



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 17

Familienunterstützende Dienstleistungen: Internationale Benchmarking-Studie

Werner Eichhorst
Verena Tobsch

February 2008



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

**Familienunterstützende Dienstleistungen
– Internationale Benchmarking-Studie –**

Dr. Werner Eichhorst

IZA Bonn

Verena Tobsch

E-x-AKT Wirtschaftsforschung Berlin

Gutachten im Auftrag des BMFSFJ

Juli 2007

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Definition familienunterstützender Dienstleistungen	1
3 Ziele und Determinanten der Entwicklung eines Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen	2
4 Zum bisherigen Stand der Forschung.....	5
5 Neue empirische Daten	7
6 Beispiele aus dem Ausland	11
Schweden.....	11
Dänemark	16
Frankreich.....	21
Belgien.....	26
7 Die Situation in Deutschland	29
8 Zusammenfassung und Ausblick.....	35
9 Literatur.....	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beschäftigte in privaten Haushalten in Europa 2005	7
Abbildung 2: Frauenanteil an allen Beschäftigten in privaten Haushalten 2005	8
Abbildung 3: Beschäftigte in privaten Haushalten nach Altersgruppen 2005	9
Abbildung 4: Beschäftigte in privaten Haushalten nach Umfang der Arbeitszeit 2005.....	10
Abbildung 5: Anteil Erwerbstätiger in privaten Haushalten, die einer weiteren Beschäftigung nachgehen 2005	10

1 Einleitung

Das vorliegende Gutachten untersucht die Entwicklung familienunterstützender Dienstleistungen in der Europäischen Union, vor allem in Schweden, Dänemark, Belgien und Frankreich, und zieht Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Rahmenbedingungen in Deutschland. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung eines Marktes für Dienstleistungen außerhalb bzw. in Ergänzung der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur für Kinderbetreuung oder Kranken- und Altenpflege.

2 Definition familienunterstützender Dienstleistungen

In Anlehnung an die Abgrenzungen haushaltsnaher Dienstleistungen von Cancedda (2001) sowie Hartl und Kreimer (2004) sind unter familienunterstützenden Dienstleistungen all diejenigen Tätigkeiten zu verstehen, die von Nicht-Haushaltsmitgliedern gegen Entgelt in privaten Haushalten erbracht werden und die prinzipiell auch von den Nutzern selbst unentgeltlich erbracht werden könnten bzw. traditionell in Eigenarbeit erbracht werden.

Dazu zählen:

1. Hausarbeitstätigkeiten wie Reinigung (Fenster, Türen, Möbel, Fußböden, Wäsche, Geschirr), Wäscheversorgung, Einkaufen, Aufräumen, Housesitting (Blumen gießen, Haustiere versorgen, Post entgegennehmen etc.), Gartenarbeiten;
2. Betreuungs- und Pflegeaufgaben wie Kinderbetreuung (tagsüber, abends, während der Schulferien, bei besonderen Anlässen), Hausaufgabenhilfe, Fahrdienste, Betreuung von Senioren und Kranken, Betreuung von pflegebedürftigen Personen, Catering (Kochen, Lieferservice für Senioren und Kranke);
3. einfache Reparatur- und Instandhaltungstätigkeiten.

Ausgeschlossen sind hier alle Tätigkeiten für private Haushalte, die außerhalb des Haushalts erbracht werden (etwa in Institutionen wie Wohnheimen, Schulen, Kranken- oder Pflegestationen sowie Kindergärten). Auch wenn diese Dienstleistungen als familienunterstützend anzusehen sind, ist es für diese Untersuchung sinnvoll, sich ausschließlich auf Tätigkeiten zu beschränken, die von Nicht-Haushaltsmitgliedern **im und für den** privaten Haushalt erbracht werden. Für spezielle Handwerkstätigkeiten im Sanitär-, Heizungs- und Elektrikbereich dürfte es in allen Ländern Europas einen etablierten formellen Markt geben. Im Bereich der Reparatur- und Instandhaltungstätigkeiten sind deshalb hier nur Schönheitsreparaturen und einfache handwerkliche Tätigkeiten gemeint.

3 Ziele und Determinanten der Entwicklung eines Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen

Die Schaffung eines Angebots von familienunterstützenden Dienstleistungen im formalen Arbeitsmarkt verfolgt ein doppeltes Ziel:

1. die Gewährleistung quantitativ ausreichender und qualitativ guter Dienstleistungen für Familien, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Berufstätigkeit von Personen, vor allem Frauen, zu erleichtern, die ohne Entlastung durch solche Dienstleistungen nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen können;
2. die Schaffung von bezahlbaren Arbeitsplätzen im regulären Arbeitsmarkt, insbesondere zur Integration von potenziell ausgeschlossenen Arbeitskräften in das Erwerbsleben, bei gleichzeitiger Professionalisierung der angebotenen Dienstleistungen im familiären Bereich.

Die Entwicklung des Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen hängt von Rahmenbedingungen ab, die eng miteinander in Zusammenhang stehen und zum Teil unmittelbar politisch gestaltbar sind:

Zunächst ist es so, dass es sich bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen im formalen Sektor um Tätigkeiten handelt, die in deutlicher Konkurrenz zu Eigenarbeit, informeller Tätigkeit innerhalb der Familie oder der Nachbarschaft sowie zu schattenwirtschaftlichen Aktivitäten stehen. Gleichzeitig ist zumindest für einen Teil der familienunterstützenden Dienstleistungen von begrenzten Qualifikationsanforderungen auszugehen, da diese Tätigkeiten grundsätzlich auch von Haushaltsmitgliedern oder Arbeitskräften ohne einschlägige Ausbildung ausgeübt werden können. Beide Punkte sprechen für eine deutliche Kostenempfindlichkeit der Nachfrage nach haushaltsexternen Dienstleistungen. Überschreiten die Preise für Angebote im regulären, entgeltlichen Markt ein bestimmtes Niveau, das auch von Preisen der Schattenwirtschaft geprägt wird, so wird bei manchen familienunterstützenden Dienstleistungen, für die keine besonderen Qualifikationen erforderlich sind, kaum ein funktionierender Arbeitsmarkt entstehen können. Das Problem stellt sich umso schärfer, je größer die Differenz zwischen den Preisen der Schattenwirtschaft und den Preisen im formalen Sektor ausfällt. Letztere werden vom Niveau der Löhne und der Lohnnebenkosten, d.h. der Steuern und Abgaben, bestimmt. Generell gilt, dass der Bereich familienunterstützender Dienstleistungen im privaten Bereich dann besonders gehemmt wird, wenn die Lohnspreizung eng begrenzt wird und/oder hohe Lohnnebenkosten auf reguläre Arbeit entfallen. Kann Arbeit zu niedrigen Löhnen und Arbeitskos-

ten nachgefragt werden, so dürfte dies *ceteris paribus* die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen im formalen Sektor beleben.

Lohnspreizung und Ausmaß der Schattenwirtschaft hängen auch von der Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ab. Zunächst stellen Sozialleistungen, insbesondere die Transfers der Grundsicherung für Nichterwerbstätige, einen impliziten Mindestlohn dar, der zusammen mit tariflichen oder gesetzlichen Mindestlöhnen die Lohnspreizung nach unten begrenzt. Außerdem nimmt die Ausgestaltung und Durchführung der Arbeitsmarktpolitik Einfluss auf das Ausmaß der Schwarzarbeit und auf das Arbeitsangebot im gering entlohnten Bereich. Je mehr die Arbeitsmarktpolitik durch das konsequente Einfordern der Annahme von Arbeitsangeboten oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Zeitbudget der Transferbezieher ansetzt, umso weniger werden diese Gelegenheit zu schattenwirtschaftlichen Aktivitäten haben. Damit kann ein Teil der Schwarzarbeit vermindert werden – aber natürlich nicht die schattenwirtschaftliche Aktivität von Nichtleistungsbeziehern. In dem Maße aber wie die Arbeitsmarktpolitik auf Aktivierung abzielt, wird auch ein Arbeitsangebot im gering entlohnten Segment entstehen, das zum Teil auch für familienunterstützende Dienstleistungen in Frage kommt. Damit gehen dann auch niedrigere Preise für die Nachfrager einher.

Das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen im privat organisierten Bereich hängt jedoch auch davon ab, inwieweit ein über Steuern und Beiträge finanziertes und öffentlich organisiertes Angebot an solchen oder ähnlichen Dienstleistungen besteht. In einigen Bereichen der familienunterstützenden Dienstleistungen besteht ein enges Substitutionsverhältnis, etwa bei der Kinderbetreuung. Je umfassender das öffentliche Angebot, umso weniger umfangreich ist dann der private Markt. Auf der einen Seite ist der Bedarf nach privaten Dienstleistungen geringer, auf der anderen Seite geht ein umfassendes öffentliches Angebot mit hohen Steuerbelastungen einher, was die Zahlungsbereitschaft der Haushalte einschränkt.

Die Nachfrage nach familienbezogenen Dienstleistungen hängt jedoch nicht zuletzt davon ab, wie – jenseits der bloßen Preisgünstigkeit – die von den potenziellen Nachfragern erwarteten Anforderungen an die Qualität und Professionalität sowie die Vertrauenswürdigkeit der Dienstleistungserbringer erfüllt werden. Je komplexer und anspruchsvoller die Dienstleistungen und je personennäher diese angesiedelt sind (z.B. Altenpflege oder Kinderbetreuung vs. Gartenarbeiten), umso mehr spielen Fragen der Reputation und der Akzeptanz bestimmter Anbieter eine Rolle. Selbst bei einem niedrigen Preisniveau kann die Neigung, solche Dienstleistungen nachzufragen, begrenzt sein, wenn grundsätzliche Akzeptanzprobleme seitens der Nutzer bestehen. Entscheidend ist dann, inwieweit es den Anbietern gelingt, Reputation und Vertrauen zu erwerben. In diesem Fall dürften die Nachfrager auch bereit sein,

einen höheren Preis für qualifizierte Dienstleistungen zu bezahlen, der über dem Niveau der Schwarzarbeit liegen wird. Professionalität und Reputation können von einem Zertifizierungssystem oder bestimmten Ausbildungsstandards begünstigt werden. Wichtig ist daneben für die Entwicklung des Marktes aber auch der Abbau bürokratischer Hemmnisse und Marktzugangsbarrieren, insbesondere eine einfache Inanspruchnahme von Dienstleistungen bzw. Anmeldung von Personal.

