.

Begünstigt wird die vielfach vorhandene Unkenntnis durch die mangelnde lokale Präsenz von Beratungsstellen, die über das Haushaltsscheckverfahren informieren und bei der Anmeldung und Administration unterstützen. Die internetbasierten Angebote der melde- und beitragsrechtlich zuständigen Minijob-Zentrale erreichen viele Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen, insbesondere unter den älteren, nicht.

95 Vgl. Deutsche Rentenversicherung K-B-S 2009, S. 8.

96 Vgl. Deutsche Rentenversicherung K-B-S 2009, S. 6.

7 Reformüberlegungen: Reguläre Beschäftigung attraktiv machen

Es gibt vielfältige Gründe, irreguläre einer regulären Beschäftigung vorzuziehen. Ein Teil der Beschäftigten befindet sich in prekären ökonomischen Lagen und ist dringend, unter Umständen existenznotwendig, auf das zusätzliche Einkommen angewiesen. Ein anderer Teil handelt subjektiv rational, da die individuelle ‚Kosten-Nutzen-Rechnung‘ eine irreguläre Beschäftigung, zumindest auf kurze Sicht, finanziell attraktiver macht. Darüber hinaus besteht zum Teil Unkenntnis, wann eine Tätigkeit im Privathaushalt eine anmeldepflichtige Beschäftigung darstellt. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Motive lassen sich verschiedene Handlungsansätze ableiten, die geeignet erscheinen, das Interesse der Beschäftigten (Kap. 7.1) sowie der Privathaushalte (Kap. 7.2) an regulärer Beschäftigung zu erhöhen.

7.1 Aus Sicht der Beschäftigten

Beschäftigte mit uneingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt

Für Personen in prekärer ökonomischer Lage, insbesondere für Bezieherinnen und Bezieher von Sozialleistungen, könnte *auf kurze Sicht* die Vereinfachung und Erhöhung der Zuverdienstregelungen das Interesse an regulärer Beschäftigung stärken. Ein einheitlicher Mindestfreibetrag, gültig in allen Sozialleistungssystemen könnte dazu beitragen, Unsicherheiten auf Seite der Betroffenen bezüglich der erlaubten Höhe eines Zuverdienstes und in Folge der Auswirkungen auf die ökonomische Gesamtsituation zu reduzieren. Zugleich könnte das erlaubte Nebeneinkommen beim Bezug von Lohnersatzleistungen individuell so hoch angesetzt sein, dass hierdurch der Bezug von Grundsicherungsleistungen und die damit einhergehende Einbindung in die restriktiven Systeme vermieden werden kann.

Grundsätzlich wäre jedoch die Förderung ‚guter Arbeit‘⁹⁷ Ziel führender, die während der Beschäftigungsdauer, aber auch im Falle von Arbeitslosigkeit ein eigenständiges Existenz sicherndes Einkommen gewährt. Der in der Vergangenheit forcierte Ausbau von geringfügiger Beschäftigung und dem Niedriglohnsektor erweist sich hier als kontraproduktiv. Stattdessen wäre der Ausbau Existenz sichernder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung anzustreben, beispielsweise durch die Aufhebung oder

⁹⁷ Das gewerkschaftliche Konzept der ‚guten Arbeit‘ basiert auf dem Ansatz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), allen Frauen und Männern den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit (engl. decent work) zu ermöglichen. Menschenwürdige Arbeit definiert die ILO als sichere Arbeit, bei der die Kernarbeitsnormen eingehalten werden, ein adäquates Einkommen gesichert und soziale Sicherheit garantiert ist sowie das Recht auf Sozialen Dialog und Vereinigungsfreiheit respektiert werden. Vgl. www.dgb.de und www.ilo.org.

Reduzierung der Geringfügigkeitsgrenze bei gleichzeitiger Anpassung der Gleitzone nach unten. Unter Umständen könnte auch deren Ausweitung nach oben insbesondere in Verbindung mit einer stärkeren Spreizung der Steuersätze dazu beitragen, reguläre Beschäftigung attraktiver zu machen, da bislang die Abgabenbelastung für Geringverdienende besonders hoch ist.⁹⁸ Darüber hinaus würde ein gesetzlicher Mindestlohn dazu beitragen, mit einem Einkommen aus einer Vollzeitbeschäftigung zumindest den eigenen Lebensunterhalt bestreiten zu können. Gerade unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten sind diese Maßnahmen von besonderer Bedeutung, da Frauen überproportional sowohl von geringfügiger Beschäftigung als auch von Niedriglöhnen betroffen sind.⁹⁹

