

Maßnahmen zum Schutz von Hausangestellten bei Diplomaten:innen

Wie können Hausangestellte bei Diplomaten:innen besser geschützt werden und welche Maßnahmen anderer Länder könnten in Deutschland übernommen werden?

Ein Hintergrundpapier für Ban Ying e.V.

Mathilda Bartel
Mathilda Bohle

Humboldt Law Clinic für Grund- und Menschenrechte
Zyklus 2024/25

Diese Ausarbeitung ist Ergebnis der Projektarbeit der Autor*innen im 15. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (Grundrechteclinic) im Wintersemester 2024/25 und Sommersemester 2025.

Die hier vertretenen Positionen sind die der Autor*innen und nicht zwingend die der Clinic oder der Kooperationsorganisationen.

Die Arbeit wurde in Kooperation mit Ban Ying erarbeitet. Wir bedanken uns für die Unterstützung auch bei Prof. Dr. Eva Kocher und Sarah Zellner.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Arbeits- und Lebenssituation der Hausangestellten	2
III. Rechtslage in Deutschland für Hausangestellte in diplomatischen Haushalten	3
1. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD)	3
2. Internationales Recht	3
a) Arbeitsrechte in Menschen- und Grundrechtspakten	4
b) Übereinkommen Nr. 189 der International Labour Organization (ILO)	4
3. Verfassungsrecht	5
4. Einfachgesetzliche Normen	6
a) Arbeitsrecht	7
aa) Anwendbarkeit des deutschen Arbeitsrechts	7
bb) Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)	7
cc) Arbeitszeitgesetz (ArbZG)	9
dd) Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	9
ee) Mindestlohngesetz (MiLoG)	10
ff) Zwischenfazit	10
b) Aufenthaltsrecht	11
c) Zwischenfazit	11
5. Rechtsdurchsetzung	11
a) Begriff und Funktion der Diplomatie	12
b) Immunität der Diplomat:innen	12
IV. Rechtsbindung durch andere Mittel sicherstellen – ein Maßnahmenvergleich	14
1. Einleitung und Methodik	14
2. Übersichtstabellen	16

a) Faktor: Arbeitgeber:innenwechsel	16
b) Faktor: Unterbringung	17
c) Faktor: Institutionen zur Kontrolle/Beratung bei Arbeitsrechtsfragen und Problemen	18
d) Faktor: (Außer-)gerichtliche Rechtsdurchsetzung	19
3. Detaillierte Beschreibung der Rechtslage in den anderen Ländern	20
a) Belgien	20
aa) Beschreibung der Situation in Belgien	20
bb) Maßnahmen des Föderalen Öffentlichen Dienstes Auswärtige Angelegenheiten (FÖD)	21
cc) Abschließende Bewertung	22
b) Österreich	22
aa) Beschreibung der Situation in Österreich	22
bb) Maßnahmen des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)	23
cc) Abschließende Bewertung	24
c) Schweiz	24
aa) Beschreibung der Situation in der Schweiz	24
bb) Maßnahmen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	25
cc) Abschließende Bewertung	26
V. Handlungsempfehlungen für Ban Ying e.V.	26
VI. Fazit	29

I. Einleitung

Ban Ying arbeitet seit mehreren Jahrzehnten mit privaten Hausangestellten, die in Haushalten von Diplomaten und Diplomatinen rechtswidrige, unwürdige oder ausbeuterische Arbeitsverhältnisse erleben, denen aber die gerichtliche Klärung dieser Situationen bislang verwehrt bleibt. Die Berichte aus den Arbeitsverhältnissen umfassen unzureichende Lohnzahlungen, Überstunden und mangelnde Ruhezeiten bis hin zu physischen und psychischen Misshandlungen, Zwangsarbeit oder gar Menschenhandel.¹ Auf der anderen Seite steht die Immunität der Arbeitgeber:innen. Aus dieser besonderen Problematik ergeben sich folgende Fragen:

Wie kann die Situation von Hausangestellten in Haushalten von Diplomaten:innen verbessert werden? Welche rechtlichen und nichtrechtlichen Maßnahmen können insbesondere durch das Auswärtige Amt (AA) in Deutschland ergriffen werden, um Rechtsverletzungen vorzubeugen und zu beenden, aber auch auf Vorfälle aufmerksam zu werden und Lösungen auch außerhalb des Gerichtssaals zu finden?

Unsere Arbeit beginnt mit der Darstellung der Lebens- und Arbeitssituation (II.). Für migrantische Arbeitnehmer:innen in privaten Haushalten, die Haushaltsarbeit verrichten, kommen mehrere Faktoren zusammen, die in einer besonderen Prekarisierung der Arbeitnehmer:innen münden.

Daraufhin betrachten wir die Rechtslage, die dieses Arbeitsverhältnis regelt (III.). Maßgeblich sind hier die Regelungsbereiche des Arbeitsrechts, des Aufenthaltsrechts und der erschwerten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen durch die Immunität der Arbeitgeber:innen. Ein diplomatischer Haushalt als Arbeitsplatz rückt das Arbeitsverhältnis in den Kontext zwischenstaatlicher Beziehungen; zudem ist das Arbeitsverhältnis geprägt von unzureichendem Arbeitsschutz aufgrund der Tätigkeit im Privathaushalt.

Zudem ist regelmäßig der Aufenthaltstitel mit dem Arbeitsverhältnis direkt verknüpft. Das bewirkt eine Ausweglosigkeit, wenn Probleme im Arbeitsverhältnis entstehen. Die Immunität der Arbeitgeber:innen verstärkt diese Probleme, weil es von besonderem außenpolitischem Interesse ist, die Diplomaten:innen anderer Staaten freundlich zu behandeln. Hier treffen also zwei gewichtige Interessen aufeinander: der Rechtsschutz der Hausangestellten und die guten diplomatischen Beziehungen. Um beides miteinander in Einklang bringen zu können, müssen Mechanismen etabliert werden; daher haben wir in anderen Rechtsordnungen nach besseren Schutzmaßnahmen gesucht (IV.). Als Quelle dienten uns primär Informationen von NGOs, die die Verknüpfung der verschiedenen Bereiche aus Sicht der Betroffenen am besten beurteilen können. Deren Erkenntnisse werden hier auf die deutsche Situation rückbezogen. Sie münden in einer Bewertung der Maßnahmen und Handlungsempfehlungen für Ban Ying e.V. (V.).

Im Kern ist festzustellen, dass die Arbeit im privaten Haushalt spezifische Risiken für den Arbeitsschutz mit sich bringt. Die Immunität der Arbeitgeber:innen verunmöglicht bislang die gerichtliche Aufarbeitung, wenn diese Risiken in Rechtsverletzungen kippen. Daher bedarf es stärkerer

¹ Repinski, Mitten in Berlin. Diplomat hält Angestellte wie Sklavin, in: Spiegel 26.01.2008, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/mitten-in-berlin-diplomat-haelt-angestellte-wie-sklavin-a-530836.html>; Malter, Du kannst mir gar nichts! In: ZEIT, 11.04.2018, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-04/hausangestellte-diplomaten-deutschland-arbeitsbedingungen-ausbeutung-arbeitsrecht>; Berliner Morgenpost: Diplomat schuldet Hausangestellter rund 80.000 Euro, in: Berliner Morgenpost 19.07.2022, <https://www.morgenpost.de/berlin/article402362477/diplomat-schuldet-hausangestellter-rund-80000-euro.html>.

Präventionsmechanismen und alternativer Einigungsmöglichkeiten, um die Rechte der Hausangestellten in diesen Arbeitsverhältnissen zu wahren.

II. Arbeits- und Lebenssituation der Hausangestellten

Unserer Analyse der Rechtslage liegt ein Problemverständnis zugrunde, das die ökonomische, aufenthaltsrechtliche und arbeitstypische Situation gemeinsam betrachtet und Hausangestellte im Allgemeinen in einem Geflecht von verschiedenen Abhängigkeiten gefangen sieht, rechtlicher und nichtrechtlicher Natur. Die Immunität der Arbeitgeber:innen ist ein Faktor, der eine gerichtliche Aufklärung möglicher Arbeitsrechtsverletzungen bislang verhindert; allerdings ist dieser Umstand nicht der Kern des Problems. Vielmehr stellen wir in unserer Analyse darauf ab, dass Arbeit im Privathaushalt Personen prekariert und es daher einen anderen gesellschaftlichen, ökonomischen und rechtlichen Umgang braucht, damit Arbeit im Privathaushalt angemessen bezahlte und menschenwürdige Arbeit sein kann.

Diese Problematik wurde bereits ausführlich in verschiedenen Disziplinen betrachtet, auf deren Erkenntnisse sich unser Problemverständnis stützt. Einige Literaturhinweise hierzu:

- Eva Kocher, *Das Andere des Arbeitsrechts. Perspektiven feministischen Rechtsdenkens*, Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2020.
- Eva Kocher / Nastazja Potocka-Sionek, *Rechtsfragen beim Einsatz polnischer Betreuungskräfte (Live-ins) in Deutschland durch Vermittlung polnischer Agenturen*, Europa-Universität Viadrina, Center for Interdisciplinary Labour Law Studies, Frankfurt (Oder) 2020.
- Bernhard Emunds / Eva Kocher / Simone Habel / Rebekka Pflug / Theresa Tschenker / Verena von Deetzen, *Gute Arbeit für Live-In-Care. Gestaltungsoptionen für Praxis und Politik*, NBI-Positionen 2021/2, Oswald von Nell-Breuning-Institut/Center for Interdisciplinary Labour Law Studies, Frankfurt a. M. 2021.
- Simone Habel / Theresa Tschenker, *Reduktion der Arbeitszeit in der Live-In-Pflege – Eine interdisziplinäre Untersuchung von Maßnahmen der Vermittlungsagenturen*, Studie der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 471, Düsseldorf 2022.

Ban Ying wird von Hausangestellten aufgrund verschiedenster Probleme aufgesucht – viele erzählen von unzureichenden Lohnzahlungen oder unbezahlten Überstunden. Manche Arbeitsverhältnisse sind gezeichnet von mangelnder Privatsphäre, unzureichender Verpflegung, gewaltvollem Umgang und Ausbeutung, die mit moderner Versklavung – „modern slavery“ - verglichen wird.² Unserer Analyse nach haben all diese Probleme, so unterschiedlich sie in Schwere und Folgen für die Betroffenen auch sein mögen, den gleichen Ursprung: das Zusammentreffen der prekarierten Hausarbeit in einem Privathaushalt, der zum Wohle zwischenstaatlicher Beziehungen besonders schützenswert ist und somit den Schutz der Hausangestellten vor Ausbeutung und Übergriffen erschwert.

² Kocher, *Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland*, 2012, S. 18; Haberland, *Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens. Rechtsverletzungen in Arbeitsverhältnissen privater Hausangestellter von Diplomaten*, 2023, S. 2.

Es bestehen allerdings Unklarheiten zur Zahl von Betroffenen; es ist von hohen Dunkelziffern auszugehen:

- Es gibt wenige Erhebungen zu Hausarbeit im diplomatischen Haushalt.
- Es gibt Schwierigkeiten der Betroffenen, Hilfe in Anspruch zu nehmen.
- Wenn Probleme gelöst werden, gehen diese Lösungen oft mit Verschwiegenheitserklärungen einher.

Hier kann Ban Ying ergänzen:

- Zahlen der HA in Berlin in diplomatischen Haushalten
- Gesamtzahl der von Ban Ying betreuten Fälle in diplomatischen Haushalten

III. Rechtslage in Deutschland für Hausangestellte in Haushalten von Diplom:innen

Auf die Situation der Hausangestellten finden folgende Regelungen Anwendung.

1. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD)

Das Wiener Übereinkommen wurde 1961 verabschiedet und ist eine universell geltende und umfassende Kodifizierung der bis dahin historisch gewachsenen Regelungen diplomatischer Beziehungen.³ Die spezifische Arbeits- und Lebenssituation der Hausangestellten existiert nur aufgrund der internationalen Anerkennung der Diplomatie. Um die Besonderheiten richtig einordnen zu können, muss also jeder Aspekt in seinem Zusammenhang mit den zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden werden.

2. Weiteres internationales Recht

Das Arbeitsverhältnis sowie die rechtliche Situation der Hausangestellten werden durch weitere internationale Abkommen beeinflusst. Damit diese völkerrechtlichen Übereinkommen Anwendung finden, müssen sie in Deutschland ratifiziert⁴ und in nationales Recht überführt worden sein (Art. 59 Abs. 2 GG).