Die Entwicklung eines Marktes für familienbezogene Dienstleistungen hängt selbst wiederum vom Grad der Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen ab und beeinflusst diese seinerseits. Auf der einen Seite schafft die vermehrte Erwerbsneigung von Frauen Bedarf und Kaufkraft für haushaltsnahe Dienstleistungen, die ansonsten außerhalb des Marktes abgewickelt worden wären. Je mehr also die innerfamiliäre Erbringung solcher Dienste ausscheidet, desto mehr steigt ceteris paribus die dann auch zahlungsbereite Nachfrage nach externen Angeboten. Auf der anderen Seite ist die Erbringung familienunterstützender Dienstleistungen auf dem Markt ein Feld, das in den meisten Ländern überwiegend von Frauen besetzt wird, so dass hier auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen.

Aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren lassen sich drei Pfade zur Entwicklung eines Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen ableiten, die in gewisser Weise etablierten Typologien von Wohlfahrtsstaaten entsprechen (Esping-Andersen 1996, Iversen/Wren 1998, Scharpf 1997, 2000):

1. Ein Arrangement liegt in hoher Lohnspreizung bei niedrigen Mindestlöhnen und Sozialleistungen sowie – damit verbunden – geringer Steuerbelastung und einem nur rudimentären öffentlichen Angebot, wie das für angelsächsische Staaten wie Großbritannien oder den USA typisch ist. Dort kann sich ein privater Markt dank moderater Arbeitskosten gut entwickeln, auf Seiten der Geringverdiener finden Steuergutschriften Anwendung.
2. Im skandinavischen Modell hingegen dominiert ein Sozialstaat mit einem umfassenderen und steuerfinanzierten Angebot an Dienstleistungen bei einer gleichzeitig aufgrund großzügiger Sozialleistungen und höherer tariflicher Standards wesentlich stärker komprimierten Entlohnungsstruktur. In einem solchen System dominiert der öffentliche Sektor, reguläre Beschäftigung im privaten Dienstleistungsbereich ist die Ausnahme und bedarf gezielter Förderung durch eine Verminderung der Arbeitskosten.

3. In kontinentaleuropäischen Staaten wie Frankreich, Belgien oder Deutschland zeigt sich eine komprimierte Lohnstruktur aufgrund von Mindestsicherung und Mindestlöhnen sowie eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung. Allerdings ist das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen wesentlich beschränkter als in Skandinavien. Ein privater Markt für familienunterstützende Dienstleistungen bedarf auch hier in erster Linie einer Entlastung bei den Arbeitskosten auf Seiten der Nachfrager.

Ein zentraler Zielkonflikt besteht jedoch in allen Arrangements: Auf der einen Seite ist die Zahlungsbereitschaft der privaten Haushalte begrenzt, was für niedrige Arbeitskosten familienunterstützender Dienstleistungen spricht. Auf der anderen Seite sind diese Jobs dann gering entlohnt und weisen nur eng begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten auf. Nutzer von familienunterstützenden Dienstleistungen sind jedoch in Grenzen bereit, für besser qualifizierte und professionelle Leistungen einen höheren Preis zu bezahlen.

4 Zum bisherigen Stand der Forschung

Über das Volumen der angebotenen und nachgefragten Dienstleistungen für Familien in Europa ist bislang relativ wenig bekannt. Dies dürfte zum einen daran liegen, dass diese Dienstleistungen in vielen Ländern vorrangig informell angeboten und nachgefragt werden. Andererseits gilt, dass Beschäftigte, die Dienstleistungen für private Haushalte erbringen, dies nur zeitweilig oder mit geringer Arbeitszeit tun und zudem meist nicht über die Sozialstatistik erfasst sind. Hinzu treten Probleme bei der statistischen Erfassung und Abgrenzung des Bereichs familienunterstützender Dienstleistungen. Lediglich über das Angebot staatlicher Institutionen oder etablierter Unternehmen ließen sich verlässliche Aussagen zum Umfang treffen. Die Nachfrageseite ist ebenfalls nur abschätzbar.

Insgesamt ist in den letzten Jahren eine zunehmende Auslagerung von haushaltsnahen Dienstleistungen und damit eine steigende Nachfrage zu verzeichnen gewesen. Dies dürfte eine Reaktion auf die stärkere Vermarktlichung von Dienstleistungen auch im Zuge einer vermehrten Erwerbstätigkeit von Frauen und einer Auflösung familiärer Strukturen darstellen. Tendenziell ist in Europa eine Konvergenz zu vermehrter Auslagerung von familiären Dienstleistungen bei einer zeitlichen Verzögerung zwischen den Ländern zu beobachten (Cancedda 2001). Es gibt jedoch nach wie vor spezifische nationale Unterschiede hinsichtlich des Beschäftigungspotenzials, der Rolle der Akteure und der Rahmenbedingungen für familienunterstützende Dienstleistungen:

1. Akteure (Anbieter) und deren Rolle

Generell lassen sich drei Akteure beim Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen ausmachen: der Staat, private Anbieter (Einzelunternehmen, kommerzielle Firmen) und der dritte Sektor (Vereine, ehrenamtliches Engagement/Selbstverwaltung/gemeinnützige Dienstleistungsagenturen). Letzterer ist in allen Ländern nach der Studie von Cancedda (2001) im Wachsen begriffen. Im Bereich der Kinderbetreuung sind jedoch von Eltern geleitete Kindergruppen seit langem in Deutschland, Österreich und Großbritannien aktiv. In Finnland ist der Markt für private Angebote noch unterentwickelt, weil hier der Staat besonders engagiert ist – dies sei jedoch rückläufig. Private Akteure sind besonders in Großbritannien zu finden (z.B. größere Firmen im Bereich der Reinigungstätigkeiten) - die Rolle des Staates ist hier weniger bedeutend, jedoch könnte die „National Child-care Strategy“ als Push-Faktor gelten. Staatliche Maßnahmen sind vor allem in Frankreich vorherrschend.

2. Angebot und Nachfrage (Beschäftigungspotenzial)

Der (ungedeckte) Bedarf nach Betreuungstätigkeiten ist abhängig vom staatlichen Angebot und gerade in den Ländern gering, wo es flächendeckende staatliche Einrichtungen gibt (z.B. Kinderbetreuung in Finnland, Seniorenbetreuung in Niederlande). In den meisten Ländern ist die Nachfrage nach Seniorenbetreuung eher niedrig, weil sie durch ehrenamtliche Tätigkeiten abgedeckt ist. Im Bereich der Reinigungsarbeiten ist trotz verdeckter Schwarzarbeit eine Zunahme in den meisten Ländern zu verzeichnen. Deutschland und Finnland scheiterten bis dato an dem Versuch, die Nachfrage durch Subventionen anzukurbeln - Frankreich jedoch nicht. Cancedda (2001) verweist darauf, dass das fehlende Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen in einigen Ländern wichtiger sei als die Nachfrage: z.B. gibt es kaum jemanden, der häusliche Arbeit in den Niederlanden oder häusliche Pflege in Großbritannien anbietet.

3. Rahmenbedingungen

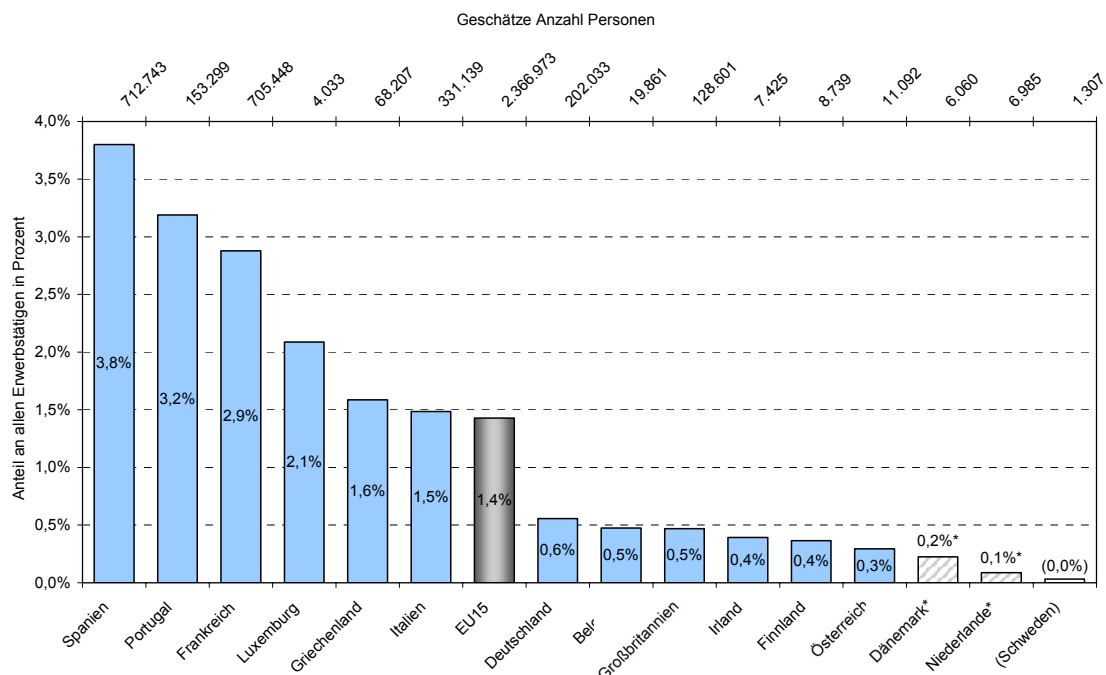
Cancedda (2001) bestätigt zwar eine Zunahme der Schwarzarbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, in einigen Ländern (Frankreich und Italien) wurden jedoch bestimmte Tätigkeiten (hier Reinigungstätigkeiten) durch Tarifverträge geregelt. Der unterschiedliche zeitliche Umfang von Teilzeitbeschäftigung und entsprechenden arbeits- oder sozialrechtlichen Anreizen in den einzelnen Ländern wirkt sich darauf aus, ob die Beschäftigten nur teilweise oder vollständig in den Arbeitsmarkt integriert sind.

