

# Potenziale für „gute Arbeit“ im Privathaushalt?

## Regulierung und Interessenvertretung migrantischer Pflegekräfte in Italien

Der Privathaushalt als Arbeitsort ist relativ frei von Regulierung durch staatliche oder kollektive Akteure. Besonders deutlich wird dies in vielen westlichen Ländern an der Situation migrantischer Pflegekräfte, die überwiegend informell in Privathaushalten arbeiten und leben. Doch anders als in Deutschland, wo nur rund 10 % der sogenannten „Live-ins“ über ein reguläres Beschäftigungsverhältnis verfügen, sind in Italien 42 % der im Haushalt beschäftigten Arbeitnehmer\*innen sozialversicherungspflichtig angestellt. Der Beitrag analysiert, wie sich dieser hohe Grad an Formalisierung in Italien entwickelt hat, vor welchen Herausforderungen die beteiligten Akteure stehen und inwieweit sich hier durch staatliche und kollektive Regulierung beispielhaft Potenziale für „gute Arbeit“ ergeben.

MARLENE SEIFFARTH

### 1 Einleitung

Familien, Staat und Gesellschaft in Italien stehen wie in Deutschland vor der Herausforderung, den steigenden Pflegebedarf zu bewältigen, der sich aus der demografischen Alterung und den schwindenden familiären Pflegepotenzialen ergibt. In beiden Ländern greifen seit Jahrzehnten immer mehr Haushalte auf die Arbeit migrantischer Betreuungskräfte zurück, um die Versorgung ihrer bedürftigen Angehörigen zu gewährleisten. In Italien sind im Privathaushalt beschäftigte Migrant\*innen aufgrund der fehlenden Infrastruktur des Langzeitpflegesystems meist die einzige bezahlbare Alternative zur unbezahlten Pflege durch Familienangehörige. Dieses sogenannte *migrant-in-the-family model*, in dem Migrant\*innen den Großteil der Betreuung von Familienangehörigen übernehmen, löste die meist weiblichen Familienmitglieder als Haupt-Sorgetragende ab (Bettio et al. 2006). Schätzungen gehen von einer Million meist weiblichen Betreuungskräften aus, von denen 75 % Migrant\*innen<sup>1</sup> sind (De Luca et al. 2020). Der Großteil kommt aus Osteuropa, insbesondere Rumänien, sowie aus Südamerika und Südostasien. In Italien zählen Betreuungskräfte zum sogenannten Hausangestelltensektor, also der Gruppe von Beschäftigten, die im Privathaushalt tätig sind; dabei spielt es eine

untergeordnete Rolle, ob sie Haushalts- oder Betreuungsarbeit verrichten.<sup>2</sup>

Der Arbeitsort Privathaushalt ist häufig durch unzureichende Arbeitsbedingungen und einen geringen Grad an Regulierung und Formalisierung gekennzeichnet, da das Eingreifen durch staatliche oder kollektive Akteure in diesem Sektor oft begrenzt ist (Blackett 2019). Regulierung meint hier die Rahmengesetzgebung für den Sektor, während sich Formalisierung auf den Prozess der Überführung in reguläre Arbeitsverhältnisse bezieht, sodass Beschäftigte von Arbeitsschutz und sozialen Sicherungsleistungen profitieren können. Gerade weil die Arbeitsverhältnisse von Hausangestellten weltweit besonders anfällig für Prekarität sind, gibt es seit mehr als einem Jahrzehnt Bemühungen zur Regulierung und Standar-

1 Hiermit sind alle Menschen gemeint, die außerhalb Italiens geboren wurden. Unter den 25 % italienischer Betreuungskräfte können sich also durchaus Menschen mit Migrationshintergrund befinden, die in Italien geboren wurden.

2 Aufgrund dieses umfassenden Konzepts wird im Folgenden der Begriff „Hausangestellte“ verwendet, wenn der Bezug zu allen Beschäftigten im Privathaushalt gemeint ist, und „Betreuungskräfte“ immer dann, wenn es sich nur um diejenigen Beschäftigten handelt, die ältere Menschen in deren Privathaushalten betreuen.

disierung. So hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 2011 mit der Konvention Nr. 189 ein internationales Instrument geschaffen, in dem die Leitlinie der „guten Arbeit“ (*decent work*) als umfassendes Konzept zur Sicherung von Arbeits- und Lebensqualität Anwendung findet. Die Konvention sieht eine Regulierung des Hausangestelltensektors als notwendige Bedingung an, fordert eine Formalisierung der Arbeitsverhältnisse und etabliert Standards bezogen auf soziale Sicherung, Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen. Laut ILO sind nur knapp 20 % aller Hausangestellten weltweit und 64,7 % in Europa und Zentralasien formell angestellt, wobei hier die Anwesenheit von sozialer Sicherung als Indikator gilt (ILO 2021). Für Deutschland kann der Anteil formeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung von Haushaltshilfen und häuslichen Betreuungskräften jeweils auf ca. 10 % geschätzt werden, da davon ausgegangen wird, dass 90 % dieser Arbeitnehmer\*innen informell beschäftigt sind (Enste 2019; VHBP 2020). In Italien geht man hingegen von 42,4 % formell beschäftigten Hausangestellten aus (De Luca et al. 2020), wobei dieser relativ hohe Formalisierungsgrad auf eine Ermöglichung von „guter Arbeit“ (im Sinne der ILO) für (migrantische) Betreuungskräfte hinweist. Tatsächlich hat Italien 2013 als erster EU-Mitgliedstaat die ILO-Konvention 189 ratifiziert.