Dabei ist zwischen einer unmittelbaren und einer mittelbaren Wirkung der Normen der Übereinkommen zu unterscheiden. Bei unmittelbarer Wirkung können sich die Hausangestellten im arbeitsrechtlichen Kontext direkt auf die jeweiligen Normen berufen und aus ihnen Ansprüche geltend machen. Mittelbare Wirkung bedeutet, dass die Norm des jeweiligen Übereinkommens nur als völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands angesehen und damit bei der Auslegung einfachen Rechts berücksichtigt wird, ohne jedoch eine eigene Anspruchsgrundlage zu bilden. Aus der Norm lassen sich dann zwar keine direkten Ansprüche der Hausangestellten ableiten. Sie können aber dennoch als Argument für bspw. angemessene Entlohnung genutzt werden.

³ Denza, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 2016, S. 2ff.

⁴ *Ratifizierung* bedeutet die Erklärung des Staatsoberhauptes bzw. des zuständigen Organs gegenüber dem Vertragspartner, dass der Vertrag völkerrechtlich bindend ist, s. *Epping/Heintschel von Heinegg/Ipsen*, Völkerrecht Lehrbuch, 8. Auflage 2024, § 13 Rn. 3; *Gornig*, Völkerrecht Lehrbuch, 1. Auflage 2023, § 33 Rn. 33; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht Lehrbuch, 15. Auflage 2024, § 5 Rn. 16.

Die internationalen Normen sollen im nationalen Recht verwirklicht werden. Unabhängig von der Un-/Mittelbarkeit der Wirkung prägen die Normen der internationalen Verträge jedenfalls das Arbeitsverhältnis, auch wenn sie keine direkten Anspruchsgrundlagen darstellen mögen.

a) Arbeitsrechte in Menschen- und Grundrechtspakten

Auf internationaler Ebene gibt es mehrere Abkommen und Verträge, die festhalten, wie die Arbeits- und Lebensverhältnisse aller Menschen aussehen sollen. Danach sind Sklaverei⁵ und Zwangsarbeit⁶ verboten.

In der Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses gibt es grundsätzlich ein Recht auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen⁷ sowie auf gerechte Entlohnung⁸. Dazu kommt die Anerkennung ausreichender Ruhezeiten und Ferientage.⁹ Außerdem steht Menschen ein Recht auf angemessenen Rechtsschutz zu.¹⁰

b) Übereinkommen Nr. 189 der International Labour Organization (ILO)

Besonders hervorzuheben ist das Übereinkommen Nr. 189 der ILO über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, da es sich als einziges internationales Übereinkommen explizit mit den Rechten von Hausangestellten auseinandersetzt. Ziel des Übereinkommens ist es, Hausarbeit als abhängige Beschäftigung anzuerkennen und anderen arbeits- und sozialrechtlich geregelten Tätigkeiten gleichzustellen.¹¹ Hauswirtschaft soll durch dieses Abkommen statt als informell¹² unterbewertet und unsichtbar behandelt zu werden, als menschenwürdige Arbeit anerkannt werden.¹³

Deutschland hat das Übereinkommen im Juni 2013 ratifiziert, seit September 2014 ist es in Deutschland wirksam. Zwar bezieht sich das Übereinkommen nicht spezifisch auf Hausangestellte bei Diplomatinen, aber jedenfalls auf Hausangestellte, die im Privathaushalt tätig sind. Es enthält dafür wesentliche Normen, die das Recht auf eine gerechte und vertragsgemäße Lohnzahlung, faire Arbeitsbedingungen und Sicherheit bei der Arbeit stärken:¹⁴

Art. 7 stärkt die Vertragstransparenz, indem er die Pflicht aufstellt, Entlohnung, Berechnungsmethode und das Zahlungsintervall in einer geeigneten, nachprüfbaren und leicht verständlichen Weise schriftlich festzuhalten. Dies soll die Position der Hausangestellten stärken, indem ihnen die Möglichkeit eröffnet wird, ihre Rechte besser erkennen und somit effektiver durchsetzen zu können.

⁵ Art. 4 EMRK; Art. 8 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR); Art. 4 Abs. 1 EMRK.

⁶ Art. 4 Abs. 2 EMRK.

⁷ Art. 23 Abs. 1 EMRK; Art. 7 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR).

⁸ Art. 23 Abs. 2 EMRK; Art. 7 IPwskR.

⁹ Art. 24 Erklärung der Menschenrechte; Art. 7 IPwskR; Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/*Roloff*, ArbZG, § 1 Rn. 3.

¹⁰ Art. 8 EMRK; Art. 13 EMRK.

¹¹ Kocher, Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 2.

¹² Kocher, Ungleichbehandlung von Hausangestellten, in: Scheiwe/Krawietz, (K)eine Arbeit wie jede andere?, 2014, S. 86.

¹³ Präambel der ILO Domestic Workers Convention, S. 1.

¹⁴ Kocher, Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 4.

Art. 11 verlangt, dass den Hausangestellten der jeweils im Staat geltende Mindestlohn gezahlt und das Entgelt ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts festgesetzt wird.

Art. 12 des Übereinkommens sieht neben der Verpflichtung zur Zahlung in regelmäßigen Zeitabständen (Art. 12 Abs. 1) eine Einschränkung der Bezahlung in nichtmonetären Leistungen vor (Art. 12 Abs. 2).

Art. 16 verlangt vom Staat, einen effektiven Zugang zu Gerichten oder anderen Streitbeilegungsmechanismen für Hausangestellte unter Bedingungen bereitzustellen, die nicht ungünstiger sind als diejenigen, die Arbeitnehmer:innen allgemein zur Verfügung stehen. Im Falle einer nicht vertragsgemäßen oder ausbleibenden Lohnzahlung soll Hausangestellten ein erfolgversprechender Weg zur Durchsetzung ihrer Lohnansprüche eröffnet werden.

Art. 17 stärkt das Recht auf eine vertragsgemäße Lohnzahlung. So fordert Abs. 1 wirksame und zugängliche Beschwerdemechanismen und Mittel, die die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz der Hausangestellten sicherstellen.

Das Übereinkommen Nr. 189 enthält somit zahlreiche Normen, welche die Hausangestellten in ihrem Recht auf faire Arbeitsbedingungen und eine vertragsgemäße Lohnzahlung schützen. Die Normen sind grundsätzlich auf das Arbeitsverhältnis zwischen den Hausangestellten und Diplomat:innen anwendbar, jedoch richten sie sich nach dem Wortlaut überwiegend an die Staaten selbst und finden somit keine unmittelbare Anwendung.¹⁵ Direkt können sich die Hausangestellten daher nicht auf die Normen berufen und somit auch keine Ansprüche aus ihnen geltend machen. Allerdings besteht aufgrund der völkerrechtlichen Verbindlichkeit die Pflicht der deutschen Staatsorgane, die Normen bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Arbeitsrechts hinreichend zu berücksichtigen. Damit lässt sich das Übereinkommen auch in eine Argumentation gegenüber dem AA einbeziehen.

3. Verfassungsrecht

Die deutsche Verfassung bildet den Rahmen aller weiteren Normen. Die darin verankerten Grundrechte müssen von allen Staatsorganen beachtet und sollen durch die Gesetzgebung weiter konkretisiert werden. Für Hausangestellte könnten besonders folgende Grundrechte von Bedeutung für ihr Arbeitsverhältnis sein:

Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit

In Art. 12 Abs. 1 wird die Berufsfreiheit garantiert, als die Freiheit, die Art der Arbeit sowie den Arbeitsort frei zu wählen. Sie steht als solche nur denen zu, die eine deutsche Staatsbürgerschaft haben; der Schutz wird jedoch auch über das allgemeine Freiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (dazu sogleich) vermittelt. Ein Großteil der betroffenen Hausangestellten fällt aber nicht in den Schutzbereich dieses Grundrechts. Die Trennung in Grundrechte und Menschenrechte wird dennoch als koloniales Erbe und als rassistisch kritisiert.¹⁶ Während der Herrenchiemsee-Konferenz 1948, auf welcher der erste Entwurf des Grundgesetzes entwickelt wurde, wurde diese Trennung mit der Befürchtung begründet, in der Nachkriegszeit Engpässe

¹⁵ Kiel/Lunk/Oetker/Bücker, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 2: Individualarbeitsrecht II, 6. Auflage 2024, § 172 Rn. 44.

¹⁶ Fischer-Lescano, Deutschengrundrechte, in von Bernstorff/Dann/Feichtner, (Post)koloniale Rechtswissenschaft, 2022, S. 341 f.

der Arbeit und Nahrung zu riskieren, wenn nicht genügend Mechanismen der Kontrolle über Arbeitswechsel und Bewegung von Migrant:innen innerhalb des Landes vorhanden wären.¹⁷

Art. 12 Abs. 2 GG – Verbot der Zwangsarbeit

Als Menschenrecht formuliert hingegen verbietet Art. 12 Abs. 2 Zwangsarbeit.

Art. 11 GG – Freizügigkeit

Die Freizügigkeit meint das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort und Lebensort frei zu bestimmen. Auch hiervon sind Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgeschlossen.

Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit

Um Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit nicht den Grundrechtsschutz zu verwehren, wird in Art. 2 Abs. 1 ein sogenanntes „Auffanggrundrecht“ begründet, das immer dann greift, wenn ein Deutschengrundrecht Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft aus dem persönlichen Geltungsbereich ausschließt. Somit können die freie Berufswahl oder die Freizügigkeit auch in diesem Grundrecht verankert werden.¹⁸

Art. 2 Abs. 2 GG – Körperliche Unversehrtheit

Aus diesem Grundrecht ergibt sich auch ein gesetzgeberischer Schutzauftrag für Arbeitnehmer:innen, der u. a. durch das Arbeitszeitgesetz verwirklicht werden soll.¹⁹

Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV – Sonn- und Feiertage

Die gängigen Ruhetage am Sonntag und an Feiertagen stammen ursprünglich aus einem christlich-kirchlichen Kontext und sind somit mit Verweis auf die Weimarer Reichsverfassung in unserer heutigen Verfassung angelegt.²⁰

4. Einfachgesetzliche Normen

Auf der Ebene des einfachen Rechts sind insbesondere das Arbeitsrecht und das Aufenthaltsrecht sowie deren Verflochtenheit miteinander zu betonen.

a) Arbeitsrecht

Die Anwendung des Arbeitsrechts setzt einen wirksamen Arbeitsvertrag voraus (vgl. § 611a Abs. 1 BGB). Sobald ein solcher vorliegt, wird das Verhältnis grundsätzlich durch die Regelungen des deutschen Arbeitsrechts bestimmt. Bei einem Vertrag zwischen einer ausländischen Hausangestellten und einer oder einem ebenfalls ausländischen Diplomat:in als Arbeitgeber:in ist aufgrund dieses ausländischen Bezugs jedoch fraglich, inwiefern die deutschen Regelungen auf das Verhältnis anwendbar sind.

¹⁷ Fischer-Lescano, Deutschengrundrechte, in von Bernstorff/ Dann/ Feichtner, (Post)koloniale Rechtswissenschaft, 2022, S. 341 f; Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, GG-Kommentar, Art. 12 Rn. 54.

¹⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, GG-Kommentar, Art. 12 Rn. 54.

¹⁹ Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Roloff, ArbZG, § 1 Rn. 1.

²⁰ Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Roloff, ArbZG, § 1 Rn. 2.

aa) Anwendbarkeit des deutschen Arbeitsrechts

Die Anwendbarkeit des deutschen Arbeitsrechts bestimmt sich nach der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, kurz der Rom I-Verordnung (Rom-I-V).²¹ Diese regelt, welches nationale Recht bei Verträgen mit grenzüberschreitendem Bezug innerhalb der EU gilt. Bei einem Arbeitsverhältnis zwischen einer diplomatischen Person und einer Hausangestellten aus einem anderen Staat handelt es sich um ein Arbeitsverhältnis privatrechtlicher Natur, also ein zivilrechtliches Schuldverhältnis im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Verordnung. Somit ist die Verordnung auf die Arbeitsverhältnisse zwischen den Diplomat:innen und den Hausangestellten grundsätzlich anwendbar. Art. 8 Rom I-V sieht vor, dass Individualarbeitsverträge dem von den Parteien nach Artikel 3 gewählten Recht unterliegen.²² Dabei bedarf es aber einer Günstigkeitsbetrachtung, sodass nach deutschem Recht zwingend Kündigungs- und Mutterschutz sowie Urlaubsrecht und Arbeitszeitrecht gelten, außer die gewählte Rechtsordnung weist günstigere Regelungen auf.²³ Soweit keine Rechtswahl erfolgt ist, unterliegt der Arbeitsvertrag dem Recht des Staates, in dem oder andernfalls von dem aus der oder die Arbeitnehmer:in in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet. Da die Arbeit in Deutschland verrichtet wird, ist das deutsche Arbeitsrecht in Haushalten von Diplomat:innen grundsätzlich anwendbar. Nur wenn Hausangestellte aus dem Ausland „mitgebracht“ und dorthin nach Abschluss der Tätigkeit wieder „mitgenommen“ werden, handelt es sich um eine Entsendung mit der Wirkung, dass nicht das deutsche, sondern das ausländische Arbeitsrecht anzuwenden ist.²⁴ Handelt es sich um ein Arbeitsverhältnis mit deutschen Hausangestellten und ausländischen Diplomat:innen, findet ebenfalls das deutsche Arbeitsrecht Anwendung.

bb) Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

Im BGB werden die allgemeinen Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge und allgemeine Schutzmaßnahmen festgelegt. Nach § 611a Abs. 2 des BGB sind die Arbeitgeber:innen verpflichtet, die vereinbarte Vergütung zu zahlen. Soweit eine Vereinbarung vorliegt, müssen Diplomat:innen daher den in dem Arbeitsvertrag festgelegten Lohn zahlen.