Dies wäre für verheiratete Frauen von besonderer Relevanz, die bislang häufig im Sinne des ‚Ernährermodells‘ auf eine eigene reguläre Beschäftigung verzichten oder dieser nur in zeitlich geringfügigem Umfang nachgehen. Da dies begünstigt und ermöglicht wird durch die beitragsfreie Mitversicherung in der Sozialversicherung sowie das Ehegattensplitting, würde die Abschaffung dieser staatlichen Subventionierung, bzw. die Beschränkung auf einige gesellschaftlich eng definierte Sachverhalte wie die Versorgung kleiner Kinder, die Notwendigkeit erhöhen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Zugleich würde die Eigenverantwortlichkeit während der Ehe aufrechterhalten werden, was mit Blick auf die verschärften Erwerbsverpflichtungen im neu geregelten Unterhaltsrecht ohnehin notwendig ist. Mit dem zum 1. Januar 2010 neu eingeführten Faktorverfahren für Ehepaare ist ein erster wichtiger Schritt getan, denn der psychologische Effekt der Steuerklassenkombination III – V auf die Erwerbsbeteiligung von Ehefrauen ist nicht zu unterschätzen. Allerdings ist die Ausgestaltung als optionales Verfahren möglicherweise nicht ausreichend; hier bleibt abzuwarten, in welchem Umfang tatsächlich davon Gebrauch gemacht wird.

Beschäftigte mit eingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt

Für Personengruppen, die sich *legalisiert* in Deutschland aufhalten, könnten die eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert bzw. ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang ermöglicht werden. Unabhängig vom konkreten Aufenthaltsstatus – als Staatsangehörige der EU-Ost oder als Asylsuchende oder anerkannte Flüchtlinge – bestünde so die Möglichkeit der eigenständigen Existenzsicherung durch eine reguläre Beschäftigung. Darüber hinaus wäre die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen ein wichtiger Schritt, um das Beschäftigungsspektrum und damit verbunden auch die Einkommensmöglichkeiten zu erweitern. Bislang wird dies durch die komplizierte Anerkennungspraxis in Deutschland vielfach verhindert, was die adäquate Verwertung der Qualifikationen am Arbeitsmarkt erschwert und in

98 Vgl. Eichhorst u.a. o.J., S. 22ff. sowie OECD 2009.

99 Vgl. Weinkopf 2008.

erhöhten Beschäftigungsproblemen resultiert.¹⁰⁰ Auch unter den in Privathaushalten beschäftigten Migrantinnen sind vielfach gut ausgebildete und teilweise hochqualifizierte Frauen, die ihren erlernten Beruf in Deutschland nicht ausüben dürfen und so auf andere Tätigkeiten zur Einkommenserzielung angewiesen sind.

Die Situation der *illegalisiert* in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten ist besonders prekär. Aus diesem Grund besteht hier dringender Handlungsbedarf, auch wenn ihre Zahl vergleichsweise gering ist. Um ihre soziale Lage zu verbessern, wäre zumindest der Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie zu Bildungseinrichtungen für die hier lebenden Kinder sicherzustellen, ohne dass dabei eine Aufdeckung und in Folge Ausweisung befürchtet werden muss. Um darüber hinaus reguläre Beschäftigung einschließlich arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Absicherung zu ermöglichen, scheint unter den gegebenen Umständen eine Legalisierung der bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten geboten.

Die Öffnung insbesondere des *Pflegearbeitsmarktes* für Zuwanderungsinteressierte, wie es teilweise angeregt wird, lässt sich nicht uneingeschränkt befürworten. Zum einen ist Transmigration mit umfassenden sozialen Folgen in den Herkunftsländern verbunden – Stichwort ‚care drain‘ –, die nicht unbeachtet bleiben dürfen. Zum anderen würde es sich hierbei um eine Strategie mit zeitlichem ‚Verfallsdatum‘ handeln, da sie sich nur solange erfolgreich umsetzen ließe, wie eine ausreichende Einkommensdrift zwischen den Herkunftsländern und dem Zielland existiert. Mit der Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten und der Anhebung des Lebensstandards in den Herkunftsländern dürfte insbesondere die Tätigkeit in Haushalten mit Pflegebedürftigen auf Grund der unattraktiven Arbeitszeiten und belastenden Arbeitsanforderungen sowie der relativ geringen Verdienste zunehmend unattraktiv werden. Insofern scheint es insbesondere mit Blick auf reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten langfristig Ziel führender zu sein, den Pflegearbeitsmarkt in einer Weise weiterzuentwickeln, dass attraktive Arbeitsplätze für in Deutschland lebende Personen und zugleich eine für Pflegebedürftige bezahlbare Angebotsstruktur entstehen.