In der folgenden Analyse steht die sozio-politische Gestaltung von Arbeit durch staatliche Akteure und kollektive Interessenvertretungen im Vordergrund, die – so die Annahme – wesentliche Rahmenbedingungen für die Gestaltung und den Wandel von formeller wie informeller Arbeit setzen. Darüber hinaus sind mit Blick auf den Migrationshintergrund und die Dominanz weiblicher Arbeitskräfte auch die nationalen Ausprägungen des Geschlechterverhältnisses und Migrationsregimes zu berücksichtigen, um so auch der im Intersektionalitätsansatz hervorgehobenen Überlagerung von Ungleichheiten gerecht zu werden (Benazha/Lutz 2019). Die Regulierung des Hausangestelltensektors durch Tarifverträge wie auch die Strategien kollektiver Akteure zur Formalisierung der Arbeitsverhältnisse in Italien sind bisher – auch in ihrem Zusammenwirken – wenig erforscht und haben erst in jüngerer Zeit Aufmerksamkeit gefunden (De Vita/Corasaniti 2021). Die folgenden Ausführungen beruhen neben Sekundäranalysen auf Interviews der Autorin mit 22 Expert\*innen, die im Zeitraum von April 2020 bis Oktober 2021 auf Italienisch mittels Videokonferenzen durchgeführt wurden.<sup>3</sup> Bei den Expert\*innen handelt es sich um nationale und lokale Vertreter\*innen von Gewerkschaften, Arbeitgeber-Organisationen des Hausangestelltensektors, Migrant\*innen-Organisationen, der öffentlichen Verwaltung und der Wissenschaft.

Nach einem kurzen Abriss der Entwicklung des Hausangestelltensektors in Italien (Abschnitt 2) werden im dritten Abschnitt Wege und Umwege in die Formalisierung und deren Ausgestaltung durch kollektive und staatliche Akteure analysiert. Abschnitt 4 thematisiert spezifi-

sche Herausforderungen der Regulierung und Formalisierung dieses Sektors mit Bezug auf das ILO-Konzept „gute Arbeit“. Abschließend wird gefragt, was insbesondere Deutschland vom italienischen Fall lernen könnte (5).

## 2 Zur Entwicklung des italienischen *migrant-in-the-family model*

In Italien waren es bis in die 1960er Jahre meist junge Frauen aus einkommensschwachen Familien und/oder den südlichen Regionen des Landes, die bei großbürgerlichen Familien in Großstädten und im Norden angestellt waren (Sarti 2008). Entgegen den Erwartungen progressiver gesellschaftlicher Kräfte und der Frauenbewegung, dass diese Art von Beschäftigung mit steigender Frauenerwerbsquote verschwinden würde, nahm die Zahl der Hausangestellten vor allem durch die Anstellung migrantischer Frauen in italienischen Haushalten der Ober- und Mittelschichten weiter zu (Busi 2020). Vor dem Hintergrund wachsender internationaler Einwanderung sowie der italienischen Kolonialgeschichte und Missionsarbeit engagierte sich vor allem die Katholische Kirche bei der Rekrutierung von migrantischen Hausangestellten, sodass Frauen aus Kap Verde, Ostafrika, den Philippinen und lateinamerikanischen Ländern Pioniere in diesem Sektor waren (Andall 2000; Marchetti 2014; Parreñas 2015 [2001]). Gegen Ende der 1970er Jahre war die Anwesenheit von Hausangestellten kein Statussymbol der Oberschicht mehr, sondern wurde auch für Mittelschichtsfamilien zur Notwendigkeit, um Kinderbetreuung und Altenpflege zu bewältigen (Sarti 2010).

Öffentliche Einrichtungen für Altenpflege waren bis dato inexistent und wurden erst in den 1970er Jahren von einigen wenigen Kommunen errichtet (Costa 2013). Das Manko an öffentlicher Versorgung wurde zunächst teilweise durch Krankenhäuser abgefangen, die bis in die 2000er Jahre pflegebedürftige alte Menschen länger in ihrer Obhut behielten, wenn Familienmitglieder nicht für die Pflege aufkommen konnten (Bettio/Plantenga 2004). Einsparungen im Gesundheitssektor beendeten diese Pra-

3 An Durchführung, Transkription und Zusammenfassung der Interviews war Giulia Aureli beteiligt. Die Studie fand im Rahmen des DFG-geförderten Sonderforschungsereichs 1342 (Projektnummer 374 666 841) „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“ an der Universität Bremen im Teilprojekt B07 (2018–2021) „Transnationale Dienstleistungserbringung in der Langzeitpflege zwischen West- und Osteuropa“ statt. Zum Projektteam gehörten neben der Autorin Kristin Noack, Anna Safuta, Greta-Marleen Storath sowie Karin Gottschall und Heinz Rothgang (Leitung).

xis und führten zu einem Mangel an Personal und Betten. Auch mit weiter steigenden Pflegebedarfen erfolgten keine grundlegenden Reformen im notorisch unterfinanzierten Bereich der Langzeitpflege, weshalb die italienische Pflegepolitik oft als „erstarrt“ bezeichnet wird (Costa 2013; Ranci/Pavolini 2008; Theobald/Luppi 2018). Weitreichende Veränderungen des Systems wurden auch durch die institutionelle Fragmentierung der Zuständigkeiten für Gesundheitsversorgung, soziale Dienste und Renten erschwert, die jeweils in verschiedenen Institutionen und auf unterschiedlichen staatlichen und Verwaltungsebenen angesiedelt sind (Barbabella et al. 2018).