Informationen zur Ausgestaltung staatlicher Maßnahmen/Modelle sowie eine teilweise kritische Würdigung finden sich bei Sträußberger/Kreimer/Hartl (2004). Dazu zählten die Dienstleistungsschecks CES und TES aus Frankreich (Vorläufer des jetzigen CESU), Minijobs und Ich-AG aus Deutschland, Dienstleistungsagenturen in Österreich und Deutschland, Dienstleistungsschecks in Belgien und - damals noch in Planung - Österreich sowie „HomeService“ aus Dänemark.

5 Neue empirische Daten

Die Europäische Arbeitskräfteerhebung bietet anhand des Branchencodes die Möglichkeit, einige Auswertungen hinsichtlich der Beschäftigung in privaten Haushalten zu erstellen. Die Aussagefähigkeit dieser Analysen ist jedoch aufgrund zu geringer Fallzahlen in einigen Ländern sehr beschränkt. Für Schweden lassen sich gar keine zuverlässigen Aussagen treffen, für Dänemark und die Niederlande nur schätzungsweise.

Abbildung 1: Beschäftigte in privaten Haushalten in Europa 2005



Datenbasis: ELFS 2005, aktiv Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eigene Berechnungen.

* Fallzahlen zu gering um verlässliche Aussagen zu treffen.

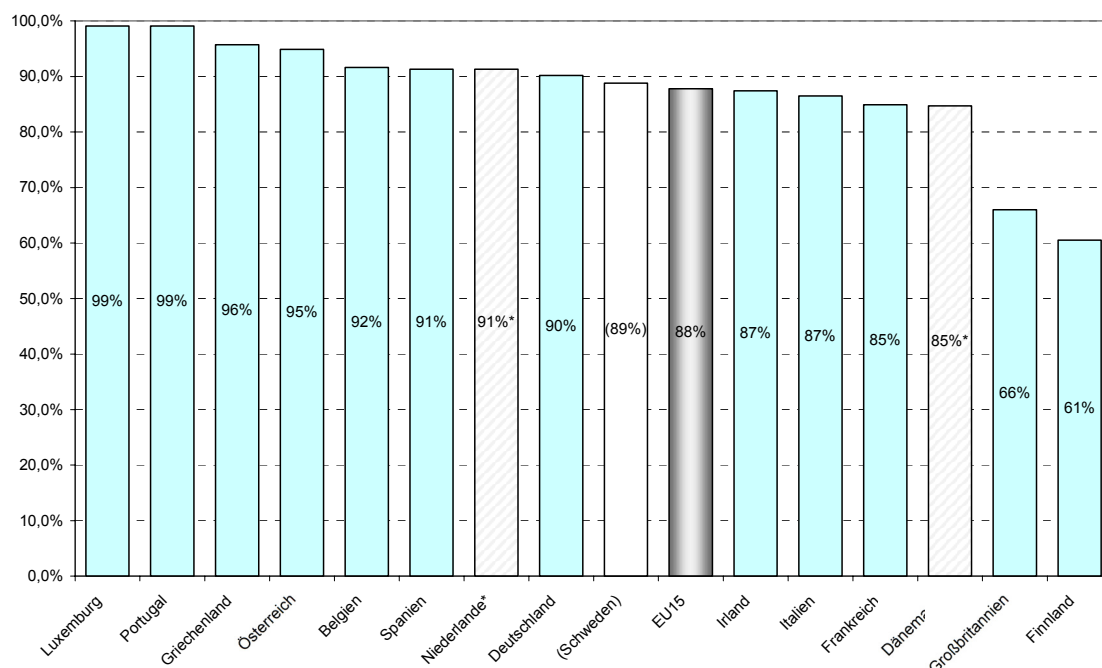
() gar keine Aussagen möglich.

Gemessen an allen Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren beträgt der Anteil der in privaten Haushalten beschäftigten Personen im europäischen Durchschnitt (EU-15) im Jahr 2005 ca. 1,4 Prozent (Abbildung 1). Be-

sonders hoch ist dieser Anteil in Spanien (3,8 Prozent), Portugal (3,2 Prozent) und Frankreich (2,9 Prozent). Annähernd 0,5 Prozent sind es dagegen in Belgien, Irland, Großbritannien und Finnland. In Deutschland sind nach diesen Zahlen ca. 200.000 Personen – das sind 0,6 Prozent aller Beschäftigten - in privaten Haushalten beschäftigt.

Der Frauenanteil liegt für alle Länder, außer für Großbritannien (66 Prozent) und Finnland (60,5 Prozent), bei über 80 Prozent, in den meisten Ländern sogar oberhalb von 90 Prozent (Abbildung 2). In Deutschland sind 90,2 Prozent der Beschäftigten in privaten Haushalten Frauen.

Abbildung 2: Frauenanteil an allen Beschäftigten in privaten Haushalten 2005



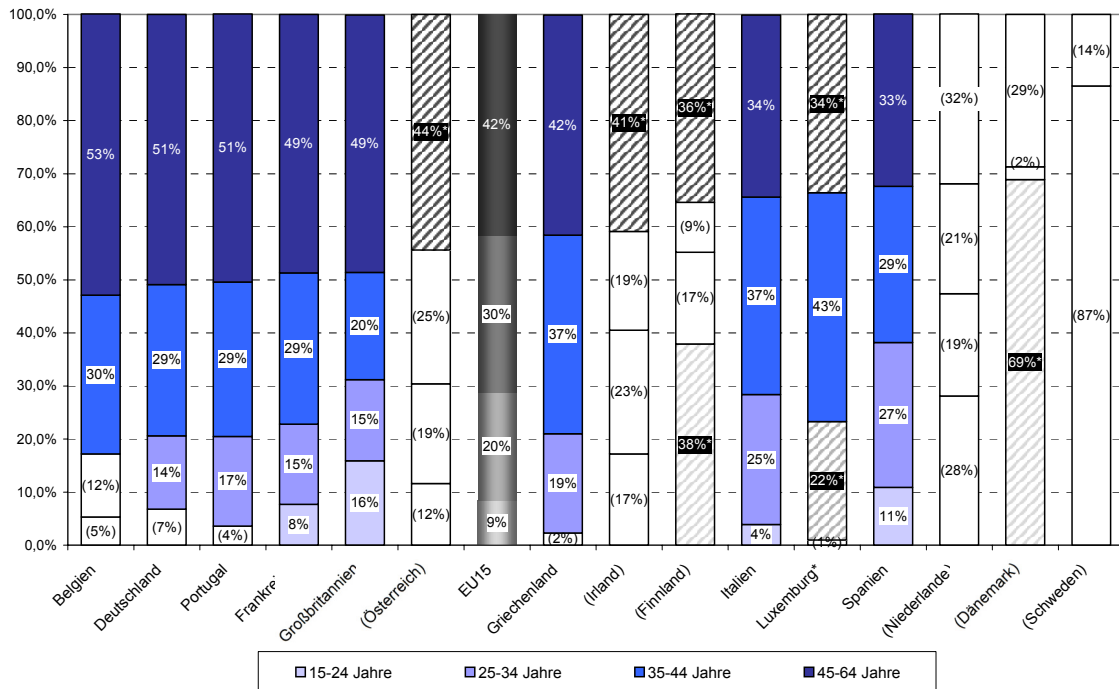
Datenbasis: ELFS 2005, aktiv Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eigene Berechnungen.

* Fallzahlen zu gering um verlässliche Aussagen zu treffen.

() gar keine Aussagen möglich.

Die Struktur der Beschäftigten in privaten Haushalten hinsichtlich der Altersverteilung lässt sich für Finnland, Irland und Österreich aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht eindeutig abschätzen. Für die meisten verbleibenden Länder zeigt sich, dass der Anteil der über 45-Jährigen bei ca. 50 Prozent liegt (Abbildung 3). Lediglich in Griechenland, Italien, Luxemburg und Spanien sind die Beschäftigten in privaten Haushalten im Durchschnitt jünger. Die Altersverteilung der Beschäftigten in privaten Haushalten ist in Deutschland ähnlich wie in Frankreich, Portugal und Belgien.

Abbildung 3: Beschäftigte in privaten Haushalten nach Altersgruppen 2005



Datenbasis: ELFS 2005, aktiv Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eigene Berechnungen.