7.2 Aus Sicht der Privathaushalte

Der Ausbau einer bedarfsgerechten und kostengünstigen *Infrastruktur* zur Versorgung, Betreuung, Pflege von Kindern und Älteren bzw. Pflegebedürftigen wäre auch mit Blick auf die Privathaushalte der zentrale Ansatz, um reguläre Beschäftigung zu befördern. Neben der Entlastung der Familienangehörigen und der Bereitstellung qualitätsgesicherter Angebote könnten zudem sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

¹⁰⁰ Vgl. Brussig u.a. 2009.

Wo nicht möglich oder nicht gewünscht, könnten alternativ zu institutionellen Angeboten auch *Dienstleistungsunternehmen* zum Einsatz kommen, die neben der Versorgung von Familienangehörigen in den Räumen der Privathaushalte insbesondere auch hauswirtschaftliche Arbeiten übernehmen und durch die Bündelung einzelner zeitlich geringfügiger Einsätze ebenfalls sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anbieten könnten. Wie die Erfahrungen mit Dienstleistungsagenturen in der Vergangenheit gezeigt haben, ist jedoch deren Betrieb ganz ohne staatliche Förderung allein auf Grund der deutlich höheren Kosten im Vergleich zu irregulärer Dienstleistungserbringung häufig auf Dauer nicht möglich. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Zielsetzungen, die über den Betrieb einer Dienstleistungsagentur bedient werden können (reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, bedarfsdeckende Angebotsstruktur), erscheint eine finanzielle Förderung – unternehmens- oder nutzerbezogen – sowohl Ziel führend als auch vertretbar.

Die Förderung haushaltsnaher *Minijobs* erscheint als eine eher problematische Strategie, da in diesem Rahmen weder qualitätsgesicherte Angebote noch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglich ist und die hier eingesetzten staatlichen Mittel angesichts der Sparzwänge öffentlicher Haushalte an anderer Stelle, insbesondere dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, fehlen. In Ergänzung zu einer gut entwickelten öffentlichen Infrastruktur könnten sie jedoch möglicherweise verbleibende Dienstleistungslücken füllen. Vor dem Hintergrund der vielfach bestehenden Unkenntnis über die Anmeldepflicht zeitlich geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse sowie den überwiegend internetbasierten administrativen Erfordernissen, die insbesondere für die große Gruppe der älteren Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen keine angemessenen Wege sind, könnte die Einrichtung lokaler Beratungsstellen förderlich sein. Ihre Aufgaben könnten sowohl in der allgemeinen Information über Minijobs in Privathaushalten liegen als auch in der Durchführung der Erstanmeldung bei der Minijob-Zentrale sowie der weiteren Administration.

Insbesondere im Bereich umfangreicher Pflegebedürftigkeit fördert die Teilabsicherung der Pflegebedürftigkeit in der Sozialen Pflegeversicherung in Verbindung mit der Gewährung des unregulierten und unkontrollierten Pflegegeldes in besonderer Weise die Entstehung eines grauen bzw. schwarzen Marktes.¹⁰¹ Die Einführung eines *Pflegebudgets*, vergleichbar dem Persönlichen Budget für Menschen mit Behinderung, könnte dem in zweifacher Hinsicht entgegenwirken. Zum einen würde dies erheblich zu einem selbstbestimmte(re)n Leben der Betroffenen beitragen, da sie über die konkrete Verwendung der Mittel selbst entscheiden. Zum anderen würden über die Nachweispflicht zum Verbleib der Mittel diese allein in reguläre Dienstleistungsangebote oder Beschäftigungsverhältnisse fließen können.