Liegt keine solche Vereinbarung über die Lohnzahlung vor, etwa weil der Musterarbeitsvertrag des AA bei Abschluss des Arbeitsvertrages nicht verwendet wurde, ergibt sich aus § 612 Abs. 1 BGB, dass eine Vergütung als stillschweigend vereinbart gilt, wenn die Dienstleistung den Umständen nach nur gegen eine Vergütung zu erwarten ist. Wann das der Fall ist, wird anhand eines objektiven Maßstabs unter Berücksichtigung der Verkehrssitte, der Art, des Umfangs und der Dauer der Dienstleistung und der Stellung der Beteiligten zueinander ermittelt.²⁵ Ausländische Hausangestellte kommen meist ausschließlich aufgrund des Arbeitsverhältnisses zu den Diplomat:innen nach Deutschland. In den bekannten Fällen wird die Arbeit ausschließlich in Vollzeit verrichtet und umfasst neben den typischen Aufgaben der Hausarbeit, wie Kochen oder Reinigung, auch die Betreuung der Kinder der

²¹ Verordnung Nr. 539/ 2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I).

²² Haberland, *Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens. Rechtsverletzungen in Arbeitsverhältnissen privater Hausangestellter von Diplomaten*, 2023, S. 120.

²³ Haberland, *Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens. Rechtsverletzungen in Arbeitsverhältnissen privater Hausangestellter von Diplomaten*, 2023, S. 122.

²⁴ Kocher, *Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland*, 2012, S. 11.

²⁵ BGH DB 1975, 1982; MüKo/Müller-Glöge, § 612 Rn. 6; ErfK/Preis/Greiner, § 612 Rn. 37; Jauernig/Mansel, § 612 Rn. 2.

Diplomat:innen. Das Arbeitsverhältnis besteht dabei meist bis zum Ende der Dienstzeit des oder der Diplomat:in, sodass auch eine längere Dauer des Arbeitsverhältnisses vorliegt.

Es ist daher davon auszugehen, dass bei einem Arbeitsverhältnis zwischen Hausangestellten und Diplomat:innen eine Vergütung den Umständen nach zu erwarten ist. Soweit also keine Vereinbarung über den Lohn vorliegt, besteht nach § 612 Abs. 1 BGB dennoch eine Pflicht zur Zahlung einer angemessenen Vergütung. Die Höhe dieser bestimmt sich nach § 612 Abs. 2 Hs. 2 BGB anhand der üblichen Vergütung. Gemeint ist dabei die Vergütung, die am Ort der Dienstleistung für vergleichbare Tätigkeiten oder in vergleichbaren Gewerben oder Berufen gezahlt wird.²⁶ Bei Hausangestellten von Diplomat:innen entspricht dies dem durchschnittlichen Lohn, der von anderen Diplomat:innen gezahlt wird, zumindest aber in der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns.

Gemäß § 618 BGB sind die Arbeitgeber:innen verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um die spezifischen Risiken der Arbeit zu minimieren. Dies gilt insbesondere, wenn die Arbeitnehmer:innen in die „häusliche Gemeinschaft aufgenommen“ sind. Das AA verlangt in seinem Rundschreiben, dass die Hausangestellten in der Privatresidenz der Diplomat:innen wohnen. Eine „häusliche Gemeinschaft“ ist also gegeben. Die Arbeitgeber:innen trifft daher die Pflicht, notwendige Schutzmaßnahmen für „die Gestaltung der Wohn- und Schlafräume des Arbeitnehmers“²⁷ zu ergreifen. Die besonderen Schutzmaßnahmen werden mit dem „Fehlen eines eigenen Hausstands und der daraus folgenden Unselbständigkeit sowie dem durch die besondere räumliche Nähe gesteigerten persönlichen Kontext“ begründet.²⁸

Als direkter Ansprechpartner für die Hausangestellten nimmt das AA eine besondere Rolle ein. Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben kann es zudem weiteren Einfluss auf dieses zwischenstaatliche Arbeitsverhältnis nehmen, etwa durch die Herausgabe eines Musterarbeitsvertrags, der sicherstellen soll, dass das Arbeitsverhältnis im Einklang mit der deutschen Rechtsordnung steht. Zudem ist das AA für die Ausstellung des Aufenthaltstitels der Arbeitnehmer:innen (ausführlich: s. III.4.b) verantwortlich. Dabei werden der Vertrag, etwaige Versicherungen und andere Sozialverpflichtungen überprüft.²⁹ Werden die Anforderungen nicht erfüllt, kann der Aufenthaltstitel verweigert werden.

Die Richtlinien, die das AA vorgibt, haben allerdings keinen Gesetzescharakter, sie dienen vielmehr der „Erläuterung“³⁰ und beschreiben die Praxis. Die Protokollrichtlinien sind Ausdruck der besonderen repräsentativen Logik diplomatischer Beziehungen. Die Idee des respektvollen Umgangs und der gesichtswahrenden Konfliktlösung wird durch das Protokoll verwirklicht, da es klarstellt, wie Verhalten, Umgang und Rang der Personen organisiert werden.³¹

²⁶ Jauernig/Mansel, § 612 Rn. 5; Schulze/Staudenmayer/Marquardt/Wodtke, § 612 Rn. 4.

²⁷ Kocher, Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 18; Münchner Kommentar zum BGB/Henssler, § 617 Rn. 7.

²⁸ Kocher, Hausarbeit als Erwerbsarbeit. Der Rechtsrahmen in Deutschland. Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 18.

²⁹ Abgedruckt in Ban Ying e.V.: Informationen für private Hausangestellte, die für Diplomat(innen) und Berufskonsularbeamte(innen) arbeiten, https://www.ban-ying.de/fileadmin/banying/publikationen/Broschuere_Deutsch_15.07.2025.pdf.

³⁰ Auswärtiges Amt, Rundschreiben vom 15.09.2015 Zur Behandlung von Diplomaten und anderen bevorrechtigten Personen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1.

³¹ Wohlan, Das diplomatische Protokoll im Wandel, 2014, S. 9f.

cc) Arbeitszeitgesetz (ArbZG)

Das ArbZG regelt die zulässigen Höchstarbeitszeiten und die erforderlichen Ruhezeiten für Arbeitnehmer:innen, die in Deutschland arbeiten.³² Es dient damit an erster Stelle dem Schutz der Gesundheit. Arbeitszeit stellt dabei jede zumutbare, weisungsgebundene, fremdbestimmte Arbeit dar. Davon dürfen täglich höchstens 10 Stunden geleistet werden, mindestens 11 Stunden Ruhezeit müssen gewährleistet werden.³³ In der Rechtswissenschaft wird die Frage diskutiert, wie mit Hausangestellten rechtlich umzugehen ist, die „in häuslicher Gemeinschaft“ mit ihren Arbeitgeber:innen leben. Sogenannte „Live-ins“ werden gem. § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG aus dem Geltungsbereich des ArbZG ausgeschlossen, weil in dieser Art des Arbeitsverhältnisses Arbeit und Freizeit untrennbar seien.³⁴ Dabei ist das Problem nicht die angebliche Untrennbarkeit, sondern mangelnde Regelungen und Grenzen.³⁵

Allerdings lässt sich feststellen, dass es schwieriger wird, Arbeitszeitabsprachen einzuhalten, wenn die Arbeitnehmer:innen sich auch während ihrer Freizeit in dem Haushalt aufhalten, in dem sie arbeiten – zu schnell werden Aufträge erteilt und Pausenzeiten unterbrochen. Anstatt aber die Arbeitszeitgrenzen zu unterlaufen, sollte man diese Zeiten, in denen keine absolute Ruhe von Arbeit herrscht, als Bereitschaftsdienst zur Arbeitszeit rechnen.³⁶

Die Protokollrichtlinien des AA verweisen allgemein auf die Einhaltung der in Deutschland geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards. Auch wenn das ArbZG darin nicht ausdrücklich genannt wird, ist es Teil dieses Mindestschutzes. Zugleich erhöht sich das Risiko von Arbeitszeitüberschreitungen dadurch, dass das AA ausdrücklich vorschreibt, dass Hausangestellte im Haushalt ihrer Arbeitgeber:innen wohnen müssen.³⁷ Damit institutionalisiert es eine Form des Arbeitsverhältnisses, bei dem die gesetzlich vorgesehenen Ruhezeiten schwerer einzuhalten sind und Überschreitungen der Arbeitszeitgrenzen faktisch erleichtert werden.³⁸ Die Protokollrichtlinien erkennen also formal den Schutz durch das ArbZG an, tragen aber strukturell zu dessen Unterlaufung bei.

dd) Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)

Das Arbeitsschutzgesetz ist auf Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten nicht anwendbar (§ 1 Abs. 2 ArbSchG). Begründet wird dies durch die Kollision der Kontrollnotwendigkeit von Arbeitsschutzmaßnahmen und dem grundrechtlichen Schutz von Privatsphäre und privatem Wohnraum.³⁹

³² Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Roloff, ArbZG, § 1 Rn. 5.

³³ Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Roloff, ArbZG, § 1 Rn. 1; Bundesarbeitsgericht: Urteil vom 11.07.2006 in NZA 2007, 155.

³⁴ Scheiwe, Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten, in: Scheiwe, Krawietz: (K)eine Arbeit wie jede andere?, 2014, S. 78.

³⁵ Scheiwe, Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten, in: Scheiwe, Krawietz: (K)eine Arbeit wie jede andere?, 2014, S. 79.

³⁶ Scheiwe, Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten, in: Scheiwe, Krawietz: (K)eine Arbeit wie jede andere?, 2014, S. 79.

³⁷ Auswärtiges Amt, Protokollrichtlinien, Abschnitt „Private Hausangestellte“, Stand: Oktober 2024, S. 16.

³⁸ Anderson, Doing the dirty work. Migrantinnen in der bezahlten Hausarbeit in Europa, 2006, S. 235.

³⁹ DGB, Gute Arbeit im Privathaushalt - ein Lösungsansatz mit großer Wirkung, in: arbeitsmarktaktuell 2020 Nr. 2, S. 8.

Exkurs:

Die Verortung dieser Arbeitsverhältnisse im privaten Raum und der Schutz vor staatlichen Eingriffen in diesen wiederholen die Dichotomie von Öffentlichem und Privatem, wie sie gerade in feministischer Theorie kritisiert wird.⁴⁰ Dieser Dichotomie liegt die Überzeugung zugrunde, man könne diese zwei Sphären und ihre rechtliche Bewertung und Ordnung trennen. Während der öffentliche Raum von demokratisch legitimierten Gesetzen und auf dem Markt gehandelten Gütern geregelt wird und der Kontrolle der Gewalten unterliegt, wird über den privaten Raum angenommen, er sei maßgeblich durch Beziehungen der Zuneigung und Liebe geprägt. Inwiefern der private Raum von Machthierarchien geprägt ist, ob Zuneigung, Sorgearbeit und Zeit als Güter anerkannt sind, und ob Verletzungen oder Ausbeutungen in privaten Beziehungen der Aufarbeitung durch staatliche Stellen unterliegen und auch hier die Machthierarchien ausgeglichen werden müssen, wird diskutiert.⁴¹ Von diesen Annahmen über berufliche Tätigkeiten im privaten Raum sind Hausangestellte besonders betroffen.

Die haushaltswirtschaftlichen Tätigkeiten gelten oft als typisch weiblich und gehen einher mit Vorannahmen über sogenannte Herzensarbeit,⁴² die mehr um Anerkennung als tatsächliche Arbeit ringen muss; gleichzeitig werden diese Tätigkeiten aber auch zu emotionalen Herzensangelegenheiten. Sind Hausangestellte maßgeblich für die Betreuung und Pflege von Alten oder für die Erziehung von Kindern verantwortlich, so können sich emotionale Beziehungen einstellen, die Arbeitswechsel erschweren, und emotionale Verantwortung aufbauen, die über die materiell anerkannte und bezahlte Verantwortung hinausgeht.

ee) Mindestlohngesetz (MiLoG)

Nach § 1 Abs. 1 MiLoG haben Arbeitnehmer:innen einen Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des Mindestlohns durch den oder die Arbeitgeber:in. Hausangestellte von Diplomat:innen haben also durch diese einfachgesetzliche Norm einen Anspruch auf die Zahlung eines Lohns, mindestens in der Höhe des derzeit geltenden gesetzlichen Mindestlohns.