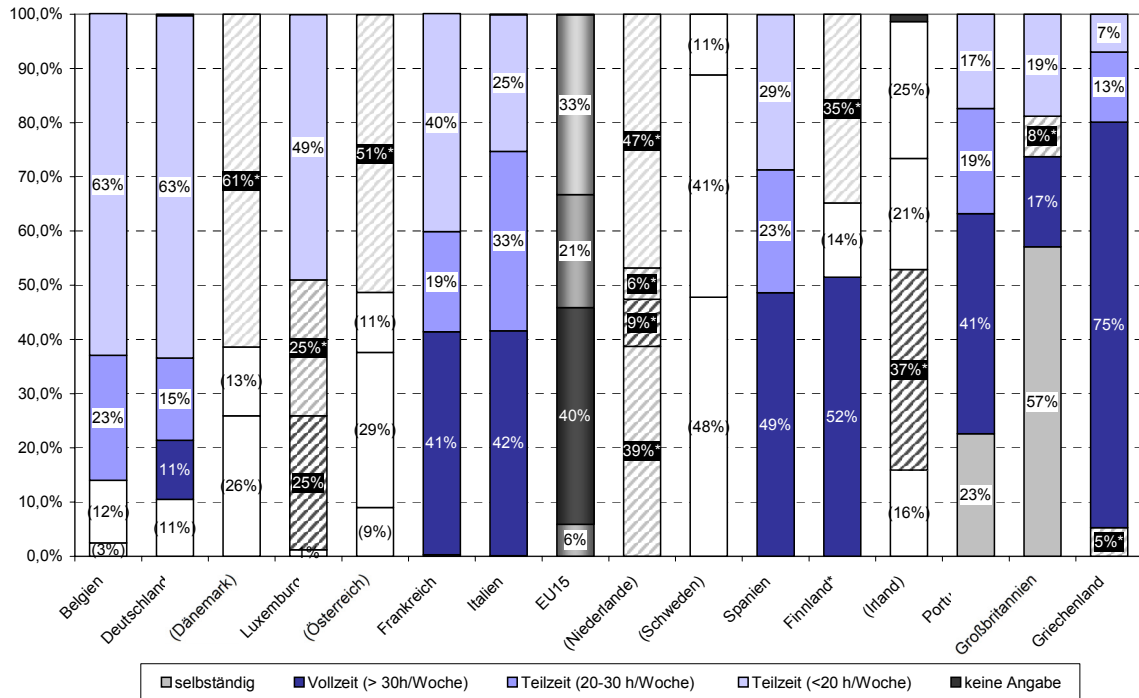
* Fallzahlen zu gering um verlässliche Aussagen zu treffen.

() gar keine Aussagen möglich.

Während in Deutschland und Belgien die Mehrheit (63 Prozent) der Beschäftigten in privaten Haushalten mit weniger als 20 Stunden pro Woche teilzeitbeschäftigt ist und der Anteil der Vollzeitbeschäftigten eher gering ausfällt (zwischen 11 und 12 Prozent), ist die Mehrheit in Frankreich, Italien, Spanien, Finnland, Portugal und Griechenland in Vollzeit beschäftigt (Abbildung 4). Bemerkenswert ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten in Griechenland mit 75 Prozent. In Großbritannien hingegen ist die Selbständigkeit vorherrschend (57 Prozent).

Dennoch gehen ca. ein Fünftel der Beschäftigten in privaten Haushalten in Großbritannien und Frankreich einer weiteren Beschäftigung nach (Abbildung 5). In Deutschland, Spanien, Portugal und Italien liegt dieser Anteil unter 15 Prozent.

Abbildung 4: Beschäftigte in privaten Haushalten nach Umfang der Arbeitszeit 2005

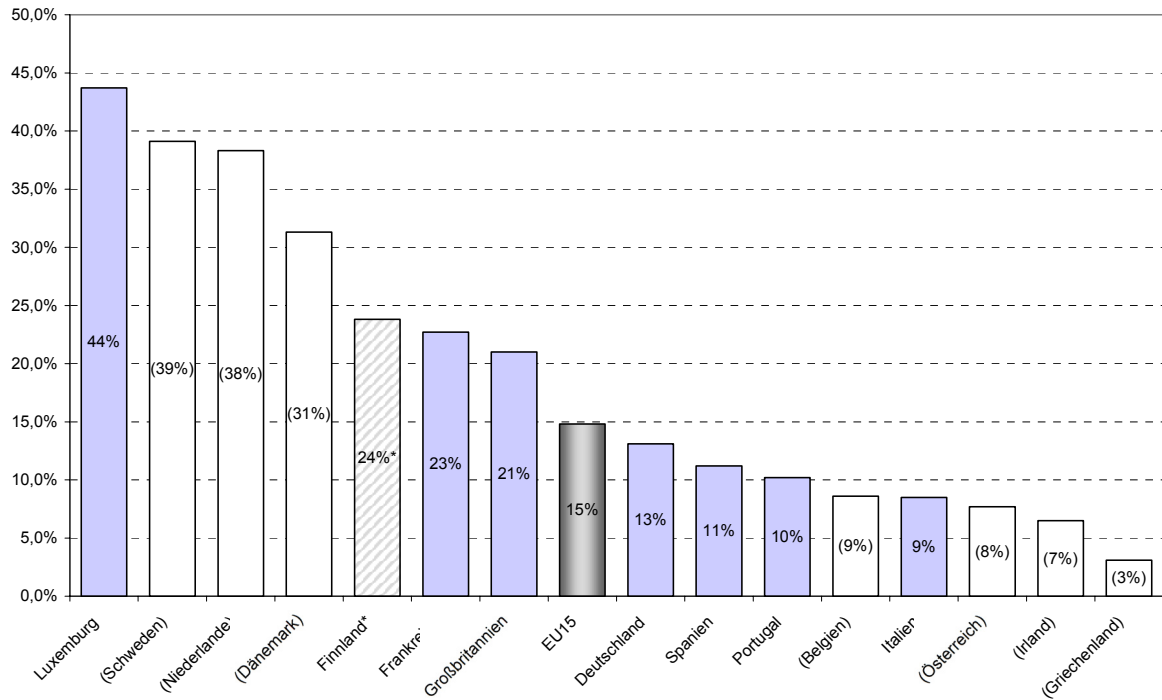


Datenbasis: ELFS 2005, aktiv Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eigene Berechnungen.

* Fallzahlen zu gering um verlässliche Aussagen zu treffen.

() gar keine Aussagen möglich.

Abbildung 5: Anteil Erwerbstätiger in privaten Haushalten, die einer weiteren Beschäftigung nachgehen 2005



Datenbasis: ELFS 2005, aktiv Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eigene Berechnungen.

* Fallzahlen zu gering um verlässliche Aussagen zu treffen.

() gar keine Aussagen möglich.

Insgesamt geben diese Zahlen nur ein unvollständiges Bild. Insbesondere lassen sich Beschäftigte in Unternehmen mit einem Schwerpunkt im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen kaum international vergleichend ermitteln. Von daher fällt es schwer, den Umfang der möglichen „Beschäftigungslücke“ in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten zu bestimmen.

6 Beispiele aus dem Ausland

Im Folgenden werden die Erfahrungen von vier Ländern eingehender untersucht, welche ähnlich wie Deutschland über eine begrenzte Lohnspreizung und eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung verfügen, wie dies in Vergleichsstudien zu gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen, Steuern und Lohnnebenkosten gezeigt werden kann (EIRO 2005, Immervoll 2007).

Schweden¹

Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Schweden

Seit Juli 2007 wurde in Schweden eine steuerliche Begünstigung privater Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen eingeführt. Die Steuerreduzierung beträgt 50 Prozent der jährlichen Ausgaben, die zwischen 500 und maximal 100.000 Schwedischen Kronen (ca. 54 € bis 10.900 €) liegen. Diese Eckzahlen sind personenbezogen, d.h. ein Haushalt mit zwei Personen erhält bei Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen in Höhe von 200.000 Schwedischen Kronen eine Steuervergünstigung von 100.000 Schwedischen Kronen. Als generelle Voraussetzung, um von dieser Regelung Gebrauch machen zu können, muss der Dienstleistungsanbieter als Unternehmen steuerlich erfasst sein und darf nicht mit dem Dienstleistungsnehmer eng verwandt sein. Ausgaben, die für die eigenen Eltern aufgewendet werden, können ebenfalls angerechnet werden. Folgende haushaltsbezogenen Dienstleistungen wurden für dieses Programm definiert:

- Reinigungsarbeiten, Kochen in oder in der Nähe der Wohnung;
- Rasenmähen und Schneeabfuhr in der Nähe der Wohnung;

¹ Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf einer für diese Studie angefertigten Expertise von Henrik Jordahl, Research Institute of Industrial Economics (IFN).

- Kinderbetreuung in oder in der Nähe der Wohnung, Transport für Kinder zum Tagesbetreuungscenter, zur Schule, zu Freizeitaktivitäten etc.;
- Betreuung von hilfebedürftigen Personen in oder in der Nähe der Wohnung, oder in Verbindung mit Spaziergängen, Bank- und Arztbesuchen sowie Unterstützung bei sonstigen gewöhnlichen Geschäftsgängen.

Mitte der 90iger Jahre wurde in Schweden eine ähnliche Steuerbegünstigung privater Ausgaben eingeführt. Diese galt allerdings nur für Bauarbeiten an Wohnhäusern und Wohnungen und war letztmalig von April 2004 bis Juni 2005 in Kraft. Diese Steuerbegünstigung betrug bis zu 30 Prozent der Ausgaben inkl. Reparatur- und Wartungsarbeiten. Hintergrund dieses Programms war die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit in der Baubranche, die damals dreimal höher war als in anderen Branchen. Insofern war dieses Instrument zur Stabilisierung eines bestimmten Arbeitsmarktsegments gedacht. Die Beschäftigungseffekte waren möglicherweise positiv, lassen sich jedoch nicht mit Sicherheit ableiten. Evaluationen dieser Stabilisierungspolitik verweisen jedoch auf eine zunehmende Nachfrage im formellen bzw. abnehmende Nachfrage im informellen Sektor.

Von April 2000 bis Februar 2001 gab es in der Kommune von Örebro ein Pilotprojekt mit dem Ziel haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen anzubieten. Dieses Projekt zielte auf ca. 3.300 Menschen, die über 80 Jahre alt sind und wurde getragen von der Kommune, der Swedish Municipal Workers' Union und einer Kooperativen. Allen Haushalte mit mindestens einer Person über 80 Jahren wurde angeboten bis zu vier Stunden haushaltsnaher Dienste zu einem Preis von 75 Schwedischen Kronen (8,18 €) pro Stunde in Anspruch zu nehmen. Insgesamt wurde dieser Service von 165 Haushalten genutzt, hauptsächlich für Haus- und Gartenarbeiten. Die Zufriedenheit mit dem Umfang und der Qualität dieser Leistungen war hoch – der Hauptvorteil war für die meisten Senioren jedoch, dass sie selbst entscheiden konnten, welche Tätigkeiten je nach Bedarf durchgeführt werden sollten und, dass jedes Mal die gleiche Person zu ihnen kam.