Als wesentliches Element der nur rudimentären Pflegepolitik kann das in den 1980er Jahren als Sozialleistung auf nationaler Ebenen eingeführte Betreuungsgeld angesehen werden, das angesichts starker Inanspruchnahme ungeplant zu einem (leicht) wachsenden Etat für Pflege führte (Gori 2012). Zunächst nur für die Betreuung von Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter vorgesehen, erweiterte eine Gerichtsentscheidung die Anwendung dieses staatlichen Zuschusses auf Menschen über 65 Jahre (Hohnerlein 2018), sofern sie in ihrer Selbstständigkeit zu 100 % eingeschränkt sind.<sup>4</sup> Dabei handelt es sich um einen monatlichen Zuschuss in Höhe von 529 Euro (2022), den die Empfänger\*innen nicht-zweckgebunden verwenden können. Mittlerweile macht das Betreuungsgeld 46 % der öffentlichen Ausgaben für Pflege aus<sup>5</sup>, und 70 % der Empfänger\*innen sind älter als 65 Jahre (Gori/Gubert 2020). Das Betreuungsgeld wird in der Literatur oft als eine Art Katalysator für das *migrant-in-the-family model* bezeichnet, da es von Familien eingesetzt wird, um migrantische Betreuungskräfte privat einzustellen. Trotzdem sind zusätzliche finanzielle Ressourcen notwendig, um die Kosten der Pflege zu decken. Viele Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen sind armutsgefährdet, weil sie ihre Ersparnisse aufbrauchen, Eigenheime verkaufen oder sich verschulden müssen, um eine Betreuungskraft zu bezahlen (Luppi 2015).

Doch nicht nur die (erstarrte) Pflegepolitik und das Betreuungsgeld schufen günstige Bedingungen für das *migrant-in-the-family model*. Durch eine Laissez-faire-Migrationspolitik in den 1980er und 1990er Jahren waren Italiens Grenzen durchlässiger als andere EU-Außengrenzen. Zusätzlich entstanden durch eine Segmentierung

des Arbeitsmarkts Nischen für bestimmte Gruppen von Migrant\*innen, unter ihnen auch diejenigen, die in Privathaushalten als Hausangestellte arbeiteten (King 1993; King/Zontini 2000). Ab Beginn der 1990er Jahre gewannen somit die privat organisierte Altenpflege und die Beschäftigung von Migrant\*innen an Bedeutung, die Mitte der 1990er Jahre bereits die Hälfte aller Hausangestellten ausmachten (Sarti 2008). Die Transnationalisierung dieser Form von Altenpflege (in Abgrenzung zu Haushaltshilfe und Kinderbetreuung) war zunächst von Frauen aus katholisch geprägten Ländern wie Polen, Peru und den Philippinen gekennzeichnet, da deren christlicher Hintergrund ein entscheidendes Auswahlkriterium für Familien darstellte (Skornia 2014). Mittlerweile jedoch kommen 72 % der migrantischen Betreuungskräfte aus Osteuropa, von denen wiederum 45 % Rumän\*innen sind (INPS 2019), darunter zu Beginn vor allem Angehörige der katholischen Minderheit in der Region Moldau im Osten des Landes (Sandu 2015).

Für die Vermittlung von migrantischen Betreuungskräften in private Haushalte spielten neben der katholischen Kirche zunehmend größere inoffizielle Rekrutierungsnetzwerke eine wichtige Rolle; in Kombination mit dem nicht-zweckgebundenen Betreuungsgeld begünstigten sie eher die informelle Beschäftigung in Privathaushalten. Ungeachtet dieser Entwicklung gab es in Italien schon seit Mitte des 20. Jahrhunderts mehr oder weniger erfolgreiche Bestrebungen zur Regulierung der Tätigkeit von Hausangestellten, die im Folgenden näher beleuchtet werden.

### 3 Wege und Umwege in die Formalisierung

Eine Besonderheit des Hausangestelltensektors in Italien besteht darin, dass hier die Interessenvertretung nicht nur aufseiten der Beschäftigten, sondern auch aufseiten der Haushalte als Arbeitgeber eine gewisse Tradition hat<sup>6</sup> und der Sektor schon früh in sozialstaatliche Regulierung eingebunden wurde. Eine wichtige Rolle spielte

4 Die sogenannte *non-autosufficienza* ist nicht direkt mit Pflegebedürftigkeit vergleichbar, da die Anspruchsberechtigung von einer Kommission festgestellt wird, die „auf einer medizinischen Bewertung bestimmter Defizite oder Krankheiten beruht und nicht berücksichtigt, inwieweit die Menschen tatsächlich Hilfe oder Unterstützung im Alltag benötigen“ (Ranci et al. 2019, S. 555; meine Übersetzung). Im Gegensatz zu anderen Ländern mit Betreuungsgeldern gibt es in Italien keine stufenweise Einordnung der Einschränkungen (ebd., S. 559f.).

5 Die restlichen Ausgaben stehen zu 37 % der regionalen und zu 17 % der kommunalen Altenpflege zur Verfügung. Insgesamt entsprechen diese Ausgaben 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts (2019) (Gori/Gubert 2020, S. 85).

6 Bis heute gibt es in Europa nur wenige Länder mit einer funktionierenden Sozialpartnerschaft für den Hausangestelltensektor, wie etwa Frankreich, wo beide Seiten in die kollektive Interessenvertretung integriert sind, jedoch haushaltsnahe Dienstleistungen durch das Gutschein-Modell öffentlich subventioniert und organisiert sind (Basten 2015; ILO 2021).