Die Protokollrichtlinien des AA greifen die Vorgaben des Mindestlohngesetzes ausdrücklich auf. Sie schreiben vor, dass der jeweils gültige gesetzliche Mindestlohn nicht als Brutto-, sondern als Nettoentgelt zu zahlen ist und dass das Gehalt zwingend auf ein deutsches Konto der Hausangestellten überwiesen werden muss. Damit gehen die Protokollrichtlinien formal über die bloße Geltung des MiLoG hinaus, das lediglich einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn als Bruttobetrag gewährt. Gleichwohl bleibt die Durchsetzung problematisch, da die Einhaltung nicht durch die regulären deutschen Kontrollinstanzen, sondern allein durch die Protokollabteilung des AA überwacht wird.

ff) Zwischenfazit

Die Rechtsstellung der Hausangestellten unterliegt grundsätzlich den gleichen Ansprüchen auf faire, angemessene und gerecht vergütete Arbeit wie die anderer Arbeitnehmer:innen auch. Allerdings fehlt es teilweise an der nötigen Konkretisierung der international anerkannten Rechte in umsetzbare Normen, sodass der Schutz vor Ausbeutung und Überarbeitung häufig nicht gelingt. Da Hausangestellte in diplomatischen Haushalten im Haushalt ihrer Arbeitgeber:innen leben müssen, ist keine wirkliche Trennung zwischen Privatleben und Arbeit möglich.

⁴⁰ Thiessen, Re-Formulierung des Privaten, 2004, S. 203.

⁴¹ Pateman, Der Geschlechtervertrag, in: Feministische Politikwissenschaft 1994; Wapler, Die Frau ist frei geboren, in: Rechtsphilosophie 2016 (2), S. 115.

⁴² Hochschild, Das gekaufte Herz. Die Kommerzialisierung der Gefühle, 2006.

b) Aufenthaltsrecht

Anders als die meisten Aufenthaltstitel wird der Aufenthaltstitel für private Hausangestellte der Diplomat:innen nicht von der Ausländerbehörde ausgestellt. In § 27 Abs. 1 Nr. 3 der Aufenthaltsverordnung vom 25. November 2004 (AufenthV) werden die Hausangestellten von dem Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit. Stattdessen erhalten sie einen Protokollausweis, der direkt vom AA ausgestellt wird. Dieser wird nur im Zusammenhang mit der Beschäftigung in einem diplomatischen Haushalt für ein Jahr ausgestellt und weist diesen Haushalt explizit aus. Sollte das Arbeitsverhältnis enden, so verliert auch der Protokollausweis seine Gültigkeit und die Person muss Deutschland wieder verlassen, so regelt es die Verbalnote zur Einstellung einer privaten Hausangestellten.⁴³ Dieser Zusammenhang schafft eine starke Abhängigkeit, die eine Institutionalisierung von „Herr/Herrin-Knecht-Verhältnissen“ begünstigen kann.⁴⁴

Dadurch entsteht ein direkter Zusammenhang zwischen Aufenthaltsrecht und Arbeitsrecht. Sollte es im Arbeitsverhältnis zu Problemen kommen, die arbeitnehmende Person nicht zufrieden sein oder es gar zu Rechtsverletzungen kommen, dann ist es nur auf Kosten des legalen Aufenthalts möglich, das Arbeitsverhältnis zu verlassen. Eine Beschäftigung in Deutschland ist aber für die migrantischen Hausangestellten häufig finanziell vielversprechender als die Beschäftigung im Heimatland, sodass starke finanzielle Anreize bestehen, die Anstellung aufrechtzuerhalten. Aus diesen Erwägungen und der Unmöglichkeit, eine andere Beschäftigung in Deutschland zu finden, ohne den Aufenthaltsstatus zu verlieren, erwächst eine Zwangslage, die das Risiko für Ausbeutung und unwürdige Arbeitsverhältnisse erhöht.

c) Zwischenfazit

Hausangestellte von Diplomat:innen landen so in einem besonderen Geflecht der Abhängigkeiten. Einerseits sind sie materiell von ihren Arbeitgeber:innen abhängig, in ihrem Gehalt und ihrer Unterkunft. Dazu kommt die Unmöglichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln, ohne gleichzeitig den legalen Aufenthalt zu verlieren. Die Entscheidung zwischen der Rückkehr in das eigene Heimatland und dem Aushalten schlechter Arbeitsbedingungen, bis hin zur Ausbeutung, kann sich für die Betroffenen als Zwangslage erweisen. Gerade in der Arbeit im Privathaushalt besteht aber aufgrund der unzureichenden Kontrollmöglichkeiten des Arbeitsschutzes und der Arbeitszeitgrenzen ein besonderes Risiko für Ausbeutung.

Das Zusammenwirken dieser Faktoren mündet in der spezifischen Prekarisierung der Hausangestellten von Diplomat:innen.

5. Rechtsdurchsetzung

Das Arbeitsverhältnis zwischen Hausangestellten und Diplomat:innen ist maßgeblich durch die WÜD geprägt. Dieses ordnet die diplomatischen Beziehungen, legt Pflichten fest und gewährt zugleich eine Reihe an Privilegien.

a) Begriff und Funktion der Diplomatie

Die WÜD beschreibt die Funktion einer diplomatischen Mission wie folgt: Vertretung des Entsendestaates, Interessenvertreter:innen, Verhandlungspartner:innen der Regierung, Sammlung von

⁴³ Anlage PP1 der Protokollrichtlinien, abgedruckt in Ban Ying, Informationen für private Hausangestellte, die für Diplomat(innen) und Berufskonsularbeamte(innen) arbeiten, https://www.ban-ying.de/fileadmin/banying/publikationen/DE_102024.pdf.

⁴⁴ Anderson, Doing the dirty work. Migrantinnen in der bezahlten Hausarbeit in Europa, 2006, S. 234.

Informationen, Bindeglied zur Förderung der Beziehungen.⁴⁵ Je nach Zweck und Rolle der ausländischen Vertretung genießen die Diplomaten:innen verschiedene Privilegien, damit sie sich auf ihre Arbeit konzentrieren können und vor politisch motivierter Verfolgung bewahrt werden. Als Vertreter:innen ihrer Staaten sind Diplomaten:innen einem besonderen Risiko ausgesetzt, da sie sich im Zugriffsbereich von Staaten befinden, deren Beziehung sich schnell und weitreichend ändern kann – man spricht dahingehend auch von „Hostages“.⁴⁶ Die Pflichten und Privilegien der Diplomaten:innen sind weitgehend in der WÜD geregelt.

b) Immunität der Diplomaten:innen

Eines dieser Privilegien ist die Immunität von diplomatischem Personal. Sie ergibt sich aus Art. 31 WÜD und schützt vor straf-, zivil- und verwaltungsrechtlicher Verfolgung⁴⁷. Sie umfasst auch die Unverletzlichkeit von Person und Wohnung (Art. 29, 30 WÜD). Gerade die Unverletzlichkeit der Wohnung ist dann eine Hürde zur Überprüfung der Schutzstandards, die für die Arbeit im Privathaushalt laut § 618 BGB gelten.

Immunität wird maßgeblich durch das Prinzip der Reziprozität beeinflusst:⁴⁸ Die Interessen und Privilegien der Staaten und ihrer Entsandten sollen in gleicher Weise gewahrt werden, um gegenseitiges Vertrauen und Kooperation zu sichern. Eine entsandte Person der diplomatischen Mission vertritt den Entsendestaat in einem anderen Land und setzt sich damit einem gewissen Risiko aus.⁴⁹ Vor diesem Risiko schützt die Immunität, indem sie die Rechtsdurchsetzungs- und Ermittlungsmacht des Empfangsstaates mindert. Sie entbindet nicht von der Pflicht, geltendes Recht zu beachten, sondern verhindert lediglich Ermittlungen und Sanktionen. Die diplomatischen Beziehungen unterliegen also einer spezifischen Logik, in der individuelle Belange hinter den allgemeinen politischen Interessen der Staaten zurücktreten. Dieses Verständnis von Immunität bleibt zwar umstritten,⁵⁰ ist aber historisch gefestigt.

Nach Art. 31 Abs. 1 lit. c WÜD gibt es eine Ausnahme von der Immunität. Diese könnte für Hausangestellte von Bedeutung sein, soweit es sich um „professionelle oder gewerbliche Tätigkeiten“ handelt, die außerhalb der offiziellen diplomatischen Funktionen stattfinden. Die Beschäftigung privater Hausangestellter könnte eine solche Tätigkeit darstellen, wenn durch unzureichende Lohnzahlungen ein Profit für die diplomatische Person entsteht. Argumentiert wurde dies kürzlich in einem Fall vor dem britischen Supreme Court.⁵¹

Der Supreme Court entschied in einem Konflikt zwischen einem saudischen Diplomaten und einer Hausangestellten, dass die diplomatische Immunität in diesem Fall keine Anwendung finde. Stattdessen greife die Ausnahme der „gewerblichen Tätigkeit“. Dies gelte nicht grundsätzlich für die Beschäftigung privater Hausangestellter, denn unter „gewerbliche Tätigkeiten“ fielen häufig Arbeitsbereiche, die

⁴⁵ Haberland, Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens. Rechtsverletzungen in Arbeitsverhältnissen privater Hausangestellter von Diplomaten, 2023, S. 32.

⁴⁶ Denza, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 2016, S. 2.

⁴⁷ Denza, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 2016, S. 3.

⁴⁸ Denza, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 2016, S. 2.

⁴⁹ Denza, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations 2016, S. 2.

⁵⁰ Weigl, Hannes: Opfer der Diplomatie, <https://verfassungsblog.de/opfer-der-diplomatie/> 07.12.2022.

⁵¹ Weigl, Hannes: Opfer der Diplomatie, <https://verfassungsblog.de/opfer-der-diplomatie/> 07.12.2022; Supreme Court of Great Britain, Basfar v. Wong 2022, http://www.bailii.org/uk/cases/UKCAT/2020/0223_19_3101.html. Ausführlich dazu die Urteilsbesprechung von Mathilda Bartel und Mathilda Bohle, am 19.04.2025 an Ban Ying e.V.

nichts weiter mit der diplomatischen Tätigkeit zu tun haben – das deutsche Auswärtige Amt nennt als Beispiel Spekulationsgeschäfte, der Supreme Court die Tätigkeit als Innenarchitekt:in. Die Ausnahme aus Art. 31 Abs. 1 lit. c WÜD sei aber dann anwendbar, wenn durch die Ausbeutung ein Profit für den oder die Arbeitgeber:in entsteht. Hier musste die Hausangestellte das Pensum von zwei Arbeitskräften ohne angemessene Bezahlung leisten. Somit habe sich der Arbeitgeber eine weitere Hausangestellte gespart. Dieses Verhältnis, das von dem Gericht auch unter dem Begriff „moderner Sklaverei“ diskutiert wurde, sei somit nicht mehr Teil der normalen Tätigkeiten einer diplomatischen Person. Der Supreme Court stellt maßgeblich darauf ab, dass die Situation der Hausangestellten in diesem Fall besonders dramatisch gewesen sei; deswegen sei moderne Sklaverei zu bejahen. Die Kriterien hat er nicht weiter konkretisiert.

Vor diesem Hintergrund wird die nicht extrem ausbeutende Beschäftigung privater Hausangestellter also in der Regel den offiziellen Tätigkeiten zugerechnet, da sie Diplomaten Zeit und Kapazitäten für ihre Aufgaben verschafft.⁵² Den dennoch von Nachteilen Betroffenen bleibt dann staatliche Ermittlung und gerichtliche Durchsetzung verwehrt; mögliche Verletzungen des Rechts auf Gehör oder eines fairen Prozesses werden mit der elementaren Bedeutung der Immunität für die völkerrechtlichen Beziehungen begründet.

So argumentierte auch das LAG Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 9.11.2011. In dem von Ban Ying unterstützten Verfahren klagte eine indonesische Hausangestellte gegen einen saudi-arabischen Diplomaten wegen ausbeuterischer Arbeitsbedingungen. Das Gericht wies die Klage ab: Der Diplomat sei nach § 18 GVG i. V. m. der WÜD auch bei schwersten Menschenrechtsverletzungen von der deutschen Gerichtsbarkeit befreit.⁵³ Jede Beeinträchtigung der Immunität sei geeignet, „die Kommunikation und Kooperation der Staaten zu stören, auf die die internationale Gemeinschaft im Interesse des geordneten Fortschritts der Beziehung zwischen ihren Mitgliedern zwingend angewiesen ist.“⁵⁴ Die Immunität diene als Schutz vor „staatlicher Willkür oder der Nutzung als Objekt zur Revanche an dem Entsendestaats wegen unliebsamer politischer Entscheidungen.“⁵⁵ Das Bundesarbeitsgericht hat in seiner Revisionsentscheidung vom 22.08.2012 sodann zwar klargestellt, dass die Reichweite der Immunität nicht unbegrenzt ist: Mit der Ausreise des Diplomaten endet sie gemäß Art. 39 Abs. 2 WÜD, sodass ehemalige Hausangestellte ihre Ansprüche in Deutschland einklagen können und zumindest nach der Beendigung der Mission eine Möglichkeit zur Rechtsdurchsetzung haben.⁵⁶ Allerdings erscheint die praktische Realisierbarkeit in einem solchen Fall zweifelhaft.