101 Vgl. Theobald 2009.

7.3 Fazit

Mit einer älter werdenden Bevölkerung und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen bei gleichzeitig gestiegenen Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen sind Privathaushalte dringend auf Entlastung zur Bewältigung ihres Alltages angewiesen. Zugleich sind Frauen zunehmend auf ein Existenz sicherndes Erwerbseinkommen angewiesen, was jedoch auf Grund der forcierten Ausweitung von geringfügiger Beschäftigung und Niedrig(st)löhnen zunehmend weniger gelingt. Solange zeitgemäße (wohlfahrts)staatliche Vorkehrungen, die beiden Interessenslagen gerecht werden, ausbleiben, werden die Betroffenen auf individuelle Problemlösungen verwiesen. Dies spiegelt sich in der hohen Zahl irregulärer Beschäftigung in Privathaushalten wider und in der Etablierung einer neuen „unsichtbaren Dienstbotenschicht“¹⁰², die die weiterhin erforderliche Familien- und Hausarbeit gegen Bezahlung verrichtet, darunter auch Migrantinnen, die hier, sofern ohne legalisierten Aufenthaltsstatus, unter quasi-feudalen Bedingungen leben und arbeiten (müssen).

Im Gegensatz zur regelmäßigen Skandalisierung irregulärer Beschäftigung in Privathaushalten liegen hier die eigentlichen Skandale: in systematischen Ausbeutungsmustern, wie sie im Bereich der geringfügigen Beschäftigung und Niedrig(st)löhne, der Familialisierung von Care-Arbeit sowie der Duldung grau-melierter Pflegearbeitsmärkte zu finden sind. Sie bedürfen im Interesse einer Verringerung irregulärer Beschäftigung der politischen Thematisierung.

102 Rerrich 2009.

8 Literatur

Auswärtiges Amt (2010): Staatenliste zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland. Stand: 17.03.2010. www.auswaertiges-amt.de [Zugriff am 10.04.2010].

Brussig, Martin/Dittmar, Vera/Knuth, Matthias (2009): Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund. IAQ-Report 2009-08. www.iaq.uni-due.de [Zugriff am 10.04.2010].

Bundesagentur für Arbeit (2009a): Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV). Durchführungsanweisungen. Stand: November 2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009b): Merkblatt 7: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland. Fragen, Antworten sowie Tipps für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Stand: Februar 2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009c): Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III). Durchführungsanweisungen zu § 284 SGB III. Stand: November 2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009d): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II – Daten mit einer Wartezeit von 3 Monaten. Bedarfe, Leistungen und Einkommen. September 2009.

Bundesagentur für Arbeit (2010a): Hinweise für die Beschäftigung von ausländischen Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen. Stand: April 2010.

Bundesagentur für Arbeit (2010b): Vermittlung von Haushaltshilfen in Haushalte mit Pflegebedürftigen. Durchführungsanweisungen. Stand: März 2010.

Bundesagentur für Arbeit (o.J.-a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2008.

Bundesagentur für Arbeit (o.J.-b): Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik. Beschäftigung in Deutschland. Verschiedene Ausgaben.

Bundesagentur für Arbeit (o.J.-c): Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Deutschland. Verschiedene Ausgaben.

Bundesknappschaft/Minijob-Zentrale (o.J.): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Dezember 2003. Essen.

Bundesministerium der Finanzen (2007): Anwendungsschreiben zu § 35a EStG vom 26. Oktober 2007. Berlin. www.thueringen.de [Zugriff am 10.04.2010].

Bundesministerium der Finanzen (2009a): Einkommen- und Lohnsteuer. Broschüre. Stand: September 2009.

Bundesministerium der Finanzen (2009b): Fragen und Antworten zum Faktorverfahren. www.bundesfinanzministerium.de [Zugriff am 10.04.2010].

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009a): Erwerbsminderungsrente. Broschüre. Stand: Januar 2009.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009b): Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone. Broschüre. Stand: Januar 2009.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009c): Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sozialgesetzbuch (SGB II). Fragen und Antworten. Broschüre. Stand: Januar 2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): 7. Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Haushaltsnahe Minijobs. Quantitative und qualitative Entwicklung von Minijobs in Haushalten und Perspektiven der Minijobzentrale für die Vermittlung von Dienstleistungskräften. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008): Familienunterstützende Dienstleistungen – Förderung haushaltsnaher Infrastruktur. Dossier. Berlin.

Bundesregierung (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Thea Dückert, Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/4817 – Beschäftigungspotentiale bei den Dienstleistungen, BT-Ds. 16/6746. <http://dipbt.bundestag.de> [Zugriff am 10.04.2010].