Die Situation in Schweden im Überblick

Die Betreuung von Kindern und älteren Menschen in Schweden ist fast ausschließlich durch kommunale Betreuungseinrichtungen organisiert und finanziert. Hinsichtlich der Betreuung älterer Menschen gibt es einen klaren Trend hin zur häuslichen Betreuung und Pflege, wodurch weniger Menschen in Altenheime bzw. spezielle Einrichtungen für Ältere umsiedeln. Im Jahr

2006 wurden 140.000 Personen über 65 Jahre durch öffentlich finanzierte Dienstleistungen häuslich betreut – das sind 15 Prozent aller Personen in dieser Altersgruppe. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Altenbetreuung in Schweden fast ausschließlich öffentlich finanziert und betrug im Jahr 2006 ca. 3 Prozent des BIP wobei 96 Prozent der Ausgaben steuerfinanziert sind. Die restlichen 4 Prozent sind finanziert durch Gebühren, die von den Kommunen festgesetzt werden. Die Situation für Kinderbetreuung ist ähnlich. Die Kommunen bieten hoch subventionierte Kinderbetreuung für alle Eltern an, inklusive derer, die arbeitslos oder im Erziehungsurlaub sind. Mehr als 95 Prozent aller Kinder zwischen vier und fünf Jahren besuchen öffentlich finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen. Private Einrichtungen für die Kinderbetreuung (insbesondere gemeinnützige Einrichtungen) spielen eine immer wichtigere Rolle in Schweden, benötigen jedoch die Erlaubnis der Kommunen und werden durch diese finanziert. Private Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen in Schweden ist verschwindend gering.

Die Kombination hoher Steuerbelastungen und Subventionen öffentlicher Dienstleistungsangebote hat zur Folge, dass die private Beschäftigung im formellen Bereich haushaltnaher Dienstleistungen in Schweden schwach ausgeprägt ist. Es gibt faktisch keine privaten Anbieter im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung. Der Marktanteil kommunaler Kinderbetreuung liegt bei schätzungsweise 98 Prozent (zwei Prozent im informellen Sektor), für die Betreuung von Älteren nahe bei 100 Prozent. Bis auf einige kleinere und wenige große Firmen haben sich haushaltsnahe Dienstleistungen eher in den informellen Sektor verlagert. Nach Angaben des Swedish National Tax Board (2006: 68) sind schätzungsweise 15.700 Personen im informellen Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen beschäftigt. Davon waren 9.400 Personen zur Betreuung und Aufsicht von Haustieren, 3.800 Personen für Reinigungsarbeiten und 2.100 Personen als Babysitter, 300 Personen für sonstige Dienstleistungen und ca. 100 Personen für die Betreuung von Älteren informell tätig. Dieser Schätzung zufolge haben ca. 315.000 Haushalte diese Dienstleistungen in Anspruch genommen. Meinungsumfragen zeigten jedoch, dass weitaus mehr Haushalte, insbesondere Familien mit kleinen Kindern, familienunterstützende Dienstleistungen in Anspruch nehmen würden, sofern „der Preis stimmt“. 1994 waren es 25 Prozent aller privaten Haushalte, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen würden, wenn die Ausgaben steuerbegünstigt wären. Zehn Jahre später waren es bereits 50 Prozent, wobei neuere Umfragen zeigen, dass der Anteil in den Jahren 2005 und 2007 zwischen 13 und 33 Prozent liegt. Letztlich wurde im Juli diesen Jahres eine Steuerbegünstigung privater Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen eingeführt, wie bereits oben erwähnt.

Der formelle private Markt haushaltsnaher Dienstleistungen (ohne Kinder- und Altenbetreuung) wird dominiert von zwei großen Firmen: Hemfrid und

HomeMaid, die dem Wettbewerb im informellen Sektor Stand halten müssen. Kunden der großen Dienstleister sind hauptsächlich Firmen (zu 75 Prozent), welche diese Dienstleistungen für ihre Angestellten nachfragen bzw. kaufen. Hemfrid wurde 1996 gegründet und war das erste Unternehmen, welches private haushaltsnahe Dienstleistungen in Schweden angeboten hat. Heute besitzt Hemfrid 400 Angestellte, hat lokale Niederlassungen in fünf schwedischen Städten und erbringt haushaltsnahe Dienstleistungen für 4.000 Haushalte. HomeMaid ist mit 200 Angestellten der zweitgrößte Dienstleister und besitzt mit 12 Niederlassungen laut Informationen der firmeneigenen Webseite 33 Prozent Marktanteil. Schätzungsweise 5.000 bis 8.000 schwedische Haushalte fragen haushaltsnahe Dienstleistungen auf dem formellen privaten Markt nach. Wie groß der Marktanteil formeller Dienstleistungsanbieter im Vergleich zum informellen Bereich ist, lässt sich jedoch schwer abschätzen.

Im Vergleich mit anderen Beschäftigungsgruppen in Schweden sind im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen insbesondere Frauen, Immigranten und Personen mit niedrigerem Bildungsniveau beschäftigt. Hemfrid beispielsweise beschäftigt Personen aus 40 Nationen.

Der durchschnittliche Monatslohn (inkl. Steuern, ohne Sozialversicherungsbeiträge) für allgemeine Reinigungsarbeiten im formellen privaten Sektor liegt laut Statistiscs Sweden bei 16.900 Schwedischen Kronen (ca. 1.843 € pro Monat) – das entspricht einem Bruttostundenlohn von 106 Schwedischen Kronen (11,56 €) bzw. inklusive der Sozialversicherungsbeiträge von 140 Schwedischen Kronen (15,27 €). Laut der Tageszeitung GT vom 29. Juni 2007 liegt der Preis für diese Tätigkeiten auf dem Schwarzmarkt beispielsweise in Gothenburg zwischen 70 und 100 Schwedischen Kronen (7,63 € bis 10,90 €), während auf dem formalen privaten Markt zwischen 200 Schwedischen Kronen (21,81 €) von kleineren Firmen und 340 Schwedischen Kronen (37,08 €) von Hemfrid verlangt werden. Nach Schätzungen des Swedish National Tax Board (2006: 69) werden im informellen Sektor im Schnitt 69 Schwedische Kronen (7,52 €) pro Stunde für Reinigungsarbeiten gezahlt.

Für Kinder- und Altenbetreuung liegt der durchschnittliche Monatsverdienst im formellen privaten Sektor laut Statistics Sweden mit 19.100 Schwedischen Kronen (2.083 €) etwas höher als für Reinigungsarbeiten – das entspricht einem Bruttostundenlohn von 120 Schwedischen Kronen (13,09 €) bzw. 158 Schwedischen Kronen (17,23 €) inklusive Sozialversicherung. Gemäß des Report des Swedish National Tax Board (2006: 69) liegt der durchschnittliche Preis für Kinderbetreuung im informellen Bereich bei 30 Schwedischen Kronen (2,29 €) pro Stunde. Für sonstige haushaltsnahe Dienstleistungen (bspw. Einkaufen, Kochen, Waschen, Bügeln) liegt der durchschnittliche Preis pro Stunde jedoch deutlich höher: 190 Schwedische Kronen (20,71 €)

Zukunftsaussichten und Einschätzung

Im Bereich der Betreuung von Kindern und älteren Menschen ist der private Markt in Schweden von hoch subventionierten kommunalen Einrichtungen verdrängt. Die Nachfrage anderer haushaltsnaher Dienstleistungen ist stark im Wachsen begriffen, wenn derzeit auch teilweise im informellen Sektor. Während die zwei größten Firmen Hemfrid und HomeMaid hauptsächlich den Markt in großen Städten abdecken, agieren kleinere Firmen auf dem lokalen Markt. Die meisten Unternehmen sind nahe einer größeren Stadt angesiedelt, Experten rechnen jedoch mit einem stärkeren Wachstum des Marktes in kleineren Kommunen im Vergleich zu Großstädten. Mit der seit Juli 2007 eingeführten Steuerbegünstigung haushaltsnaher Dienstleistungen wird sich zeigen, in welchem Umfang private Haushalte tatsächlich haushaltsnahe Dienstleistungen auf dem formellen Markt nachfragen und ob dies zu einer Begrenzung des informellen Sektors führt. Experten schätzen jedoch das erfolgreiche Zustandekommen eines formellen privaten Marktes positiv ein. Nach einer Studie des National Institute of Economic Research (2005) würde die Beschäftigung insgesamt um 10.616 Personen zunehmen (Nettoeffekt), weil:

- 1) die Nachfrage nach unterdurchschnittlich produktiven Personen steigt (sie finden einen Job im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen);
- 2) Teile des informellen Sektors sich formalisieren werden;
- 3) das Arbeitsangebot in allen Bereichen ansteigt, da haushaltsnahe Dienstleistungen gekauft und nicht mehr selbst ausgeführt werden.

Die schwedische Regierung rechnet mit einem Anstieg der Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen von 25 Prozent aufgrund der neu eingeführten Steuerbegünstigung und plant eine Erweiterung ab Januar 2008. Demnach sollen Ausgaben haushaltsnahe Dienstleistungen, die von Arbeitgebern bezahlt werden ebenfalls begünstigt werden. Des weiteren hat die Regierung angekündigt, dass die Definition haushaltsnaher Dienstleistungen für die steuerliche Begünstigung möglicherweise auf Bauarbeiten ausgedehnt wird, jedoch nur wenn bedingt durch Geschäftszyklen ein Stabilisierungsbedarf (etwa wie Mitte der 90iger Jahre) entsteht.