Hier ist erneut zu betonen, dass Immunität keine Freiheit von der Rechtsbindung bedeutet. Für die Länge des Aufenthaltes und für jegliches Handeln der diplomatischen Person gilt grundsätzlich das Recht des Empfangsstaates gemäß Art. 41 Abs. 1 WÜD. Die Präambel der WÜD erinnert daran, dass die Privilegien zudem nicht individuellen Vorteilen dienen, sondern der effizienten Erfüllung diplomatischer Funktionen. Dies soll sicherstellen, dass die Immunität nicht dazu verleitet, andere Menschen in ihren Rechten zu verletzen, und den Betroffenen dann kein Weg zur Verfügung steht, ihre Rechte geltend zu machen.

⁵² Supreme Court of Great Britain, *Basfar v. Wong* 2022, http://www.bailii.org/uk/cases/UKCAT/2020/0223_19_3101.html.

⁵³ vgl. LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 09.11.2011 – 17 Sa 1468/11, Rn. 21.

⁵⁴ LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 09.11.2011 – 17 Sa 1468/11, Rn. 21.

⁵⁵ Haberland, *Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens*, S. 21.

⁵⁶ vgl. BAG Urteil vom 22.08.2012 – 5 AZR 949/11.

Letztlich ist entscheidend, wie Immunität genau zu verstehen ist. Dazu gibt es drei Theorien:⁵⁷ Nach dem Repräsentationsprinzip repräsentieren Diplomaten den Souverän ihres Staates. Das Extraterritorialitätsprinzip besagt hingegen, dass Diplomaten sich jederzeit auf eigenem Staatsgebiet befinden, wo auch immer sie sich physisch gerade aufhalten. Der Ansatz der „functional necessity“ hingegen beschränkt die Reichweite der Immunität auf Handlungen, die offiziell zur Ausübung diplomatischer Tätigkeiten gehören⁵⁸. Je nach Theorie unterscheidet sich daher auch, ob Immunität in Bezug auf den Umgang mit privaten Hausangestellten angenommen wird oder nicht.⁵⁹ Nimmt man an, dass Hausangestellte allein den privaten Belangen der Diplomaten dienen und nicht für die offiziellen Tätigkeiten notwendig sind, dann wäre eine gerichtliche Auseinandersetzung mit diesen Arbeitsverhältnissen im Sinne des „functional necessity“ Ansatzes möglich. Gilt ihre Anstellung hingegen als notwendig für offizielle Belange, dann wird es erschwert, ihre Beschäftigung mit der Ausnahme aus Art. 31 Abs. I lit. c WÜD zu vereinen.⁶⁰ Abschließend geklärt ist die Auslegung nicht. Solange dies der Fall ist, kann davon ausgegangen werden, dass weitere Schutzmaßnahmen notwendig sind, um die Betroffenen vor und bei Rechtsverletzungen zu schützen.

Daraus folgt also die Notwendigkeit, Maßnahmen zu entwickeln, die Rechtsschutz auch dann ermöglichen, wenn eine gerichtliche Lösung erschwert ist. Wie bereits zu Art. 16 des ILO Übereinkommens Nr. 189 ausgeführt, müssen Mitgliedstaaten Hausangestellten wirksame Zugänge zur Streitbeilegung bieten. Für Hausangestellte in diplomatischen Haushalten, denen der gerichtliche Weg meist versperrt bleibt, muss daher auf alternative Verfahren zurückgegriffen werden.

IV. Rechtsbindung durch andere Mittel sicherstellen – ein Maßnahmenvergleich

Die Beschäftigung im Privathaushalt ist von gesellschaftlichen Vorstellungen über Haushaltsarbeit, der spezifischen Beziehung der im Privathaushalt wohnenden Hausangestellten zu ihren Arbeitgeber:innen und der mangelnden Abgrenzung von Privatleben und Arbeitsleben gekennzeichnet. Hausangestellte sind hierdurch einem Risiko der Grenzüberschreitung und Nichteinhaltung von Arbeitsschutzmaßnahmen ausgesetzt:

„Migrantische Hausangestellte von Diplomaten sind eine besonders vulnerable Gruppe. Erstens hängt ihr Visum typischerweise mit ihrem Arbeitsverhältnis bei den Diplomaten zusammen und sie haben deshalb nicht die Freiheit, Arbeitgeber zu wechseln, falls es zu Fällen der Ausbeutung kommt. Zweitens schützen diplomatische Immunitäten und Privilegien die Diplomaten vor der Durchsetzung nationaler Regelungen.“⁶¹

⁵⁷ Bergmar, Demanding Accountability where Accountability is Due, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law 2014 47(2), S. 507.

⁵⁸ Bergmar, Demanding Accountability where Accountability is Due, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law 2014 47 (2), S. 507f.

⁵⁹ Tai, Unlocking the Doors to Justice, in: Journal of Gender, Social Policy & the Law 2007 16 (1), S. 185ff.

⁶⁰ Rodgers, Inviolability of Diplomatic Agents in the Context of Employment, in: Paul Behrens (Hrsg.), Diplomatic Law in a New Millennium, 2017, S. 117.

⁶¹ UN Special Rapporteur on Contemporary forms of Slavery, including its causes and consequences: Report (28 June 2010), UN Doc A/HRC/15/20, Rn. 5.

Die gerichtliche Überprüfung und die Durchsetzung eventueller Rechtsverletzungen im Arbeitsverhältnis werden zugunsten der politischen und diplomatischen Interessen von Immunität ausgeschlossen. Um die Rechte der Hausangestellten auf faire Bezahlung, angemessene Arbeitsstunden und Arbeitsschutzmaßnahmen durchzusetzen, bedarf es folglich stärkerer Präventionsmaßnahmen und alternativer Durchsetzungsmechanismen, solange eine nachträgliche Wahrung der Rechte auf gerichtlichem Wege praktisch unmöglich ist. Sonst kommt es zu einer Situation, in der der Arbeitsvertrag eigentlich gewissen Schutzstandards unterliegt, aber die Konfrontation mit den Arbeitgeber:innen dazu führen kann, dass die Hausangestellten ihren Aufenthaltstitel verlieren. Diese Zwangslage führt letztendlich dazu, dass die „Rechte, die man mit der einen Hand verleiht, [...] faktisch mit der anderen Hand wieder entzogen [werden].“⁶²

Der Blick auf die Praxis in anderen Ländern eröffnet weitere Ansätze der Rechtsbindung. Mangels Literatur waren wir bei dem Vergleich der Maßnahmen an vielen Punkten auf die Erfahrungen und Expertise von Organisationen angewiesen, die in diesem Feld tätig sind. Die gewählten Staaten haben einen vergleichbaren Rechtsrahmen; die Recherche wurde durch bisherige Kooperationen und Recherchen von Ban Ying mit den ausgewählten NGOs erleichtert. Die Auswahl war auch von unseren Sprachkenntnissen beeinflusst. Befragen konnten wir die ACV-CSC Trade Union aus Belgien, CSP aus der Schweiz und LEFÖ aus Österreich. Auch dort wird der Rahmen durch die WÜD gesetzt und wie in Deutschland sind internationale Abkommen anerkannt und ratifiziert, die gewisse Schutzstandards für Arbeitnehmer:innen festlegen. In all diesen Staaten gilt die WÜD. Das ILO Abkommen Nr. 189 wurde von der Schweiz und von Belgien ratifiziert.⁶³

Verglichen werden können dank des gleichen internationalen Rechtsrahmens die Konkretisierung durch die nationale Rechtsordnung sowie die Schutzmaßnahmen durch öffentliche Stellen oder Organisationen. Im Fokus steht die Situation der Hausangestellten und wie diese durch die verschiedenen Maßnahmen unterschiedlicher Akteur:innen beeinflusst wird. Durch den Vergleich können Maßnahmen und Regularien identifiziert werden, die die Situation der Hausangestellten verbessern. Dabei lässt sich zwischen den Zielen, die diese Maßnahmen oder Gesetzgebung verfolgen, und ihrer Bewertung durch die Interviewpartner:innen unterscheiden.

⁶² Anderson, *Doing the dirty work. Migrantinnen in der bezahlten Hausarbeit in Europa*, 2006, S. 172.

⁶³ Die Ergebnisse des Interviews und der Fragebögen finden sich in den untenstehenden Tabellen zusammengefasst und jeweils detaillierter ausgeführt.

2. Übersicht zu Erkenntnissen des Rechtsvergleichs

a) Faktor: Arbeitgeber:innenwechsel

Ein Wechsel des Arbeitsplatzes kann für Hausangestellte einen Ausweg aus der Ausbeutung darstellen. Es ist also wichtig, ob und unter welchen Umständen ein Arbeitgeber:innenwechsel möglich ist.

	Rechtslage	Einfluss auf das Problem	Rechtswirklichkeit/Praxis	Bewertung durch NGO
Deutschland	Ausgeschlossen: Aufenthaltstitel wird für das konkrete Arbeitsverhältnis ausgestellt	Abhängigkeit, da kein Ausweg aus Arbeitsverhältnis, der nicht auch legalen Aufenthalt in Deutschland beendet	Nur in Extremfällen wird mit dem AA ein Arbeitgeber:innenwechsel ermöglicht	bringt Hausangestellte in Zwangslage
Belgien	Aufenthaltsstatus ist an den Arbeitsvertrag gebunden, Arbeitgeber:innenwechsel grundsätzlich ausgeschlossen	Abhängigkeit, kein Ausweg	Hausangestellte werden als Teil der Privatresidenz gesehen und von neuen Diplomat:innen häufig mit übernommen	zwar eine Art Arbeitgeber:innenwechsel, aber nicht als Ausweg
Österreich	Möglich; Einführung einer neuen Regelung geplant: keine Neuanwerbung von Hausangestellten aus dem Ausland	langfristiger Aufenthalt in Österreich bedeutet mehr Sprachkenntnisse, soziale Vernetzung - das kann zu mehr Unabhängigkeit führen		ändert nichts an den an sich prekären Arbeitssituationen und den mangelnden Kontrollmöglichkeiten
Schweiz	Recht auf Arbeitgeber:innenwechsel Art. 13 PHV mit Übergangsfrist nach regulärem Ende des Arbeitsverhältnisses	ermöglicht Ausweg und Weiterbeschäftigung	unterstützt durch offizielle Plattformen, die über offene Arbeitsplätze informieren	

b) Faktor: Unterbringung

Wenn Hausangestellte die Möglichkeit haben, in einer eigenen Wohnung zu leben, lassen sich die besonderen Risiken der Vermischung von Wohnen und Arbeit vermeiden.

	Rechtslage	Einfluss auf das Problem	Rechtswirklichkeit/ Praxis	Bewertung durch NGO
Deutschland	Unterbringung in der Privatresidenz der Diplomat:innen laut Protokollrichtlinien des AA	fehlende räumliche Trennung von Freizeit, Privatleben und Beruf, fehlende Unabhängigkeit	ständige Verfügbarkeit führt zu übermäßigen Arbeitsstunden, keine Ruhezeiten oder Urlaub	erleichtert Ausbeutung und Überarbeitung. Ständige Verfügbarkeit, unzureichende Bezahlung für Stundenanzahl
Belgien	nicht verpflichtend geregelt	fehlende räumliche Trennung von Freizeit, Privatleben und Beruf, fehlende Unabhängigkeit	in der Praxis häufig in der Privatresidenz untergebracht	erleichtert Ausbeutung und Überarbeitung. Ständige Verfügbarkeit, unzureichende Bezahlung für Stundenanzahl
Österreich	nicht ersichtlich	fehlende räumliche Trennung von Freizeit, Privatleben und Beruf, fehlende Unabhängigkeit	in der Praxis häufig in der Privatresidenz untergebracht	erleichtert Ausbeutung und Überarbeitung. Ständige Verfügbarkeit, unzureichende Bezahlung für Stundenanzahl
Schweiz	nicht verpflichtend in der Privatresidenz, aber häufig, da hohe Mieten	fehlende räumliche Trennung von Freizeit, Privatleben und Beruf, fehlende Unabhängigkeit		die risikoreichsten Situationen sind solche, in denen keine räumliche Trennung existiert

c) Faktor: Institutionen zur Kontrolle/Beratung bei Arbeitsrechtsfragen und Problemen

Rechts- und Sprachkenntnisse sowie Beratungsstellen können helfen, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu verhindern oder früher aufzudecken.