Deutsche Rentenversicherung (o.J.): Durchschnittliche Zahlbeträge der Rentenrenten nach Rentenarten. Zeitreihe 1960 bis 2008. <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de> [Zugriff am 10.04.2010].

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale (o.J.-a): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, IV. Quartal 2008. Essen.

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale (o.J.-b): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, II. Quartal 2009. Essen.

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale (2009): Haushaltsreport. Minijobs und Schwarzarbeit in Privathaushalten. Bochum/Essen.

Eichhorst, Werner/Kuhn, Andrea/Thode, Eric/Zenker, Rosemarie (o.J.): Traditionelle Beschäftigungsverhältnisse im Wandel. Benchmarking Deutschland: Normalarbeitsverhältnis auf dem Rückzug. www.bertelsmann-stiftung.de [Zugriff am 10.04.2010].

Eichhorst, Werner/Tobsch, Verena (2008): Familienunterstützende Dienstleistungen: Internationale Benchmarking-Studie. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. IZA Research Report No. 17. www.iza.org [Zugriff am 10.04.2010].

Enste, Dominik H./Hülkamp, Nicola/Schäfer, Holger (2009): Familienunterstützende Dienstleistungen. Marktstrukturen, Potenziale und Politikoptionen. IW Analysen Nr. 44. www.bosch-stiftung.de [Zugriff am 10.04.2010].

Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich (2006): Schattenwirtschaft und Irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen. In: Bommers, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35-59.

European Commission (2009): Irreguläre Migration in Deutschland. CLANDESTINO Forschungsprojekt. Kurzdossier – Deutschland. <http://irregular-migration.hwwi.net> [Zugriff am 10.04.2010].

Familienkasse (2009): Merkblatt Kinderzuschlag. Stand: Juli 2009.

Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hrsg.) (2002): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel. Forum Frauenforschung, Band 15, Münster, Westfälisches Dampfboot.

Geissler, Birgit (2006): Haushalts-Dienstleistungen als informelle Erwerbsarbeit: neue Ungleichheit oder Ausdifferenzierungen des Arbeitsmarktes? In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung, Arbeitspolitik Heft 3, S. 194-205. www.uni-bielefeld.de [Zugriff am 10.04.2010].

Geissler, Birgit/Pohlheim, Katja (i.E.): Haushaltsdienstleistungen – der potenzielle Bedarf: Die Inanspruchnahme bezahlter Dienstleistungen im privaten Haushalt. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Dynamik im SGB II 2005-2007. IAB-Kurzbericht 5/2009. <http://doku.iab.de> [Zugriff am 10.04.2010].

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (2009): Illegal in Deutschland – Zahlen sinken. Pressemitteilung vom 16. September 2009. www.hwwi.org [Zugriff am 10.04.2010].

Herdt, Jürgen/Beckmann, Nils (2008): Haushaltsnahe Dienstleistungen in Hessen. Modul 2: Bedarfsanalyse bezogen auf Haushalte älterer hilfs- bzw. pflegebedürftiger Personen. Untersuchung im Auftrag des Hessischen Sozialministeriums, HA Hessen Agentur GmbH, Wiesbaden. www.hessen-agentur.de [Zugriff am 10.04.2010].

Hieming, Bettina/ Jaehrling, Karen/Kalina, Thorsten/Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Berlin. www.bmwi.de [Zugriff am 10.04.2010].

Hoffmann, Edeltraud/Walwei, Ulrich (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Jg. 31, Heft 3, S. 409-425. <http://doku.iab.de> [Zugriff am 10.04.2010].

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2009): Arbeitsplatz Privathaushalt. Ein Weg aus der Schwarzarbeit. Pressekonferenz, 24. Februar 2009, Berlin. www.iwkoeln.de [Zugriff am 10.04.2010].

Lutz, Helma (2005): Der Privathaushalt als Weltmarkt für weibliche Arbeitskräfte. In: PERIPHERIE Nr. 97/98, S. 65-87. www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de [Zugriff am 10.04.2010].

Lutz, Helma (2007a): Sprich (nicht) drüber – Fürsorgearbeit von Migrantinnen in deutschen Privathaushalten. In: WSI-Mitteilungen 10/2007, S. 554-560.

Lutz, Helma (2007b): Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung. Opladen, Barbara Budrich.