hier die christliche Arbeiter\*innen-Bewegung, die sich in den Nachkriegsjahren besonders für die Arbeiterklasse, Frauen und Binnenmigrant\*innen engagierte. Damit gelangten die Interessen von Hausangestellten bereits in den 1940er und 1950er Jahren verstärkt auf die politische Agenda (Busi 2020; Marchetti et al. 2021). So erhielten Hausangestellte bereits in den frühen 1950er Jahren Rechte auf Mutterschutz (1950), Krankenversicherung (1952) und Weihnachtsgeld (1953) (Castagnone et al. 2013) und wurden über das das Sondergesetz Nr. 339 von 1958 umfassend in den Sozialschutz für Arbeitnehmer\*innen einbezogen (wie Ruhezeiten, Urlaubsanspruch und Dienstalterszulage) (Sarti 2010). Das zunächst geltende Verbot von Tarifverhandlungen im Hausangestelltensektor wurde 1969 durch ein Urteil des italienischen Verfassungsgerichtshofs aufgehoben. Noch im gleichen Jahr formierte sich die erste Arbeitgeber-Organisation (Nuova Collaborazione), die sich bereit erklärte, mit der Hausangestellten-Gewerkschaft Federcolf sowie Vertreter\*innen der drei großen Gewerkschaftsverbände<sup>7</sup> einen Tarifvertrag zu verhandeln. Der erste Nationale Tarifvertrag für Hausangestellte kam im Mai 1974 zustande (De Luca 2020). Dieser enthielt ähnliche Bestimmungen wie das Sondergesetz, galt aber im Gegensatz zu diesem für alle ununterbrochen beschäftigten Hausangestellten einschließlich derjenigen, die weniger als vier Stunden pro Tag für einen Haushalt arbeiten. Darüber hinaus schrieb der erste Tarifvertrag nicht – wie das Sondergesetz – Mindestruhezeiten vor, sondern beschränkte stattdessen erstmals die Höchstarbeitszeit von Hausangestellten auf elf Stunden täglich und 66 Stunden wöchentlich (Ioli 2010). Damit schuf dieser Tarifvertrag einen regulatorischen Rahmen, der über das bis heute gültige Sondergesetz hinaus ging (Scheiwe 2021). Der Tarifvertrag wurde alle vier bis sieben Jahre – bis heute insgesamt neun Mal – neu verhandelt. Somit wurden faktisch unhintergehbare Standards und die Grundlage für eine formelle Beschäftigung in Privathaushalten geschaffen.

Eine Besonderheit der italienischen Tarifparteien liegt darin, dass sie zugleich auch Aufgaben der Arbeitsvermittlung und -förderung übernehmen. Zum einen vermitteln sie Arbeitskräfte in tarifvertraglich geschützte Arbeitsverhältnisse und unterstützen Arbeitgeber\*innen bei der Verwaltung des Arbeitsverhältnisses, indem sie bei der Lohn- und Gehaltsabrechnung oder rechtlichen Fragen helfen. Zum anderen setzen sie sich für die Weiterbildung der Beschäftigten und eine Professionalisierung des Sektors ein, um diesen attraktiver zu machen und eine gewisse Qualität der Pflege sicherzustellen. So wurde etwa

in dem im Oktober 2020 abgeschlossenen Tarifvertrag die bereits 2001 gegründete bilaterale Einrichtung Ebincolf gestärkt, die Fortbildungsangebote für Betreuungskräfte anbietet. Nunmehr können tarifvertraglich angestellte Arbeitnehmer\*innen 64 Stunden Bildungsurlaub pro Jahr in Anspruch nehmen, wenn sie Kurse bei Ebincolf belegen (sonst 40 Stunden). Außerdem können Hausangestellte seit Januar 2021 nach Absolvieren einer Weiterbildung die offizielle Qualifikation als Familienassistent\*in erlangen, die durch die Norm UNI 11766/2019 der italienischen Normungsbehörde (vergleichbar mit dem Deutschen Institut für Normung) erstmals als offizieller Abschluss anerkannt ist (De Luca 2020).<sup>8</sup>

Von staatlicher Seite wurde die Verbreitung formeller Beschäftigung durch eine strafbewehrte Pflicht zur Registrierung von Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten bei dem Sozialversicherungsinstitut (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, INPS) unterstützt. Erfolgt diese Registrierung nicht, verhängt das INPS Strafen von bis zu 12 000 € für die Haushalte als Arbeitgeber, und es drohen weitere mögliche Sanktionen – ab 3000 € aufwärts – für die Beschäftigung von Personen ohne Aufenthaltsstatus (INPS 2017). Als weiterer staatlicher Akteur ist die Arbeitsaufsichtsbehörde relevant, die z. B. 2019 insgesamt 965 Inspektionen durchführte und in 58,4 % der Fälle Irregularitäten wie informelle Beschäftigung (24 %), falsche Qualifikationseinstufung (3,2 %) oder unangemessene Arbeitszeiten (4,5 %) aufdeckte. Allerdings sind Inspektionen aufgrund des juristischen Sonderstatus von Privathaushalten als „unantastbar“ erschwert; auch erfolgen bei Verstößen meist nur Abmahnungen oder Aufforderungen zur Mediation (De Luca et al. 2020). Gleichwohl berichten Expert\*innen von der verbreiteten Praxis, dass ehemalige Beschäftigte ihre Arbeitgeber\*innen auf nicht gezahlte Sozialversicherungsbeiträge verklagen und die Häufung dieser Fälle Haushalte zur formellen Beschäftigung bewegt. Dies deutet darauf hin, dass die Existenz einer Strafandrohung und vor allem ihre tatsächliche Durchsetzung seitens der öffentlichen Behörden oder durch Gerichtsentscheide der informellen Beschäftigung entgegenwirken kann.

Dafür spricht auch der während des Lockdowns in der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 erfolgte Anstieg bei der Registrierung von migrantischen Betreuungskräften. Hintergrund waren die strengen polizeilichen Kontrollen beim Verlassen der Wohnung, bei denen auch Betreuungskräfte nachweisen mussten, bei wem sie angestellt waren und für wen sie beispielsweise die täglichen Einkäufe

7 Beteiligt waren jeweils deren Abteilungen für den Dienstleistungs- und Tourismussektor: Filcams-CGIL, Fisascat-CISL und UILTuCS.