	Rechtslage	Einfluss auf das Problem	Rechtswirklichkeit/Praxis	Bewertung durch NGO
Deutschland	Broschüre und Möglichkeit zum Gespräch mit AA bei Verlängerung des Protokollausweises, aber weitere Kontrolle verhindert durch Schutz der Privatsphäre vor staatlichen Eingriffen	nicht zwingende Kontrolle, daher fallen Ausbeutung oder schlechte Arbeitsbedingungen oft erst nach Monaten / Jahren auf	Gespräche hängen an Initiative der Personen im AA, weitere Verfolgung bei Problemen erschwert; jährliche Informationsveranstaltungen im AA für die Hausangestellten, aber Teilnahme nicht immer gewährleistet	Ban Ying bietet Gespräche an und sammelt relevante Informationen, aber es ist nicht garantiert, dass dies dann weiterverfolgt wird vom AA
Belgien	Good Offices Commission	Reaktion auf die Prekarisierung im Privathaushalt, häufige Schwarzarbeit, Machtgefälle	Kommission dient spezifisch der Umsetzung des ILO Übereinkommens Nr. 189 und versucht, Probleme zwischen Hausangestellten und diplomatischem Arbeitgeber zu lösen	Bewusstsein des spezifischen Problemzuschnittes
Österreich	keine Institutionen			wird aufgefangen durch NGOs, aber abhängig von Kooperationsbereich
Schweiz	Geneva Welcome Center	spezifischer und spezialisierter Umgang mit diesen Arbeitskräften	Sondersituation: besonders viele Diplomat:innen und international Tätige am VN-Sitz	Problem: keine Präsenz in Bern

d) Faktor: (Außer-)gerichtliche Rechtsdurchsetzung

Die Unterstützung bei der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung und bei außergerichtlichen Konfliktlösungen kann dazu beitragen, sowohl den Rechten der Hausangestellten als auch den Privilegien der Diplomat:innen gerecht zu werden.

	Rechtslage	Einfluss auf das Problem	Rechtswirklichkeit/Praxis	Bewertung durch NGO
Deutschland	Gerichtliche Lösung durch Immunität der Arbeitgeber:innen ausgeschlossen	bei fehlenden / zu niedrigen Löhnen oder Schadensersatzansprüchen keine Lösung	Verhandlungen direkt mit den Botschaften über das AA, aber politisch und diplomatisch sensibel	Unzureichender Schutz
Belgien	Gerichtliche Lösung durch Immunität der Arbeitgeber:innen ausgeschlossen	mangelnde Rechtsdurchsetzung	bei Anstellung an der Botschaft höhere Chancen auf Gerichtsverfahren	
Österreich	Gerichtliche Lösung durch Immunität der Arbeitgeber:innen ausgeschlossen	mangelnde Rechtsdurchsetzung		
Schweiz	Gerichtliche Lösung durch Immunität der Arbeitgeber:innen ausgeschlossen	mangelnde Rechtsdurchsetzung	Office de l'Amiable Compositeur – Mediation bei Arbeitsrechtsstreitigkeiten mit internationalem Bezug	externe Stelle für gesichtswahrende Lösungen für alle Beteiligten

3. Detaillierte Beschreibung der Rechtslage in den anderen Ländern

Die Rechtslage der anderen Länder unterscheidet sich. Die Inhalte dieses Abschnitts basieren auf den Aussagen aus Interview und Fragebögen; im juristischen Detail müssten sie ggf. weiter abgesichert werden.

a) Belgien

Die belgische Organisation ACV-CSC Trade Union⁶⁴ - auch bekannt als Confederation of Christian Trade Unions of Belgium - ist eine christliche Gewerkschaft mit einer eigenen Abteilung für die Belange von Hausangestellten. Sie haben einen Fragebogen beantwortet.

aa) Situation in Belgien

Für Hausangestellte in diplomatischen Haushalten ist in Belgien die Direktion Protokoll (P1) des Föderalen Öffentlichen Dienstes Auswärtige Angelegenheiten (FÖD)⁶⁵ zuständig. Das Protokoll P1 verwaltet die Beziehungen zwischen dem belgischen Staat und den ausländischen diplomatischen Vertretungen und internationalen Organisationen in Belgien, insbesondere hinsichtlich der Vorrechte und Immunitäten.

ACV-CSC ist die größte Gewerkschaft Belgiens und vertritt die Rechte von Arbeitnehmer:innen. In der Praxis hat ACV-CSC eher selten Fälle von Hausangestellten in diplomatischen Haushalten. Dies liegt zum einen daran, dass viele der Hausangestellten die Gewerkschaft nicht kennen und daher keinen Kontakt aufnehmen. Zum anderen ist die Aufenthaltserlaubnis der Hausangestellten mit einem Diplomat:innenpass oder einer befristeten Aufenthaltserlaubnis an den Arbeitsvertrag geknüpft. Sobald die Hausangestellten ihren Vertrag verlieren, verlieren sie zugleich ihre Aufenthaltserlaubnis und müssen das Land innerhalb weniger Tage verlassen. Der Zeitraum für einen möglichen Kontakt mit der Gewerkschaft ist also gering und das persönliche Risiko groß.

2013 wurde in Belgien die „Commission des Bons Offices“ (Kommission für gute Dienste für die lokalen Mitarbeiter diplomatischer Missionen; kurz CBO)⁶⁶ ins Leben gerufen. In dieser Kommission sind das Arbeitsministerium, das Protokollbüro, verschiedene Zweige der Sozialversicherung, das Finanzamt und Gewerkschaften vertreten. Die Kommission verfolgt drei Hauptziele: 1. sie versucht, Streitigkeiten zwischen den diplomatischen Arbeitgeber:innen und den lokalen Mitarbeitenden zu lösen, indem sie über die korrekte Anwendung der lokalen Gesetzgebung informiert; 2. sie bietet Informationsveranstaltungen und Musterverträge für alle Parteien an; 3. sie schlägt Verbesserungen der Gesetzgebung vor, um die zahlreichen Probleme, mit denen sich die Mitarbeitenden in diplomatischen Haushalten konfrontiert sehen, zu vermeiden oder zu lösen.

Das Arbeitsrecht in Belgien regelt einen besonderen Rechtsstatus für Hausangestellte. Diese gelten nicht als Arbeiter:innen oder Angestellte, sondern haben einen besonderen Status mit besonderen Rechten inne und sind dem Joint Committee⁶⁷ 323 zugeordnet. Häufig werden Hausangestellte mit

⁶⁴ Website von ACV-CSC: <https://www.acvcsc.be>.

⁶⁵ Website des FÖD: <https://diplomatie.belgium.be/de/ueber-uns/direktion-protokoll-p>.

⁶⁶ Website der Good Offices Commission: <https://employment.belgium.be/en/about-us/good-offices-commission-embassy-staff>.

⁶⁷ Ein Joint Committee ist ein Gremium, das sich aus repräsentativen Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenorganisationen zusammensetzt. Darin werden insb. Tarifverträge auf Branchenebene ausgehandelt und vereinbart, s. https://www.altius.com/en/news/posting-workers-to-belgium-joint-committees/?utm_source.com.

einem Diplomaten:innenpass (S-Karte) angestellt, was jedoch keine direkten Auswirkungen auf die Arbeitsrechte der Hausangestellten hat. Es bedeutet lediglich, dass der oder die Diplomat:in der oder die Arbeitgeber:in sein muss und nicht die Botschaft.

In der Praxis werden die Hausangestellten allerdings häufig von der Botschaft angestellt, auch wenn dies rechtlich so nicht vorgesehen ist. Ein Vorteil liegt darin, dass im Konfliktfall die Botschaft als juristische Person in Belgien verbleibt, während sich der oder die Diplomat:in oft nur drei bis fünf Jahre in Belgien befindet und danach in ein anderes Land versetzt wird. Im Falle eines Rechtsstreits hat der oder die Diplomat:in das Land zum Zeitpunkt der Urteilsfindung meist bereits verlassen und ein positives Urteil wird aufgrund der Abwesenheit des oder der Arbeitgeber:in nicht vollstreckt. Eine Anstellung direkt bei der Botschaft erleichtert daher womöglich die Rechtsdurchsetzung.

In Belgien werden die Hausangestellten zudem – anders als in Deutschland – in drei Arbeitsregime unterteilt: Reinigung, Haushaltshilfe und Kinderbetreuung. Die allgemeinen Arbeitsbedingungen innerhalb dieser Kategorien sind zwar dieselben, aber das branchenspezifische Mindestgehalt hängt von der Anzahl der Beschäftigungsjahre und der Art des Arbeitsregimes ab.

bb) Maßnahmen des Föderalen Öffentlichen Dienstes Auswärtige Angelegenheiten (FÖD)

In Belgien ergreift das FÖD in verschiedenen Situationen Maßnahmen zum Schutz der Hausangestellten.

Arbeitgeber:innenwechsel

Eine Übernahme der Hausangestellten durch neue Diplomaten:innen ist rechtlich nicht vorgesehen, findet in der Praxis allerdings häufiger statt. Die Hausangestellten werden oft als der Residenz zugehörig betrachtet und daher an die nächste:n Botschafter:in oder Diplomat:in weitergegeben. Dies geschieht unter Umgehung der Gesetzgebung, indem die diplomatische Mission (und nicht der oder die Botschafter:in oder Diplomat:in) einen Arbeitsvertrag anbietet oder indem neue Arbeitsverträge mit ähnlichen Arbeitsbedingungen abgeschlossen werden. Nach der Gesetzeslage muss der bestehende Vertrag zunächst enden und ein neuer Vertrag mit dem oder der neuen Arbeitgeber:in abgeschlossen werden (festgelegt im Arbeitsvertragsgesetz (3. Juli 1978 – Art. 108–118)). Der Vertrag kann dabei von beiden Parteien gekündigt werden. Von Seiten der Hausangestellten muss hierfür kein triftiger Grund vorliegen. Der oder die Arbeitgeber:in hingegen muss einen solchen Grund angeben (etwa Rente, finanzielle Gründe, Umstrukturierung). Ein Arbeitgeber:innenwechsel ist somit in der Theorie nicht möglich, erfolgt in der Praxis jedoch dennoch durch eine Weitergabe, wenn ein:e Diplomat:in geht und ein:e neue:r kommt. Dies bietet aber keinen selbstgewählten Ausweg aus schwierigen Arbeitsverhältnissen für die Hausangestellten.

Unterkunft der Hausangestellten

Die Hausangestellten sind nicht dazu verpflichtet, in der Wohnung der Diplomaten:innen zu wohnen. In der Praxis ist dies gleichwohl der Regelfall. Dabei ist rechtlich vorgesehen, dass ihnen ein eigener Raum zur Verfügung gestellt wird. Die Gesetzgebung lässt einen Abzug vom Lohn der Hausangestellten von maximal 0,55 € für das Frühstück, 1,09 € für das Mittagessen, 0,84 € für das Abendessen und 0,74 € für das Zimmer pro Tag zu.

Arbeitsvertrag

Die COB stellt einen Musterarbeitsvertrag zur Verfügung, welcher jedoch rechtlich nicht bindend ist. Das belgische Arbeitsrecht schreibt zwar vor, dass im Arbeitsvertrag bestimmte Elemente wie die Identität der Parteien, Vertragsart, Art der Tätigkeit und Gehalt enthalten sein müssen, da jedoch ein mündlicher (nicht schriftlicher) Vertrag rechtlich möglich ist, ist der vorliegende Vertrag nicht bindend. In der Realität wird der Vertrag jedoch häufig von den Arbeitgeber:innen genutzt.

Aufenthaltsstatus

Sind die Hausangestellten mit einem Diplomaten:innenpass beschäftigt, ist die Protokollabteilung zuständig. Nach zehn Jahren Besitz eines Diplomaten:innenpasses muss der oder die Arbeitgeber:in in einem rechtlichen Verfahren bei der Region Brüssel eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, um die Notwendigkeit der Einstellung dieser bestimmten Mitarbeiterin (und nicht anderer Arbeitssuchender in Brüssel) zu prüfen. Die Aufenthaltserlaubnis ist dabei an den Arbeitsvertrag gebunden. Da die Hausangestellten einen Vertrag mit dem oder der Diplomat:in haben sollten, sind sie insoweit indirekt auch an einen bestimmten oder eine bestimmte Arbeitgeber:in gebunden.

cc) Abschließende Bewertung

Aufgrund von zeitlich begrenzten Kapazitäten des Vertreters der ACV/CSC Trade Union konnten wir keine abschließende Bewertung zur Rechtslage in Belgien einholen.

b) Österreich

LEFÖ⁶⁸ ist eine in Österreich tätige Organisation von und für Migrantinnen. Sie wurde 1985 von exilierten Frauen aus Lateinamerika gegründet und bietet Beratung und Begleitung von Betroffenen, Schutzunterkünfte und Auszugswohnungen sowie Prozessbegleitung im Straf- und Zivilverfahren. Unser Interview mit LEFÖ fand über Zoom statt und dauerte etwa eine Stunde.

aa) Beschreibung der Situation in Österreich

Die meisten der von LEFÖ betreuten Hausangestellten bei Diplomaten:innen stammen von den Philippinen und schildern Fälle der Ausbeutung in Form von fehlender Lohnzahlung oder körperlichen Misshandlungen durch ihre:n Arbeitgeber:in.