Die zwei größten Dienstleistungsanbieter auf dem formellen Markt, Hemfrid und HomeMaid, verlangen deutlich höhere Preise als die meisten (kleineren) Firmen. Nach eigenen Angaben dieser beiden dominantesten Firmen ist dieser Preisunterschied damit zu begründen, dass sie im Vergleich zu anderen Firmen Tarifverträge mit der Swedish Municipal Workers' Union abgeschlossen haben, welche den Angestellten einen festen Lohn und eine Versicherung gegen Unfälle und Verletzungen garantiert. Eine neue Handelsorganisation

für haushaltsbezogene Dienstleistungen „Hemserviceföretagens Branchorganisation“ (HFO) beschäftigt sich mit Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in diesem Segment, insbesondere mit Training und Karriereentwicklung für die Beschäftigten. HomeMaid hofft auf eine Entwicklung hin zu einer Zertifizierung für haushaltsnahe Dienstleistungen, um den Status dieser Beschäftigungsgruppe anzuheben.

Dänemark²

Das dänische „HomeService“-Programm

Im internationalen Kontext wird das dänische Modell oft als Vorreiter hinsichtlich der Bereitstellung steuerfinanzierter haushaltsbezogener Dienstleistungen für alle Landesbewohner genannt. Historisch gesehen stehen hinter der aktiven Rolle, die der dänische Wohlfahrtsstaat seit langem bei der Unterstützung von Familien und älteren Menschen spielt, zwei parallele demografische Entwicklungen, die wir in Deutschland seit Jahren ebenfalls beobachten: die Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die steigende Lebenserwartung. Mit der Zunahme der Erwerbsbeteiligung der dänischen Frauen in den 50iger und 60iger Jahren übernahm der Staat die Aufgabe haushaltsbezogene Dienstleistungen, hauptsächlich Hausarbeiten und Betreuung von Älteren, öffentlich anzubieten. Die Beschäftigten waren mehrheitlich Frauen, was die Beschäftigungsquote von Frauen weiter vorantrieb und gleichzeitig es den Familien ermöglichte das Vereinbarkeitsproblem zu lösen. Dies führte unweigerlich zu einer massiven Expansion der Nachfrage als auch des Angebots haushaltsnaher Dienstleistungen.

Im Jahr 1995 ist per Gesetz festgelegt worden, dass registrierte private Firmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, einen Lohnzuschuss in Höhe von 50 Prozent der gezahlten Stundenlöhne erhalten. Das HomeService Programm lief zunächst von 1994 bis 1996 als Experiment und wurde ab 1997 auf Dauer eingeführt. Zu den durch das HomeService Programm subventionsfähigen haushaltsnahen Dienstleistungen zählen:

- Reinigungsarbeiten (Fenster, Wohnung etc.), Waschen, Bügeln;
- Gartenarbeiten, Schneebeseitigung;
- Fahrdienste, Einkaufen, Lieferung von Mahlzeiten.

² Dieser Abschnitt basiert hauptsächlich auf einen für diese Studie angefertigten Expertenbericht von Nabanita Datta Gupta, Danish National Institute of Social Research.

Nicht berücksichtigt werden handwerkliche und personenbezogene Dienstleistungen. Diese Subventionierung war unter anderem gekoppelt an Auflagen hinsichtlich eines Tarifabschlusses mit der Gewerkschaft. Familien und ältere bzw. pflegebedürftige Menschen konnten diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen, die Wahl des Dienstleistlers war ihnen jedoch nicht freigestellt.

Das HomeService Programm wurde seitdem mehrfach abgeändert. Zum einen wurde der Lohnzuschuss für Gartenarbeiten und Fensterreinigung auf 35 Prozent reduziert und zum anderen wurde im Jahr 2002 das freie Wahlrecht für langfristige Betreuungseinrichtungen und betreutes Wohnen eingeführt. Eine Ausdehnung auf alle haushaltsnahen Dienstleistungen erfolgte im darauf folgenden Jahr. Damit ist es für die Menschen, die von den kommunalen Autoritäten als bedürftig eingestuft werden, möglich zwischen öffentlichen und privaten (aber subventionierten) Anbietern zu wählen.

Eine weitere einschneidende Veränderung stellte die Reform des HomeService im Jahr 2004 dar. Seit dem sind Familien mit Kindern und alte Menschen unter 65 Jahren von diesem Programm ausgeschlossen. D.h., lediglich Haushalte mit mindestens einem Haushaltsmitglied über 64 Jahren oder einer Person, die Invalidenrente bezieht, können HomeService in Anspruch nehmen. Des weiteren verblieb der Lohnkostenzuschuss bei 40 Prozent. Jedoch wurde für jede Firma, die haushaltsbezogene Dienstleistungen anbietet, dieser Zuschuss auf 6.000 Dänische Kronen (ca. 805 €) pro Quartal begrenzt sowie die Art der angebotenen Dienstleistungen auf Reinigungsarbeiten beschränkt. Nach Angaben des Business and Organization Committee hat sich seit 2004 die Zahl der registrierten Dienstleistungsanbieter in diesem Bereich fast halbiert – von 4.200 Firmen im Jahr 2000 auf 2.131 Firmen. Gleichzeitig sind die Subventionen von 476 Mio. Dänischen Kronen (ca. 94 Mio €) in 2000 auf 82 Mio. Dänische Kronen (11 Mio. €) geschrumpft.

Die Situation in Dänemark

Die Betreuung von Senioren wird in Dänemark ähnlich wie in Schweden durch die Kommunen organisiert. Ca. 25 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahren erhalten eine Form häuslicher Betreuung, 60 Prozent aller Personen über 75 Jahre machen zusätzlich Gebrauch von den halbjährlich durch die Kommunen angebotenen präventiven Hausbesuchen. Die Ausgaben für Langzeitpflege und Gesundheitsversorgung für Ältere beträgt in Dänemark drei Prozent des BIP, damit liegt Dänemark im internationalen Vergleich an der Spitze. Der Hauptgrund für die starke Subventionierung der häuslichen Pflege älterer Menschen ist, wie in Schweden, es den betroffenen Personen so lange zu ermöglichen in ihrem gewohnten Umfeld wohnen zu bleiben anstatt

frühzeitig in Alten- und Pflegeheime umzusiedeln. Damit verbunden ist auch eine Reduzierung der Gesundheitskosten. Daher erhalten Senioren sowohl Unterstützung in ihrem Haushalt als auch Hausbesuche von Krankenschwestern.

Gemäß der dänischen Registerdaten von 2004 gibt es ca. 300 Anbieter häuslicher Betreuung und häuslicher Pflegedienste mit etwa 10.300 Beschäftigten (das entspricht 0,44 Prozent der Gesamtbeschäftigung). Dies ist eine Unterschätzung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen, weil bspw. Reinigungsfirmen, aufgrund der nicht getrennten Erfassung für häusliche und betriebliche Dienste, nicht berücksichtigt sind. Dennoch sind die Registerdaten hilfreich, um den Anteil privater Firmen abzuschätzen. Es gibt zwar mehr private (171) als öffentliche Anbieter (136), letztere beschäftigen jedoch mehr als 90 Prozent aller Angestellten im Bereich häuslicher Betreuung und Pflege. Die Mehrheit der privaten Firmen sind daher kleinere Einzelunternehmen.

Die Kinderbetreuung ist in Dänemark ebenfalls fast ausschließlich staatlich organisiert. Der Abdeckungsgrad der Kinderbetreuung für Kinder bis zu drei Jahren beträgt 55 Prozent und ist zu 75 Prozent steuerfinanziert. Für Kinder über drei Jahre bis zum schulpflichtigen Alter liegt dieser Anteil über 90 Prozent (Eichhorst et.al. 2007).

Auf Basis des Danish Time-Use Survey 2001 schätzen Experten, dass die Mehrheit (67 Prozent) aller dänischen Haushalte keine haushaltsnahen Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Hausarbeiten, sonstige) in Anspruch nehmen. Von den 33 Prozent, die regelmäßig davon Gebrauch machen zeigt sich das vorherrschende Muster nur eine Art der angebotenen Dienstleistungen wahrzunehmen – entweder Kinderbetreuung oder Hausarbeit. Mit zunehmenden Einkommen steigt der Anteil der Haushalte, die sich externe Dienstleistungen kaufen und auch mehr als eine Form nachfragen.

Im Jahr 2000 haben ca. 10 Prozent aller dänischen Haushalte das HomeService Programm (private oder öffentliche Angebote) genutzt – das waren 231.776 Haushalte insgesamt. Die durchschnittliche jährliche Subvention betrug 2.053 Dänische Kronen (276 €) pro Haushalt. Umfragen zufolge haben im Jahr 2002 ca. 15 Prozent aller pensionierten Personen im Alter zwischen 50 und 80 Jahren haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch genommen, wobei 80 Prozent dieser Leistungen von Personen über 70 Jahren genutzt werden, die mehr als ein Drittel aller Nutzer ausmachen. Nicht überraschend ist der Umstand, dass insbesondere Personen mit geringerem Einkommen und schlechterer gesundheitlicher Verfassung diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Private Dienstleistungsanbieter werden von weniger als 10 Prozent der Nutzer nachgefragt. Diese haben ein etwas höheres Einkommen und sind mehrheitlich Männer. Es zeigte sich anhand dieser Befragung im Jahr 2002 bereits, dass gut ein Drittel der älteren Nutzer haushaltsnaher Dienstleistun-

gen mehr Unterstützung benötigen würden, insbesondere für diejenigen, die das öffentliche Angebot nutzen, gesundheitlich und finanziell schlechter ausgestattet sind.

Durch die bereits oben erwähnte Einschränkung des Dienstleistungsspektrums und vor allem der Haushalte, die vom HomeService Gebrauch machen können, sind nach neueren Ergebnissen derzeit nur noch 29.224 Haushalte als Nutzer dieses Programms registriert. Das ist ein Rückgang um ca. 83 Prozent im Vergleich zum Jahr 2000. Die durchschnittliche Subvention pro Haushalt haben sich jedoch deutlich erhöht auf 2.804 Dänische Kronen pro Jahr (377 €).