8 Diese Norm umfasst die Arbeit von Haushaltshilfen, Babysittern und Betreuungspersonal und ist mit dem Europäi-

schen Qualifikationsrahmen abgestimmt, indem Kenntnisse, Fertigkeiten, und Kompetenzen zertifiziert werden, die durch „formales, nicht-formales und informelles Lernen erworben wurden“ (De Luca 2020, S. 38; meine Übersetzung).

erledigten.<sup>9</sup> Tatsächlich weisen die Zahlen der vom INPS erfassten Arbeitsverhältnisse für 2020 den ersten Anstieg seit 2015 auf (+64 529 Arbeitnehmer\*innen, das sind 7,5 % mehr als im Vorjahr) (INPS 2021). Dieser Anstieg könnte auch einer im Sommer 2020 gewährten Amnestie für Nicht-EU-Bürger\*innen geschuldet sein, so wie bereits die Amnestien der Jahre 2002, 2009 und 2012 zu einer Ausweitung der registrierten Beschäftigung im Hausangestelltensektor beigetragen hatten (OECD 2018, S.184). Die Erfahrungen der bisherigen Amnestien zeigen jedoch, dass zahlreiche Betroffene diese Arbeitsverhältnisse wieder verlassen, sobald sie aufgrund ihrer Beschäftigung über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen (De Luca et al. 2020). Insofern tragen die Amnestien kaum zu einer nachhaltigen Förderung formalisierter Beschäftigungsverhältnisse in den Privathaushalten bei.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere die Bemühungen der Tarifparteien zu einer Formalisierung und sozialen Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse von Hausangestellten beigetragen haben; die staatlichen Instrumente der Registrierungspflicht und Arbeitsaufsicht wirken ergänzend, sind aber nicht zuletzt aufgrund von eher schwacher Sanktionierung weniger effektiv. Vor diesem Hintergrund bleiben, wie im Folgenden gezeigt wird, im Hinblick auf die Standards „guter Arbeit“ im Hausangestelltensektor substanzielle Herausforderungen bestehen.

## 4 Anhaltende Herausforderungen

Ungeachtet des erreichten Grades an regulärer Beschäftigung und Sozialschutz im Hausangestelltensektor in Italien und auch der durch die Ratifizierung der ILO-Konvention 189 hergestellten Selbstverpflichtung des Staates zu „guter Arbeit“ sehen Expert\*innen nach wie vor Handlungsbedarfe in Bezug auf einen umfassenden Arbeitsschutz für alle Hausangestellten und auch deren Gleichstellung mit anderen Arbeitnehmer\*innen.<sup>10</sup>

*Lücken im Arbeitsschutz:* Ungeachtet der jahrzehntelangen Bemühungen der Tarifparteien sind nach Schätzungen nach wie vor mehr als die Hälfte der Hausangestellten in Italien informell beschäftigt (De Luca et al. 2021). Seit Jahren macht deshalb die Arbeitgeber-Orga-

nisation DOMINA in ihren Berichten darauf aufmerksam, dass durch informelle Beschäftigung von Hausangestellten dem italienischen Staat in großem Umfang Steuereinnahmen entgehen, die für 2019 auf 1,8 Mrd. € geschätzt werden (De Luca et al. 2020). Dies entspricht 6 % der gegenwärtigen Staatsausgaben für Langzeitpflege in Höhe von 30,2 Mrd. € (ebd.). Nicht nur bei den informell Beschäftigten, auch für einen Teil der sozialversicherungspflichtig angestellten Arbeitskräfte wird vermutet, dass vertragliche Regulierungen und Arbeitsschutzbestimmungen nicht greifen. Eine weit verbreitete Praxis betrifft ein zu niedriges Einkommensniveau gemessen an den tatsächlichen Aufgaben oder Qualifikationen. So werden z.B. Betreuungskräfte als Haushaltshilfen mit deutlich geringerer Bezahlung eingestellt. Weiter berichten Expert\*innen, dass in Arbeitsverträgen weniger Arbeitsstunden angegeben werden, als die Beschäftigten tatsächlich verrichten.<sup>11</sup> Nicht selten stimmen migrantische Beschäftigte dieser Praxis insbesondere in der Konstellation zu, dass die Arbeitgeber\*innen Sozialbeiträge für eine „fiktive“ 25-Stunden-Woche abführen und so die Kosten für die Familie überschaubar halten, während die migrantischen Arbeitskräfte damit zugleich die Mindestzahl an Wochenstunden für die Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung erreichen (Marchetti 2016). Gleichwohl ist diese Praxis für die Beschäftigten nicht nur unmittelbar, sondern auch auf lange Sicht nachteilig, da ihnen Rentenansprüche entgehen und im Falle von Mutterschutz oder längeren krankheitsbedingten Ausfällen Ersatzleistungen auf Basis ihrer angemeldeten Wochenstunden berechnet werden, die dann entsprechend niedriger ausfallen.

*Mangelhafte Gleichbehandlung von Hausangestellten als Arbeitnehmer\*innen:* Im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Sozialschutz sind Hausangestellte nach wie vor nicht mit anderen Beschäftigten gleichgestellt, wie Gewerkschaftsvertreter\*innen und auch Forscher\*innen immer wieder betonen. So erfüllen weder die gesetzlichen Bestimmungen noch der geltende Tarifvertrag die Kriterien der ILO-Konvention 189 zum Schutz von Hausangestellten. Das bis heute gültige Sondergesetz Nr. 339, das bereits zur Entstehungszeit 1958 als unzureichend eingestuft wurde, wurde seither mit dem Recht auf Krankenversicherung (1971) und auf Entlassungsgeld (1982) nur geringfügig erweitert (Marchetti et al. 2021). Es gilt bis heute nur für diejenigen, die mehr als vier Stunden täglich für einen Haushalt arbeiten, und entspricht bei den Mutterschutzregelungen nicht den in anderen Sektoren gültigen

9 Interview mit einer ehemaligen Generalsekretärin des christlichen Hausangestellten-Verbandes ACLI-COLF vom 28.04.2020, sowie Interview mit einem Vertreter der Arbeitgeber-Organisation DOMINA vom 08.05.2020.

10 Als Teil von „guter Arbeit“ im Sinne der Konvention zählen auch allgemeingültige Grundsätze von Gerechtigkeit, Solidarität und sozialer Nachhaltigkeit. Diese sind jedoch

schwer greifbar und werden in der Forschung zu transnationaler Sorge nur implizit behandelt (Aulenbacher et al. 2021; Katona/Melegh 2020).