In der Praxis sind die Hausangestellten in fast allen Fällen in der Privatresidenz der Diplomat:innen untergebracht. Ob hier eine rechtliche Pflicht besteht, ist unklar. Soweit die Hausangestellten in der Privatresidenz untergebracht sind, sind ihre Arbeitgeber:innen rechtlich dazu verpflichtet, ihnen ein eigenes Zimmer zur Verfügung zu stellen. In der Praxis wird dies allerdings nicht immer eingehalten.

Der Aufenthaltsstatus der Hausangestellten ist – ähnlich wie in Deutschland – über eine sogenannte Legitimationskarte geregelt und wird vom Äquivalent des AA in Deutschland – dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)⁶⁹ – ausgestellt. Die Legitimationskarte ist längstens für drei Jahre gültig und wird auf Antrag des oder der Arbeitgeber:in beim persönlichen Erscheinen der Hausangestellten vor dem Außenministerium verlängert.

⁶⁸ Website von LEFÖ: <https://lefoe.at>.

⁶⁹ Website des BMEIA: <https://www.bmeia.gv.at>.

Anders als in Deutschland stellt das BMEIA keinen eigenen Musterarbeitsvertrag zur Verfügung, sodass die jeweiligen Arbeitgeber:innen den Vertrag grundsätzlich selbst gestalten können. Dabei wird oft auf Vorlagen von (ausländischen) Arbeitsvermittlungsagenturen zurückgegriffen.

bb) Maßnahmen des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)

Das BMEIA sieht verschiedene Schutzmaßnahmen für die Hausangestellten bei Diplomat:innen vor. So sollen die Hausangestellten nach ihrem Ankommen in Österreich persönlich vor dem BMEIA erscheinen, um dort über ihre Rechte und Pflichten informiert zu werden. Dabei wird ihnen eine Broschüre (in Englisch und Tagalog) ausgehändigt, welche wichtige Informationen zu ihrem Arbeitsverhältnis enthält, etwa das anwendbare Recht, Angaben zur Sozialversicherung oder den Pflichten des oder der Arbeitgeber:in. Ähnlich wie in Deutschland gibt es zudem jährlich stattfindende Infoveranstaltungen, zu denen die Hausangestellten und Diplomat:innen geladen werden.

Aufgrund der Unverletzlichkeit der Privatwohnung werden die Arbeitsbedingungen am tatsächlichen Arbeitsort kaum überprüft. Ebenso wenig wird der Eingang der Lohnzahlung auf dem Bankkonto der Hausangestellten überprüft. Soweit es während des Arbeitsverhältnisses zu Ausbeutungen kommt, können die Hausangestellten jedoch ihre:n Arbeitgeber:in wechseln. Dafür melden sie sich beim BMEIA, um dort ihre Legitimationskarte auszuhändigen. Anschließend wird ihnen eine sechsmonatige Frist mit legalem Aufenthalt gewährt, in der sie eine:n neue:n diplomatische:n Arbeitgeber:in suchen können.

Das BMEIA plant zudem aktuell die Einführung einer neuen Schutzmaßnahme. Nach dieser dürfen nur bereits in Österreich wohnende Hausangestellte eingestellt werden, aus dem Ausland dürfen dagegen keine Hausangestellten mehr angeworben werden. Der Vorteil dieser Maßnahme liegt darin, dass hierdurch die Beteiligung der bereits erwähnten (ausländischen) Arbeitsvermittlungsagenturen ausgeschlossen werden kann. Werden Arbeitsverhältnisse über die Agenturen abgeschlossen, treten – laut LEFÖ – oftmals Komplikationen auf. So kam es in der Vergangenheit etwa dazu, dass der Arbeitsvertrag über die Agentur im Ausland abgeschlossen wurde, die diplomatische Familie bei der Ankunft der Hausangestellten in Österreich jedoch einen zweiten – inhaltlich abweichenden – Vertrag verwendet hat. Da die Hausangestellte bereits in Österreich angekommen war, bestand bereits eine gewisse Abhängigkeit. In diesen Fällen ist meist unklar, welcher Vertrag nun überhaupt Anwendung finden soll. Die Agenturen befinden sich im Ausland und entziehen sich sämtlicher Verantwortung. Sie stellen somit eine Art Zwischeninstanz dar, die im Ernstfall keine Verantwortung übernehmen möchte und den Betroffenen arbeitsrechtlich keinen Schutz bietet. Ein Verbot der Anstellung von Hausangestellten aus dem Ausland kann diesem Problem entgegenwirken. Diese Maßnahme berücksichtigt allerdings nicht hinreichend, dass Migration nicht nur negativ ist, weder für die migrierende Person, noch für das Ankunftsland. Die Maßnahme wirkt wenn dann nur begrenzend, weil es weitere Migration für Arbeitsplätze in diplomatischen Haushalten minimiert, aber es bietet keine weitere Lösung für die bestehenden Probleme.

LEFÖ bewertete die neue Maßnahme ebenfalls kritisch, da auch bei Hausangestellten aus Österreich eine Ausbeutung nicht ausgeschlossen werden kann. Jedoch beherrschen diese zumindest meist die deutsche Sprache, sodass bei ihnen nicht nur hinsichtlich des Aufenthaltstitels, sondern auch hinsichtlich der Sprache eine geringere Vulnerabilität als bei ausländischen Hausangestellten besteht.

Konkrete Daten zum Zeitpunkt der Einführung dieser Maßnahme liegen LEFÖ noch nicht vor.

cc) Abschließende Bewertung

LEFÖ kritisiert die fehlende Bereitschaft der Mitarbeitenden des BMEIA, in Fällen der Ausbeutung einzuschreiten, und verlangt, dass das BMEIA die Hausangestellten direkt kontaktiert und ihnen Gespräche anbietet.

„Ich glaube nicht, dass man eine Ausbeutung in jedem Fall verhindern kann, denn wenn du schon unter Druck stehst und gar keinen Kontakt zur Außenwelt hast, dann bekommst du auch keine Nachricht mehr, und wenn dein Arbeitgeber vom Ministerium gefragt wird: ‚Okay, was ist mit deiner Hausangestellten?‘, dann sagt er natürlich: ‚Alles gut.‘“

LEFÖ versucht, diesen Herausforderungen sowohl durch eine Betreuung und Beratung der Betroffenen als auch durch eine Aufklärung des BMEIA zu begegnen.

c) Schweiz

Die Schweizer Organisation Centre Social Protéstant (CSP)⁷⁰ bietet Unterstützung bei Fragen rund um Migration, Arbeitsrecht, Gerichtsprozesse und Rechtsdurchsetzung. In Kontakt mit Hausangestellten kommt das CSP immer wieder über eine Helpline und über ein Hilfsnetzwerk aus Polizei, Grassroots-Organisationen, Opferberatung und Krankenhäusern. Auch das CSP hat unseren Fragebogen beantwortet.

aa) Beschreibung der Situation in der Schweiz

Explizit geregelt wird die Rechtslage der Hausangestellten in der „Verordnung über die privaten Hausangestellten“ aus dem Jahre 2011 (PHV). Zuständig ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)⁷¹.

Auch hier wird der Aufenthaltstitel, die sogenannte „Legitimationskarte“, vom Außenministerium ausgestellt, jeweils für die spezifische Anstellung in einem diplomatischen Haushalt. Anstellungen gibt es hier einerseits bei den Diplomaten:innen, teilweise aber auch bei den Botschaften selbst.

Die Schweiz weist aufgrund ihrer internationalen Rolle eine besondere institutionelle Zusammensetzung auf, die sich wiederum in einer ausführlichen Auseinandersetzung mit diesen spezifischen Arbeitsverhältnissen spiegelt. In Genf finden sich nicht nur die normalen Botschaften, sondern auch viel weitreichendere internationale Kooperationen aufgrund des Sitzes der UN. Somit gibt es nicht nur das Außenministerium und NGOs, sondern ein gesondertes International Geneva Welcome Center.

Die Unterbringung kann – anders als in Deutschland – auch außerhalb der Privatresidenz der diplomatischen Person erfolgen, Art. 30 Abs. 4 PHV. Allerdings ist dies laut CPS eher selten aufgrund der hohen Genfer Mietpreise. Dies ist ein Problem, weil auch nach Einschätzung der CSP die risikoreichsten Arbeitsverhältnisse jene sind, in denen Beschäftigung und Unterbringung im gleichen Haus stattfinden.

Den Hausangestellten steht explizit ein Recht auf einen Arbeitgeber:innenwechsel zu, Art. 13 Abs. 1 PHV. Nach der regulären Beendigung des Arbeitsverhältnisses gibt es außerdem eine Übergangszeit von zwei Monaten, die es ermöglicht, eine andere Beschäftigung in einem diplomatischen Haushalt zu

⁷⁰ Website der CSP: <https://csp.ch>.

⁷¹ Website des EDA: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home.html>.

finden, Art. 13 Abs. 2 PHV. Im Kanton Genf gibt es dafür sogar eine spezifische Plattform mit Jobangeboten des International Geneva Welcome Centers.⁷²

bb) Maßnahmen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Auch in der Schweiz muss die Legitimationskarte persönlich bei dem EDA abgeholt werden, Art. 24 Abs. 2 PHV. Außerdem gibt es die Möglichkeit, die Arbeitgeber:innen zu persönlichen Gesprächen einzuladen, um sicherzustellen, dass sie ihre Pflichten als Arbeitgeber:innen kennen. Bei Erneuerung der Legitimationskarte können die privaten Hausangestellten erneut eingeladen werden, um persönlich vorzusprechen, Art. 26 Abs. 2 PHV. All diese Gesprächstermine ermöglichen direkten Kontakt und eröffnen den Raum zur Äußerung von Problemen und Missbrauchsfällen und erleichtern Kontrolle von außen.

Um die Unabhängigkeit der Hausangestellten zu gewährleisten, ist es ebenso wie in Deutschland verpflichtend, das Gehalt auf ein eigenes Konto zu überweisen und den Hausangestellten Zugang zu diesem Konto zu gewährleisten. Wie aber auch in Deutschland garantiert dies nicht die finanzielle Unabhängigkeit oder den alleinigen Zugriff auf ihr Gehalt – es gibt immer wieder Möglichkeiten, diese Schutzmechanismen zu umgehen.

Die besondere Situation durch die Konzentration von diplomatischem und internationalem Personal in Genf führte 1995 auch zur Einführung der kommunalen Einrichtung des „Bureau de l’Amiable Compositeur“.⁷³ Diese Institution dient der Schlichtung und Lösung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten außerhalb der Gerichte, im Wege der Mediation.⁷⁴ Diese Mediationsmöglichkeiten richten sich gerade an auswärtige Repräsentant:innen und Beschäftigte in internationalen Organisationen sowie deren private Hausangestellte und sind auf den Problemzuschnitt in diesen Arbeitsverhältnissen spezialisiert. Somit haben Hausangestellte Zugang zu einer eigens dafür eingerichteten, unabhängigen Stelle. Gleichzeitig bietet diese Mediation eine für alle Beteiligten gesichtswahrende Lösung. Dieser Ansatz mag einem Gerechtigkeitsverständnis nicht immer genügen, funktioniert aber innerhalb der diplomatischen Logik. Dies kann sogar präventive Wirkung entfalten, weil sich auch Arbeitgeber:innen an diese Stelle wenden können und aufgrund der Diskretion keine Sorge haben müssen, öffentlich bloßgestellt zu werden, aber in Erfahrung bringen können, wie sie rechtskonform handeln können.⁷⁵

Dennoch kommt es zu Fällen der Ausbeutung, zu unfairen und rechtswidrigen Arbeitsbedingungen. Laut CSP gäbe es einige weitere Maßnahmen, um die Sicherheit der Hausangestellten und angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten:

Wenn Hausangestellte einen Aufenthaltstitel auch nach Ablauf der Legitimationskarte erhalten könnten, dann hätten sie die Möglichkeit, nach Arbeitsstellen mit besseren Bedingungen zu suchen.

⁷² Website der Plattform: <https://jobs.cagi.ch/fr/offres-demploi/?filter-cfield-organization-type=Permanent%20Missions%20and%20Delegations%20%2F%20Missions%20permanentes%20et%20d%C3%A9gations>.