Lutz, Helma (2009): Who Cares? Migrantinnen in der Pflegearbeit in deutschen Privathaushalten. In: Larsen, Christa/Joost, Angela/Heid, Sabine (Hrsg.): Illegale Beschäftigung in Europa. Die Situation in Privathaushalten älterer Personen. München/Mering, Rainer Hampp Verlag, S. 41-52.

Neuhaus, Andrea/Isfort, Michael/Weidner, Frank (2009): Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- und osteuropäischen Haushaltshilfen. Projektbericht. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e.V. Köln. www.dip.de [Zugriff am 10.04.2010].

OECD (2009): Taxing Wages 2007-2008. Paris, OECD.

Rerrich, Maria S. (2009): Die unsichtbare Dienstbotenschicht, in: DJI Bulletin, 4/2009, S. 18-19. www.dji.de [Zugriff am 10.04.2010].

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsförderung (2008): Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit. Forschungsvorhaben des BMFSFJ. Endbericht. August 2008. www.bmfsfj.de [Zugriff am 10.04.2010].

Schmidt, Juliane (2006): Viel Arbeit für wenig Geld? Frauen aus Osteuropa als Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen. In: Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW (Hrsg.): Haushaltsnahe Dienstleistungen. Herausforderungen und Potenziale für ältere Menschen und die Beschäftigungspolitik. Dokumentation einer Fachveranstaltung vom 17. Februar 2006. Düsseldorf, S. 15-21. www.gruene.landtag.nrw.de [Zugriff am 10.04.2010].

Schneider, Friedrich (2009): Weltwirtschaftskrise führt wieder zum Anstieg der Schattenwirtschaft in Deutschland. Johannes Kepler Universität Linz. 16. Februar 2009. www.econ.jku.at [Zugriff am 10.04.2010].

Schupp, Jürgen/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G. (2006): Beschäftigungspotenziale in privaten Haushalten nicht überschätzen. Wochenbericht Nr. 4/2006. DIW Berlin. www.diw.de [Zugriff am 10.04.2010].

Sieveking, Klaus (2007): Meine Rechte als Ausländer. München, Beck-Rechtsberater im dtv.

Statistisches Bundesamt (2004): Mikrozensus 2003. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Band 2: Deutschland. Fachserie 1 Reihe 4.1.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige. Mit Erläuterungen. Ausgabe 2008. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2008. Fachserie 1 Reihe 2. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009b): Mikrozensus 2008. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Band 1: Allgemeine und methodische Erläuterungen. Fachserie 1 Reihe 4.1.1. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009c): Mikrozensus 2008. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Band 2: Deutschland. Fachserie 1 Reihe 4.1.1., Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009d): Mikrozensus 2008, Qualitätsbericht. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009e): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2008. Fachserie 18 Reihe 1.4. Wiesbaden.

Theobald, Hildegard (2009): Pflegepolitiken, Fürsorgearrangements und Migration in Europa. In: Larsen, Christa/Joost, Angela/Heid, Sabine (Hrsg.): Illegale Beschäftigung in Europa. Die Situation in Privathaushalten älterer Personen. München/Mehring, Rainer Hampp Verlag, S. 29-40.

Tießler-Marenda, Elke (2008): Cosmophile Hausfrauen. Leben in der Illegalität. Beitrag zur Tagung „Cosmophile Haushaltshilfen. Wie die Globalisierung den Privathaushalt erreicht“ vom 2. bis 4. Oktober 2008 in der Ev. Akademie Bad Boll. www.ev-akademie-boll.de [Zugriff am 10.04.2010].

Trabert, Lioba (2008): Haushaltsnahe Dienstleistungen in Hessen. Modul 1: Empirische Ermittlung des Bedarfs an haushaltsnahen Dienstleistungen. Untersuchung im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. HA Hessen Agentur GmbH. Wiesbaden. www.hessen-agentur.de [Zugriff am 10.04.2010].

Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz (2009): Hilfe rund um die Uhr – (l)egal durch wen? Broschüre, Stand: Januar 2009. Mainz. www.verbraucher.de [Zugriff am 10.04.2010].

Weinkopf, Claudia (2008): Niedrig- und Mindestlöhne. Eine Analyse aus Gender-Perspektive. In: Maier, Friederike/Fiedler, Angela (Hrsg.): Verfestigte Schief lagen. Ökonomische Analysen zum Geschlechterverhältnis. Berlin, edition sigma, S. 17-35.