Die Beschäftigten im Bereich häuslicher Betreuung und Pflege sind mehrheitlich Frauen (93 Prozent im öffentlichen Sektor und 78 Prozent im privaten Segment), und zwischen 20 und 59 Jahren alt. In privaten Firmen ist der Anteil derer, die jünger sind, keinen Berufsabschluss haben und derer die das Abitur absolviert haben deutlich höher, was darauf schließen lässt, dass viele junge Menschen teilzeitbeschäftigt sind während Sie noch in der Ausbildung (im Studium) sind. Der durchschnittliche Stundenlohn ist sowohl im öffentlichen als auch im privaten Segment vergleichsweise niedrig. Für knapp 90 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Sektor liegt der Stundenlohn zwischen 100 und 199 Dänischen Kronen (13,44 € bis 26,74 €). Die Spannweite ist auf dem privaten Markt etwas breiter. Der Anteil derer die weniger als 13,44 € pro Stunde verdienen liegt bei ca. 29 Prozent, nur knapp 61 Prozent verdienen zwischen 13,44 € und 26,74€.

Einschätzung und Bewertung des Marktpotenzials

Obwohl Dänemark noch immer zu einem der Länder zählt, die universelle und kostenfreie haushaltsnahe Dienstleistungen mit einem hohen Abdeckungsgrad der Zielgruppe bieten, wurde das HomeService Programm in den letzten fünf bis sieben Jahren erheblich zurück gefahren. Zum einen die Streichung von Subventionen durch Eingrenzung der Zielgruppe auf Personen ab 65 Jahre und Behinderte und zum anderen durch die Beschränkung der förderungsfähigen Dienstleistungen auf Reinigungsarbeiten. Gemäß der jüngsten Empfehlungen der Family and Work Commission (2007) sollte das Programm HomeService wieder erweitert werden:

1. für Familien mit Kindern unter 14 Jahren, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen;
2. nicht nur Reinigungsarbeiten subventionieren, sondern auch alles was in den 90iger Jahren bezuschusst wurde (Kochen, Wäsche waschen, Einkaufen, Fenster putzen etc.).

Meinungsumfragen haben eben falls gezeigt, dass selbst innerhalb der derzeitigen Zielgruppe von HomeService die Zufriedenheit mit dem Umfang und der Qualität der in Anspruch genommenen Dienstleistungen insbesondere für Reinigungsarbeiten und bei öffentlichen Dienstleistern eher gering ist. Hinsichtlich persönlicher Pflegedienste ist die Zufriedenheit jedoch hoch. Nielsen und Andersen (2006) argumentieren, dass ein Teil der allgemeinen Unzufriedenheit bezüglich der Qualität haushaltsnaher Dienstleistungen in Dänemark zurückzuführen sei auf einige wenige aber publik gemachte Einzelfälle. Im Allgemeinen schätzen Experten den Trend in Dänemark jedoch positiv ein, hinsichtlich zunehmender Effektivität, Privatisierung und Selbstbestimmung durch die Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen. Letzteres wird vor allem durch die Einführung des Wahlrechts begründet, auch wenn bisher nur weniger als ein Viertel der Zielgruppe Gebrauch davon macht, was eventuell auch darauf zurückzuführen ist, dass es in kleineren Kommunen kaum private Anbieter gibt (Rostgaard, 2007). Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich in Dänemark in naher Zukunft ein rein privater Markt haushaltsnaher Dienstleistungen entwickelt. Die generelle Philosophie des dänischen Wohlfahrtregimes basiert traditionell auf einer gemeinschaftlichen (staatlichen) Verantwortung sozialer Dienstleistungen und dem Universalitätsprinzip. Gleichzeitig wird der demografische Trend einer alternden Gesellschaft einen Anstieg der Ausgaben für ältere Menschen um schätzungsweise 25% bis zum Jahr 2030 nach sich ziehen, selbst bei dem derzeitigen Spektrum der angebotenen Dienstleistungen.

Die gegenwärtige liberal-konservative Koalitionsregierung Dänemarks führte das freie Wahlrecht eines Dienstleistungsanbieters für die Nutzenden ein, um die individuelle Selbstverantwortung und die Effektivität dieser Dienstleistungen zu fördern sowie Kosten zu minimieren. Hinsichtlich der Altenbetreuung und Gesundheitspflege empfiehlt die Welfare Commission (2005) eine Ausweitung der Nutzungsgebühren, zumindest für die finanziell besser gestellten alten Menschen zu Gunsten der Erhaltung des sozialen Sicherheitsnetzes für hilfebedürftige alte Menschen. Da die Beschäftigungsprofile von Frauen in Dänemark denen der Männer immer ähnlicher werden, wird der Bedarf an externen haushaltsbezogenen Dienstleistungen für Familien mit kleinen Kindern weiter zunehmen. Derzeit sind diese nicht existent bzw. stark zurück gegangen seit dem 90iger Jahren. Cash-for-Care Programme erscheinen für Dänemark aufgrund vorherrschender „Zwei-Verdiener-Familien“ wenig sinnvoll. Auch wenn es keine offiziellen Vorschläge oder Pläne der dänischen Regierung gibt, so ist es nach Meinung von Experten realistisch, dass eine Ausdehnung des HomeService Modells wieder in Betracht gezogen wird. Dennoch ist es auch wahrscheinlich, dass sich das dänische Förderungssystem haushaltsnaher Dienstleistungen von einer uniformen zu einem ausdifferenzierten (bedürftigkeitsgeprüften) Subventionsmodell entwickelt.

Frankreich³

Das Instrumentarium zur Förderung familienunterstützender Dienstleistungen

Die grundsätzliche Idee des französischen Modells besteht darin, Instrumente anzubieten, die folgende Vorteile verbinden:

- erhöhtes und verbessertes Angebot an Dienstleistungen im Haushalt oder an Personen;
- niedriger bürokratischer Aufwand und einfache Handhabung;
- Gewährung von Steuervorteilen auf der Nachfrageseite (Haushalte);
- Integration der Dienstleistungserbringer in die Sozialversicherung;
- Anbieter bzw. Beschäftigte treten aus dem informalen Sektor heraus oder bewegen sich von Inaktivität in aktive Beschäftigung; damit werden nicht zuletzt Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung eingespart.

Die Instrumente, welche in Frankreich genutzt werden, um dies zu erreichen, wurden mehrfach modifiziert und vereinfacht. Heute ist das wichtigste Instrument der „Chèque Emploi Service Universel“ (CESU). Ähnliche Gutschein- oder Scheckmodelle existieren bereits in einer Reihe von EU-Staaten zumindest als Pilotprojekte, doch Frankreich hat die längste Erfahrung mit diesem Instrumentarium. Der CESU hatte bereits seit 1993 bzw. 1996 Vorläufer in „Chèque Emploi Service“ (CES) und „Titre Emploi Service“ (TES) (Barbier 2006).

Es gibt zwei Varianten: die Verwendung als Scheck und die Ausgabe von (vorfinanzierten) Gutscheinen.

Die Funktionsweise des Schecks ist wie folgt: Ein Kunde bezieht ein Scheckheft von einer Bank, die mit dem Staat eine Vereinbarung über Aushändigung und Abrechnung geschlossen hat. Der Kunde füllt einen Scheck aus, den der oder die Beschäftigte wie jeden anderen Scheck auch auf das Konto einzahlen kann. Der Betrag wird dann vom Konto abgebucht. Außerdem ist jedem Scheck ein kleiner Vordruck beigelegt, in dem der Kunde den Namen und die Sozialversicherungsnummer des oder der Beschäftigten und den Betrag der Entlohnung einträgt. Dieser Vordruck wird zu einer zentralen Clearinginstitution („Centre National du Chèque Emploi Service Universel“) gesandt, die sicherstellt, dass die Sozialbeiträge, die auf den Kunden entfallen, ebenfalls

³ Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf einer projektbezogenen Ausarbeitung von Guido Friebel, EHESS Toulouse.

von seinem Bankkonto abgebucht werden. In diesem System werden also fast alle Funktionen von einer Stelle wahrgenommen, was den administrativen Rahmen bewusst einfach hält. Mit dem CESU können externe Dienstleister bezahlt, aber auch im privaten Haushalt direkt angestellte Personen entlohnt werden.

Für den Kunden ist es von Vorteil, dass die Zahlungen für die Inanspruchnahme des Schecks (Entlohnung und Sozialabgaben) zur Hälfte von der Einkommensteuer abgesetzt werden können. Dies gilt bis zu einer Höchstgrenze von 12.000 Euro pro Jahr, d.h. dass das zu versteuernde Einkommen um maximal 6.000 Euro vermindert wird. Für jedes Kind bzw. jede Person über 65 Jahren im Haushalt können weitere 1.500 Euro steuerlich berücksichtigt werden (Obergrenze dann 15.000 Euro pro Jahr). Dies gilt auch bei Haushaltsvorständen über 65 Jahren. Bei Behinderten oder bei der Pflege von Behinderten im Haushalt beträgt die Höchstgrenze 20.000 Euro pro Jahr. Die steuerliche Förderung bedeutet de facto die Übernahme der Sozialabgaben durch den Staat, d.h. der Nutzer des CESU zahlt nur das Netto-Arbeitsentgelt.

Der CESU kann für alle Arten von familienbezogenen Diensten genutzt werden. Es gibt keine zeitliche Obergrenze. Die CESU-Dienstleister werden vom gesetzlichen Mindestlohn erfasst. Der CESU kann aber einen variablen Gegenwert haben.