11 Interviews mit den in Fußnote 9 Genannten sowie mit einem Vertreter der Arbeitgeber-Organisation Nuova Collaborazione Toscana vom 10.09.2021.



Standards.<sup>12</sup> Auch der regulatorische Standard des 2020 abgeschlossenen Tarifvertrags erfüllt nicht die Anforderungen der ILO-Konvention, denn er sieht unterschiedliche Höchstarbeitsgrenzen für nicht im Haushalt lebende Hausangestellte (40 Wochenstunden) und sogenannte Live-ins vor (54 Wochenstunden). Diese Regelung stellt zugleich einen direkten Verstoß gegen die EU-Arbeitszeitrichtlinie dar, welche 48 Wochenstunden inklusive Überstunden vorsieht (Scheiwe 2021).

Die hartnäckige Ungleichbehandlung von Hausangestellten zeigte sich auch während der Covid-19 Pandemie. Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 schloss das Regierungsdekret „Cura Italia“ Hausangestellte ausdrücklich von Abfindungsgeldern, dem Babysitter-Bonus und dem Kündigungsverbot aus. Die Tarifpartner veröffentlichten daraufhin mehrere gemeinsame Appelle an die Regierung, in denen sie diese Ungleichbehandlung anprangerten. Letztlich konnten Hausangestellte im Sommer 2020 für die Monate April und Mai 2020 einen Bonus von 1000 € erhalten. Jedoch waren viele weiterhin ausgeschlossen, da der Bonus nicht für Live-ins und nur für Beschäftigte mit einem Vertrag von mehr als zehn Stunden pro Woche galt.

*Benachteiligungen von migrantischen Hausangestellten:* Auch in Italien ergeben sich für migrantische Arbeitskräfte in Privathaushalten, die die Mehrzahl der Beschäftigten in diesem Sektor stellen, aufgrund ihres mehrfach vulnerablen Status (als Migrant\*in, Frau, Beschäftigte im prekären Care-Sektor) weitere Benachteiligungen. Abgesehen vom strukturellen Rassismus in Italien, der sich in Gewalttaten gegen Geflüchtete, aber auch in jahrzehntelang kultivierten Ressentiments gegenüber Menschen aus Balkanstaaten und Osteuropa äußert (Amnesty International 2021; Levy 2015; Momigliano 2017), findet sich im Hausangestellten-Sektor eine spezielle Ausformung von Rassismus wieder. Viele der befragten Expert\*innen in Italien sehen die verbreitete Präferenz der Arbeitgeber\*innen für Beschäftigte, die ihnen ethnisch und kulturell ähnlich sind, als eine Diskriminierung von afrikanischen und muslimischen Frauen; dieser Selektionsmechanismus greift insbesondere, wenn Haushalte eine Person für die körpernahe Betreuung nicht-selbstständiger älterer Familienangehöriger suchen.<sup>13</sup> Hinzu kommt für Nicht-EU-Migrant\*innen, dass diese aufgrund ihres nicht gesicherten Aufenthaltsstatus oft unzulängliche Arbeitsbedingungen hinnehmen müssen und ihnen als Live-ins bei Kündigung nicht nur Obdachlosigkeit, sondern auch Abschiebung droht. Schließlich gehen auch mit dem transnationalen Status der migrantischen Beschäftigten weiterreichende, hoch belastungsträchtige Konsequenzen für die betroffenen Frauen und deren Familien in den Herkunftsländern einher (Seiffarth 2021). Die Vorsitzende des Vereins rumä-

nischer Frauen in Italien, Silvia Dumitrache, betont, dass die Organisation des transnationalen Familienlebens meist auf den Schultern der im Ausland arbeitenden Frauen lastet. Oft übernehmen die Großeltern die Versorgung; gleichwohl kommt es zu Lernschwierigkeiten, Verhaltensauffälligkeiten oder auch Selbstmorden unter den „zurückgelassenen“ Kindern.<sup>14</sup> Für die Migrant\*innen selbst wird inzwischen eine pathologische Folge der Pflege-Migration, das sogenannte „Italien-Syndrom“, thematisiert, die als eine psychische Erkrankung zuerst in der Ukraine, dann auch in Rumänien und Moldawien bei rückkehrenden Betreuungskräften diagnostiziert wurde (erstmalig 2005). Die Symptome des Italien-Syndroms reichen von Müdigkeit, Depression, Angstzuständen, Panikattacken bis hin zu Selbstmordgedanken. Die Behandlung kann bis zu fünf Jahre dauern und die Kosten müssen oft von den Patient\*innen selbst getragen werden (Battistini 2019).

## 5 Ausblick

In Italien wie in Deutschland ist der Sektor der privatisierten häuslichen Altenbetreuung ein komplexes Zusammenspiel von Familien, Staat und Gesellschaft. Ungeachtet nationalspezifischer Besonderheiten legt der Fall Italien nahe, dass Aktivitäten der Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände zentral sind, um Rahmenbedingungen für reguläre Beschäftigung und Mindestschutznormen für den Haushalt als Arbeitsort auf die politische Agenda zu setzen, sodass auch der Staat tätig wird und sich Haushalte als Arbeitgeber organisieren. Die Durchsetzung des Arbeitnehmerstatus über Registrierungs-pflichten bedeutet zumindest für knapp die Hälfte der im Haushalt Beschäftigten in Italien, dass sie Zugang zu grundlegenden Arbeitsrechten und Sozialversicherungsansprüchen haben. Der Arbeitnehmerstatus ist überdies die Grundlage für tarifgebundene Entlohnung. Daraus ergeben sich Anreize sowohl für Beschäftigte, die kollektive Interessenvertretung zu unterstützen, wie auch für kollektive Interessenvertretungen, den Arbeitnehmerstatus als Instrument zur Gewinnung und Bindung von Mitgliedern zu nutzen. Das Beispiel Italien verdeutlicht weiter, dass Sozialpartnerschaft neben der Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen auch zu einer nachhaltigen Sicherung des Arbeitsvermögens der Beschäftigten durch Qualifizierung und zu einer Professionalisierung der Tätigkeiten beitragen kann. Von Letzterem profitieren nicht nur die Beschäftigten, sondern auch die Arbeit gebenden