⁷³ Petite, Dans l’arrière-cour des ambassades, Le Temps 12. Oktober 2014, <https://www.letemps.ch/monde/larrierecour-ambassades?srsIid=AfmBOoojPI5OXrN2Z6sO21PXctQqBIH-htH0z9zR4JXRvOKUGZKFCJYI>.

⁷⁴ Website des Office of the Amiable Compositeur: <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/manual-regime-privileges-and-immunities/introduction/manual-labour-law/office-amiable-compositeur.htm>.

⁷⁵ Petite, Dans l’arrière-cour des ambassades, Le Temps 12. Oktober 2014, <https://www.letemps.ch/monde/larrierecour-ambassades?srsIid=AfmBOoojPI5OXrN2Z6sO21PXctQqBIH-htH0z9zR4JXRvOKUGZKFCJYI>.

Sprachkurse und die Vernetzung in einer Gewerkschaft würden das eigene Rechtsbewusstsein unterstützen. Eine private Unterbringung verhindert Überstunden. Gerade auch bei der Orientierung im Schweizer Verwaltungssystem wäre Unterstützung angebracht, weil es die Menschen überfordert und davon abhält, von ihrer Gesundheitsvorsorge oder Rentenzahlungen Gebrauch zu machen. Für all diese Fragen bedürfte es Unterstützung und Zugang zu Beratung mit Dolmetscher:innen.

cc) Abschließende Bewertung

Im Vergleich zu Deutschland schafft die ausführliche rechtliche Regelung in der Schweiz klare Rechte und Ansprüche für diplomatische Hausangestellte und ermöglicht dadurch direkte Maßnahmen. Dies bietet den Hausangestellten mehr Rechtssicherheit und Transparenz.

Die Möglichkeit, Arbeitgeber:innen zu wechseln und nach Ende des Arbeitsverhältnisses eine Überbrückungsfrist zu haben, verringert die Abhängigkeit. Auch wenn dies in der Realität nicht immer umgesetzt wird, besteht immerhin die Möglichkeit, auch eine räumliche Trennung von Arbeit und Privatleben aufzubauen, und somit Arbeitszeiten und Ruhezeiten konsequenter durchzusetzen. Auch ist die institutionelle Betreuung stärker ausgebaut, da es explizite Ansprechpersonen und spezialisierte Stellen gibt, deren Aufgabe es ist, in Problemfällen zur Lösung beizutragen. Somit sind Hausangestellte im Falle von Problemen nicht allein von der Kooperationsbereitschaft ihrer Arbeitgeber:innen und der Zeit und Ressourcen von Beamt:innen im Außenministerium abhängig, sondern haben neutrale Stellen, an die sie sich wenden können. Dies sind vielversprechende Maßnahmen, die nicht gänzlich Missbrauch verhindern können, aber wichtige Schritte in die richtige Richtung darstellen.

V. Handlungsempfehlungen für Ban Ying e.V.

Die Probleme von Hausangestellten in diplomatischen Haushalten, mit denen die Menschen zu Ban Ying und anderen Beratungsstellen kommen, sind das Produkt zahlreicher Zwänge, unzureichender Aufklärung und mangelnder Hilfe. Um diese Fälle zu minimieren und den Betroffenen helfen zu können, scheinen institutionelle Ordnungen am erfolgversprechend, in denen zu verschiedenen Zeitpunkten und durch mehrere Akteur:innen agiert werden kann. Grundlage sind klare Ansprechpersonen und die gute Kenntnis über die eigenen Rechte.

Die diplomatische Immunität ist zwar ein einflussreicher Faktor, da sie im Extremfall die Rechtsdurchsetzung behindern kann – allerdings erscheint eine Änderung der diplomatischen Privilegien unrealistisch. Politisch und historisch hat die diplomatische Immunität eine zu große Bedeutung. Vielmehr besteht das Risiko, dass bei einem Hinweis auf oder Kritik an der diplomatischen Immunität eine Auseinandersetzung mit den Problemen sogar gänzlich ausbleibt.

Die Immunität als solche ist nach unserer Recherche aber nicht der entscheidende Faktor, da die Probleme der Hausangestellten bei Diplom:innen vergleichbar sind mit solchen in nichtdiplomatischen Haushalten. Es erscheint daher erfolgsversprechender, auf bessere Schutzmaßnahmen hinzuwirken, die der besonderen Vulnerabilität von privaten Hausangestellten entgegenwirken, unabhängig davon, ob die Arbeitnehmer:innen Immunität genießen oder nicht.

Erforderlich erscheinen Mechanismen oder Institutionen, die die Rechte der Hausangestellten wahren, wenn es zu Konflikten gekommen sein sollte. Vorbild kann die unabhängige Mediationsstelle in der Schweiz (L'Amiable Compositeur) sein.

Die Vorkehrungen, um Arbeit im privaten Haushalt besser vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen, mehr Rechtskenntnis zu übermitteln, und Stellen der arbeitsrechtlichen Kontrolle einzurichten, ist eine rechtspolitische Frage. In Belgien ist Haushaltsarbeit als eigener Sektor mit spezifischen Schutzmaßnahmen und einer eigenen Kommission zur Verwirklichung des ILO Übereinkommens Nr. 189 ausgestattet. Auch in der Schweiz bieten das Geneva Welcome Center und das Gesetz zu privaten Hausangestellten mehr Klarheit und institutionalisierte Beobachtung der Situation. Für solche Maßnahmen für einen anderen Umgang mit Haushaltsarbeit hat sich in Deutschland auch die aktuelle Regierung im Koalitionsvertrag ausgesprochen.⁷⁶

Folgende Maßnahmen würden zentrale Elemente der Abhängigkeit aufheben und das Risiko für Ausbeutung mindern:

Arbeitgeber:innenwechsel/Entkoppelung des Aufenthaltstitels vom Arbeitgeber:in

Eine Entkopplung des Aufenthaltstitels von der oder dem jeweiligen Arbeitgeber:in würde die in Deutschland bestehende Abhängigkeit mindern. Bei schlechten Arbeitsbedingungen sollen auch Hausangestellte die Möglichkeit haben, den oder die diplomatische:n Arbeitgeber:in zu wechseln und dennoch in Deutschland zu arbeiten.

Hier kann es von Vorteil sein, dass die Arbeitgeber:innen in der Regel ein Interesse an einer gesichtswahrenden Lösung haben und ihren Ruf nicht schädigen möchten.⁷⁷ Dies kann in der Argumentation für ein Einführen des Arbeitgeber:innenwechsels vor dem AA herangezogen werden, indem bei fehlender Möglichkeit eines Arbeitgeber:innenwechsels mit einer Veröffentlichung des Falls gedroht wird.

Wohnpflicht

Auch die Verpflichtung, in der Privatesidenz der Diplomat:innen zu wohnen, verstärkt die Abhängigkeit. Wenn Hausangestellte die Möglichkeit haben, in einer eigenen Wohnung zu leben, lassen sich die besonderen Risiken der Vermischung von Wohnen und Arbeit vermeiden.

Grundsätzlich empfehlen wir einen Fokus auf die Kritik an der Trennung von privatem und öffentlichem Raum. Für den weiteren Aufbau einer Argumentation erscheint dabei eine weitere Vernetzung mit anderen NGOs, auch aus anderen Ländern, sinnvoll. Es sollte mehr Unterstützung für haushaltsnahe Berufe gefordert werden, etwa durch Maßnahmen, die die Situation der Hausangestellten stärken und sie von ökonomischen und rechtlichen Zwängen emanzipieren.

⁷⁶ Koalitionsvertrag 2025, Abschnitt 1.2, Arbeit und Soziales, Rn. 413f.

⁷⁷ Haberland, Diplomatische Immunität im Spannungsfeld des ius cogens. Rechtsverletzungen in Arbeitsverhältnissen privater Hausangestellter von Diplomaten, 2023, S. 213.

Konkrete politische Forderungen könnten sein:

- Anerkennung der Hausarbeit als tatsächliche Erwerbsarbeit und eine besondere Beachtung der mit ihr einhergehenden Risiken, die ein erhöhtes Schutzniveau erfordern;
- Schaffung von neuen, neutralen Institutionen, die zwischen Botschaften, AA, und NGOs vermitteln können, sodass bei Vermittlungsgesprächen keine Parteinahme für die Diplomatin:innen erfolgt;
- Eröffnung der Möglichkeit eines Arbeitgeber:innenwechsels, wobei die Hausangestellten zu Beginn ihrer Arbeit darüber informiert werden, dass ihnen das Recht zusteht, einen neuen Arbeitsplatz in einem diplomatischen Haushalt zu suchen;
- keine Wohnpflicht in der Privatresidenz der Diplomatin:innen;
- regelmäßige Informationsveranstaltungen für die Diplomatin:innen, bei denen sie über ihre Pflichten als Arbeitgeber:innen informiert werden.

Es ist davon auszugehen, dass diese Forderungen auch von anderen Organisationen und Expertinnen getragen werden. In Betracht kommen insofern insbesondere:

- Deutscher Gewerkschaftsbund (für Frauen) bzw. Einzelgewerkschaften
- Beratungszentrum für Migration und gute Arbeit
- Deutscher Juristinnenbund
- Deutscher Frauenrat
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Prof. Dr. Eva Kocher
- Prof. Dr. Kirsten Scheiwe.

VI. Fazit

Unsere Untersuchung zeigt, dass private Hausangestellte in diplomatischen Haushalten in besonderem Maße mit prekären Arbeitsbedingungen zu kämpfen haben. Unzureichende Bezahlung, exzessive Arbeitszeiten, fehlende Privatsphäre sowie die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen prägen ihre Situation.

Aus rechtlicher Perspektive treffen hier drei zentrale Rechtsgebiete in einer Art und Weise aufeinander, die in faktischen Abhängigkeiten und unzureichendem Rechtsschutz kulminieren: Im Privathaushalt ist Arbeitsschutz nur schwer durchzusetzen. Aufgrund der Anknüpfung des Aufenthaltstitels an den Arbeitsvertrag wird der Arbeitgeber:innenwechsel verhindert. Dazu kommt, dass jegliches Einklagen von Rechten an der Immunität der Arbeitgeber:innen scheitert.

Dieser Dreiklang lässt zahlreiche Hausangestellte in unzufriedenstellenden, rechtswidrigen Arbeitsverhältnissen zurück, ohne Chance auf einen anderen Arbeitsplatz in Deutschland oder die Durchsetzung ihrer Rechte.

Im Vergleich mit Belgien, Österreich und der Schweiz konnten verschiedene Ansätze identifiziert werden, die Schutzmechanismen für Hausangestellte verbessern. Besonders aussichtsreich erscheinen folgende Maßnahmen: die Möglichkeit eines Arbeitgeber:innenwechsels durch die Entkopplung des Aufenthaltstitels vom jeweiligen Arbeitsverhältnis und die Bereitstellung einer unabhängigen Wohnmöglichkeit. Diese Schritte könnten die Abhängigkeit von den Arbeitgeber:innen verringern und eine klare Trennung von Privatleben und Arbeit ermöglichen. Da Änderungen der Protokollrichtlinien im Kompetenzbereich des AA liegen, wären erste Verbesserungen sogar ohne grundlegenden rechtspolitischen Aufwand umsetzbar.

Ein weiteres Vorbild sind Institutionen, die auf Streitbeilegung mit Konfliktparteien spezialisiert sind, die diplomatische Immunität genießen. Wenn diese Institutionen unabhängig vom AA und den Betroffenenvertretungen agieren, können sie Lösungen entwickeln, die gleichzeitig gesichtswahrend und rechtsschützend sind.

In unserer Recherche hat sich aber auch gezeigt, dass die Organisationen, die Hausangestellte in diplomatischen Haushalten in anderen Ländern betreuen, nicht mit der Situation zufrieden sind. Das Problem ist struktureller Natur und mit einzelnen Maßnahmen nicht gänzlich zu beheben. Haushaltsarbeit im privaten Raum entzieht sich staatlicher Kontrolle, sodass übliche Arbeitsschutzmaßnahmen wie die Arbeitszeiterfassung oder gewerkschaftliche Organisation nicht umsetzbar sind. Verstärkt wird dieses strukturelle Problem durch gesellschaftliche Rollenvorstellungen, die Hausarbeit häufig abwerten.

Um dieser Prekarisierung entgegenzuwirken, sollte man eher über politische Maßnahmen nachdenken. Der Weg hin zur Verbesserung der Situation der Hausangestellten erscheint jedoch noch immer sehr weit, und auch die Ergebnisse dieses Hintergrundpapiers sind nur ein kleiner Schritt. Entscheidend ist vor allem eine Stärkung des Bewusstseins für die prekäre Situation der Hausangestellten von Diplomaten:innen, um bessere Schutzmaßnahmen fordern zu können.