12 Interview mit einer Gewerkschaftsvertreterin (Filcams/CGIL) vom 14.10.2020.

13 Zu ähnlichen Befunden für Belgien vgl. Safuta (2018).

14 Interview vom 08.04.2020.

Familien durch bessere Qualität der Betreuung.<sup>15</sup> Wie die Vereinbarungen der italienischen Tarifparteien im Hausangestelltensektor zeigen, ist es durchaus erfolgreich möglich, für die besonders vulnerable Gruppe der migrantischen Arbeitskräfte zu agieren, die selbst oft nicht in der Lage ist, ihre Interessen wirksam zu vertreten. Des Weiteren zeigt der italienische Fall, dass es trotz unterschiedlicher Tätigkeitsfelder und Qualifikationen einheitliche Regelungen für alle Beschäftigten im Privathaushalt geben kann. Durch die Überwindung der getrennten Betrachtung und Interessenvertretung von haushaltsnahen Dienstleistungen und der Live-in-Pflege, wie sie in Deutschland üblich ist, könnten auf allen Ebenen neue Synergien geschaffen werden, um auch hier die Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 189 ernsthaft anzugehen.

Allerdings bedarf es auch in Italien weiterer Anstrengungen der kollektiven, aber vor allem auch der staatlichen Akteure, um die Arbeitsbedingungen der Hausangestellten (und damit vor allem der migrantischen Betreuungskräfte) weiter zu verbessern. Alle Interviewpartner\*innen stellten heraus, dass es einer Verankerung der Gleichbehandlung per Gesetz bedarf, um eine größere Rechtssicherheit für alle Hausangestellten zu schaffen. Mit einer Gesetzesreform könnten auch Anreize zur formellen Beschäftigung geschaffen werden, wobei sich die Tarifparteien einig sind, dass nur umfassende Steuererleichterungen für die Haushalte dazu führen würden, dass mehr Familien sich gegen die informelle Beschäftigung von Betreuungskräften entscheiden. Darüber hinaus sehen die italienischen Expert\*innen, ähnlich wie Emunds und Kocher (vgl. ihren Beitrag in diesem Heft), die Auslagerung staatlicher Fürsorge ins Private nicht als Dauerlösung an und fordern auf lange Sicht besonders für die Betreuung von älteren Menschen mehr staatliche Interventionen und Innovationen. Ein entscheidender Schritt in Richtung umfassender Veränderungen des Pflegesektors wurde durch den im März 2022 von einer zivilgesellschaftlichen Koalition aus 50 Organisationen vorgelegten Gesetzentwurf zur Schaffung eines nationalen Pflegesystems angestoßen, der unter anderem die Integration bestehender öffentlicher Dienstleistungen, die Einführung eines Betreuungsgeldes mit Pflegestufen sowie Steuervergünstigungen für die Beschäftigung von Betreuungskräften vorsieht.<sup>16</sup>

Schließlich dürfen sich Leitlinien zu „guter Arbeit“ im Sinn der ILO-Konvention nicht auf nationale Veränderungen beschränken. Denn vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das *migrant-in-the-family model* in Italien und Deutschland auf globalen und intra-europäischen Ungleichheiten basiert, muss Fragen zu Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit des Modells mehr Beachtung geschenkt werden. Die Beschäftigung von migrantischen Betreuungskräften beinhaltet zum Teil gravierende Folgen für die Migrant\*innen selbst, aber auch für ihre Familien und Herkunftsländer, deren Arbeitsmärkte und soziale Dienste schon heute unter Fachkräfteabwanderung durch Migration leiden. ■

## LITERATUR

- Amnesty International** (2021): Amnesty International Report 2021/22 – Italy, <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/italy/report-italy> (letzter Zugriff: 15. 06. 2022)
- Andall, J.** (2000): Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of Black Women in Italy, Hampshire
- Aulenbacher, B. / Lutz, H. / Schwiter, K.** (2021): Gute Sorge ohne gute Arbeit. Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Weinheim
- Barbabella, F. / Casanova, G. / Chiatti, C. / Lamura, G.** (2018): Country Report: Italy: Emerging Policy Developments in the Long-term Care Sector. Quality and Cost-effectiveness in Long-term Care and Dependency Prevention, Ancona
- Basten, A.** (2015): Promote Industrial Relations in the Domestic Work Sector in Europe, Brüssel
- Battistini, F.** (2019): Sindrome Italia, nella clinica delle nostre badanti, <https://www.corriere.it/elezioni-europee/100giorni/romania> (letzter Zugriff: 18. 08. 2020)
- Benazha, A. V. / Lutz, H.** (2019): Intersektionale Perspektiven auf die Pflege: Geschlechterverhältnisse und Migrationsprozesse, in: Rudolph, C. / Schmidt, K. (Hrsg.): Interessenvertretung und Care: Voraussetzungen, Akteure und Handlungsebenen, Münster, S. 146–160
- Bettio, F. / Plantenga, J.** (2004): Comparing Care Regimes in Europe, in: Feminist Economics 10 (1), S. 85–113
- Bettio, F. / Simonazzi, A. / Villa, P.** (2006): Change in Care Regimes and Female Migration: The “Care Drain” in the Mediterranean, in: Journal of European Social Policy 16 (3), S. 271–285
- Blackett, A.** (2019): Everyday Transgressions: Domestic Workers’ Transnational Challenge to International Labor Law, Ithaca
- Busi, B.** (2020): Separate in casa – Lavoratrici domestiche, sindacaliste e femministe: una mancata alleanza, Rom
- Castagnone, E. / Salis, E. / Premazzi, V.** (2013): Promoting Integration for Migrant Domestic Workers in Italy. International Labour Office: International Migration Papers, No. 115, Genf
- Costa, G.** (2013): Long-term Care Italian Policies: A Case of Inertial Institutional Change, in: Ranci, C. / Pavolini, E. (Hrsg.): Reforms in Long-term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts, New York, S. 221–241
- Enste, D. H.** (2019): Haushaltshilfe: Keine Entlastung in Sicht. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Kurzbericht 42/2019, Köln
- Gori, C.** (2012): Home Care in Italy: A System on the Move in the Opposite Direction to what We Expect, in: Health & Social Care in the Community 20 (3), S. 255–264
- Gori, C. / Gubert, E.** (2020): L’indennità di accompagnamento, in: Network Non Autosufficienza (Hrsg.): L’assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia – Punto di non ritorno, Santarcangelo di Romagna, S. 83–100
- Hohnerlein, E. M.** (2018): Long-term Care Benefits and Services in Italy, in: Becker, U. / Reinhard, H.-J. (Hrsg.): Long-term Care in Europe: A Juridical Approach, Cham, S. 229–307
- ILO (International Labour Office)** (2021): Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), Genf
- INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)** (2017): Fines and Penalties for Undeclared Employment,

- Levy, C.** (2015): Racism, Immigration and New Identities in Italy, in: Mammone, A. / Parini, E. G. / Veltri, G. A. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Contemporary Italy*, London/New York, S. 61–75
- De Luca, M.** (2020): Il ruolo delle organizzazioni datoriali del settore del lavoro domestico in Italia, Rom
- De Luca, M. / Tronchin, C. / Di Pasquale, E.** (2020): Secondo rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali, Rom
- De Luca, M. / Tronchin, C. / Di Pasquale, E.** (2021): Terzo rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali, Rom
- Luppi, M.** (2015): Non autosufficienza e impoverimento, in: *Network Non Autosufficienza* (Hrsg.): *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia – Un futuro a ricostruire*, Santarcangelo di Romagna, S. 87–103
- Marchetti, S.** (2014): *Black Girls – Migrant Domestic Workers and Colonial Legacies*, Leiden
- Marchetti, S.** (2016): Networks beyond Nationalities? Relationships amongst Eastern European Women Workers in Italy Facing the Economic Crisis, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (4), S. 633–651
- Marchetti, S. / Cherubini, D. / Garofalo Geymonat, G.** (2021): *Global Domestic Workers – Intersectional Inequalities and Struggles for Rights*, Bristol
- Momigliano, A.** (2017): In Italy, Politicians Court Votes by Stoking Racism against Romanians, in: *The Washington Post Online*, 23.04.2017
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)** (2018): *International Migration Outlook 2018*, Paris
- Parreñas, R. S.** (2015 [2001]): *Servants of Globalization: Migration and Domestic Work*, 2. Aufl., Stanford
- Ranci, C. / Österle, A. / Arlotti, M. / Parma, A.** (2019): Coverage versus Generosity: Comparing Eligibility and Need Assessment in Six Cash-for-care Programmes, in: *Social Policy & Administration* 53 (3), S. 1–16
- Ranci, C. / Pavolini, E.** (2008): Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-term Care in Western European Countries, in: *Journal of European Social Policy* 18 (3), S. 246–259
- Safuta, A.** (2018): Fifty Shades of White: Eastern Europeans' "Peripheral Whiteness" in the Context of Domestic Services Provided by Migrants, in: *Dutch Journal of Gender Studies/Tijdschrift voor Genderstudies* 21 (3), S. 217–231
- Sandu, D.** (2015): Destination Choices in Romanian Transnational Migration: A Layered Multiregional Approach. *Romanian Migration*, Köln
- Sarti, R.** (2008): The Globalisation of Domestic Service – A Historical Perspective, in: Lutz, H. (Hrsg.): *Migration and Domestic Work: A European Perspective on a Global Theme*, Aldershot/Burlington, S. 77–97
- Sarti, R.** (Hrsg.) (2010): *Lavoro domestico e di cura: Quali diritti?*, Rom
- Scheiwe, K.** (2021): Domestic Workers, EU Working Time Law and Implementation Deficits in National Law: Change in Sight? *European University Institute (EUI)*: Working Paper, EUI LAW, 2021/03, San Domenico di Fiesole
- Seiffarth, M.** (2021): Crisis as Catalyst? Romanian Migrant Care Workers in Italian Home-based Care Arrangements, in: *Sociologia* 53 (5), S. 502–520
- Skornia, A. K.** (2014): Entangled Inequalities in Transnational Care Chains: Practices Across the Borders of Peru and Italy, Bielefeld
- Theobald, H. / Luppi, M.** (2018): Elderly Care in Changing Societies: Convergences in Divergent Care Regimes – A Comparison of Germany, Sweden and Italy, in: *Current Sociology* 66 (4), S. 629–642
- VHBP (Bundesverband für häusliche Betreuung und Pflege)** (2020): *MEMO-RANDUM Betreuung in häuslicher Gemeinschaft (BihG, sog. 24-Stunden-Pflege): Professionelle Dienstleistung für Menschen mit umfassendem Hilfebedarf*, Berlin
- De Vita, L. / Corasaniti, A.** (2021): Regulating Domestic and Care Work in Italy: Assessing the Relative Influence of the Familistic Model Today, in: *Critical Social Policy* (online), DOI: 10.1177/02610183211064597

#### AUTORIN

**MARLENE SEIFFARTH**, M. Sc. (Labour, Social Movements, and Development), wissenschaftliche Mitarbeiterin SOCIUM/SFB 1342, Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Arbeitssoziologie, Pflegemigration, Sozialpolitik.

 m.seiffarth@uni-bremen.de