Neben den Schecks, die direkt vom Kunden ausgegeben werden, besteht auch für Firmen die Möglichkeit, ihren Angestellten einen nicht-monetären Vorteil in Form von CESU-Gutscheinen zu gewähren, die von den Arbeitgebern vorfinanziert und auf den Namen des begünstigten Empfängers, d.h. der oder des Beschäftigten, ausgestellt werden („Chèque Emploi Service Universel Préfinancé“). Neben den Arbeitgebern können auch Sozialversicherungsträger, Krankenkassen, die Kommunen oder andere Organisationen eine Mitfinanzierung übernehmen. Diese Variante ist für die privaten Arbeitgeber steuerlich äußerst interessant. Die Unternehmen können pro Arbeitnehmer und Jahr bis zu 1.830 Euro ohne Sozialbeiträge auszahlen und erhalten für ihre Aufwendungen eine Steuergutschrift in Höhe von 25 Prozent der Zahlungen bis zu einer Maximalhöhe von 500.000 Euro pro Jahr. CESU-Gutscheine in Höhe von 100 Euro kosten das Unternehmen nur 42 Euro. Seit 2006 ist der CESU auch für öffentliche Arbeitgeber und deren Beschäftigte verfügbar. Der Durchschnittswert eines vorfinanzierten Gutscheins liegt bei 14 Euro pro Arbeitsstunde.

Reicht das vorfinanzierte Scheckvolumen nicht aus, so können die Haushalte eigene Zahlungen zur Aufstockung vornehmen. Es gelten auf Seiten der Haushalte die gleichen steuerlichen Förderbedingungen wie oben genannt.

Die Situation in Frankreich im Überblick

Es versteht sich von selbst, dass es schwer ist, Nachfrage und Angebot für haushaltsnahe Dienstleistungen zu schätzen. Schätzungen weisen einige Varianz auf, und es besteht das Problem der Bestimmung des Vollzeitäquivalents. Für 2004 schätzte die „Agence nationale des services à la personne“, dass insgesamt 1,26 Millionen Arbeitnehmer in diesem Sektor arbeiteten. Darunter entfielen:

- etwa 80.000 Personen auf Pflegepersonal für etwa 200.000 Senioren;
- etwa eine Million Angestellte für Haushaltsdienstleistungen; diese können direkt Beschäftigte sein oder für private Anbieter oder öffentliche und gemeinnützige Arbeitgeber arbeiten;
- außerdem gab es etwa 250.000 Personen, die in der Kinderbetreuung arbeiten („assistantes maternelles“).

Hier scheint es zu Doppelzählungen gekommen zu sein, weswegen die Angaben mit Vorsicht zu genießen sind. Zu beachten ist weiterhin, dass dies die offiziellen Zahlen sind; sie repräsentieren die Arbeitnehmer, die in Verwendung der obengenannten Instrumente im formalen Sektor aktiv sind. Wir kennen weder die Dunkelziffer noch die Vollzeitäquivalente der formal Beschäftigten. Man kann deshalb den Anteil der Beschäftigten im Sektor an der Gesamtbeschäftigung nur in etwa bestimmen. Bei einer Zahl von 27 Millionen Beschäftigten im Jahr 2004 repräsentiert der Sektor also einen Anteil von etwa ein bis vier Prozent. Hierbei ist ein Prozent vermutlich eher der richtige Wert, denn nach einigen Quellen arbeitet der durchschnittliche Beschäftigte im Sektor 25 Prozent seiner oder ihrer regulären Vollzeit-Arbeitszeit, so dass es etwa 300.000 Vollzeitäquivalente im letzten Berichtsjahr gegeben haben dürfte.

Die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse stellt sich nach der Agence nationale wie folgt dar:

- 1994 arbeiteten 460.322 Haushaltshilfen direkt für einen Haushalt; 2004 betrug diese Zahl 824.894;
- 1994 waren 32.752 durch dritte Parteien beschäftigt, 2004 lag diese Zahl bei 182.840.

Dies reflektiert eine interessante Tendenz: Die Anzahl und Wichtigkeit von Vermittlungsfirmen steigt. Eine Schätzung der Agence nationale geht davon aus, dass es zurzeit etwa 10.000 solcher privater Firmen und gemeinnütziger Institutionen gibt. Dies ergibt einen Durchschnitt von 18,4 Angestellten pro Firma und ein Vollzeitäquivalent von etwa fünf. Gegenwärtig sind also diese Firmen recht klein und operieren regional oder lokal. Ohne dazu präzise Daten vorweisen zu können, besteht generell der Eindruck, dass derzeit die ers-

ten größeren Anbieter in den Markt eintreten. Diese bieten eine breite Servicepalette, telefonische Unterstützung, Qualitätskontrolle etc. Es ist zu erwarten, dass es zu einem Konzentrationsprozess kommen wird.

Schließlich gibt es noch eine weitere Tendenz: die Zahl der „assistantes maternelles“ stieg von 145.946 im Jahr 1994 auf 252.193 im Jahr 2004. Die „assistantes maternelles“ sind zu vergleichen mit Tagesmüttern, aber in Bezug auf Qualifikation und Entlohnung stärker reguliert. Die Tendenz reflektiert sowohl die positive Entwicklung in Bezug auf die Geburtenrate (neuerdings wieder über 2,0), aber auch wachsende Probleme, Krippenplätze zu bekommen. Die Entlohnung ist relativ einfach: Tagesmütter erhalten einen regulierten Satz pro Kind, der auch vom Einkommen der Eltern abhängig ist; die anderen Beschäftigten werden normalerweise zum Mindestlohn beschäftigt. Dieser liegt derzeit bei 8,44 Euro brutto pro Stunde. Es steht den privaten Haushalten natürlich frei, eine höhere Entlohnung anzubieten, was in den Großstädten durchaus üblich ist.

Bezieht man sich auf den über den CES bzw. CESU bezuschussten Bereich, so waren 2004 1,05 Mio. Haushalte als Auftraggeber und 560.000 Beschäftigte in diesem Feld aktiv. Dabei waren 5.400 Beschäftigte mit rund 2,8 Mio. geleisteten Arbeitsstunden tätig, während insgesamt 250 Mio. Stunden über den CES abgewickelt wurden (500 Mio. Stunden inkl. anderer „emplois familiaux“).

Wer arbeitet in diesem Sektor? Das Bild ist nicht sehr überraschend. Die meisten Beschäftigten sind weiblich, im Vergleich zu einem Anteil in der Gesamtbeschäftigung von 47 Prozent. Der Anteil männlicher Arbeitskräfte ist höher in Aktivitäten, die körperlich anstrengender sind, z.B. Gartenarbeit oder Assistenz für Behinderte. Überdurchschnittlich repräsentiert sind im Allgemeinen Frauen zwischen 50 und 59 Jahren. Die Beschäftigten sind weniger qualifiziert als der Durchschnitt der arbeitenden Bevölkerung. Innerhalb des Sektors ist die Gruppe mit der besten Ausbildung die der „assistantes maternelles“. Dies ist nicht überraschend, da der Bereich relativ stark reguliert ist. Die „assistantes maternelles“ haben zu 76 Prozent eine formale Ausbildung jenseits reiner Schulausbildung, während Haushaltsangestellte nur zu 52 Prozent eine solche Ausbildung haben.

Im Bereich „Kinder“ gibt es zwei Systeme: es besteht ein gut ausgebautes System an Krippen, welches gleichwohl mittlerweile Unterkapazitäten aufweist. Dies erklärt den Boom im zweiten System, bei den Tagesmüttern. Beide Typen von Anbietern sind aber mit einem Limit von etwa 600 Euro pro Kind versehen. Dieser Beitrag ist steuerlich absetzbar.

Wie bereits erwähnt, gibt es auch in den anderen Bereichen einen Boom und eine Tendenz zur Professionalisierung. Dienstleistungsagenturen sind nun recht breit präsent, nicht nur im Internet, sondern neuerdings auch physisch, das heißt durch Verkaufsbüros/Agenturen. Die Liste der angebotenen Dienst-

leistungen ist breit und geht von Pflege und Haushaltsdiensten bis hin zu Babysitten, Hundeausführen oder Kleinreparaturen.

Die nächsten Schritte

Die letzte Novelle des Gesetzes stammt aus dem Jahr 2005. Das bedeutet, dass der gegenwärtige Zustand noch vergleichsweise jung ist. Die in der näheren Zukunft zu erwartenden Verbesserungen beziehen sich auf die Angebotsseite. So sollen die Rechte der Beschäftigten gestärkt werden, was gleichsam durch die Hintertür zu zusätzlichen Belastungen und Kosten für die Kunden führen kann. Weiter soll in die Qualifikation der Beschäftigten investiert werden, d.h. es soll eine Möglichkeit geschaffen werden, die erworbene Berufserfahrung in formalere Qualifikationen zu überführen, etwa durch zusätzliche Ausbildung und Anerkennung der Berufserfahrungen. Da Jean-Louis Borloo weiterhin der zuständige Minister ist, kann man davon ausgehen, dass dies die grobe Richtung zukünftiger Maßnahmen vorgibt. Interessant ist auch, dass das von Premierminister François Fillon vorgestellte Programm keinen spezifischen Bezug auf personenbezogene Dienste nimmt. Im Allgemeinen hat zwar die Neubewertung der Arbeit für die Regierung Vorrang; dies soll über die Reform der Überstunden, den Gesetzentwurf über die Arbeit, die Beschäftigung und die Kaufkraft sowie die Einführung eines einheitlichen Arbeitsvertrags erfolgen. Der Sektor, der uns hier interessiert, wird nicht genannt.

Einschätzung

Die Vorteile des französischen Systems sind klar. Am wichtigsten scheint zu sein, dass der Sektor unbürokratisch funktioniert, es für den Kunden Steuervorteile gibt und für die Beschäftigten Sozialversicherungsansprüche entstehen. Jedoch zeigen die Bemühungen des Arbeitsministers, die Beschäftigten weiter auszubilden und ihnen zusätzliche Qualifikationen zu bieten, dass auch ein Risiko besteht, dass viele Leute in diesem Sektor zwar auf mittlere Sicht Beschäftigung, aber doch wenig Perspektive finden. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass der Eintritt von größeren Firmen neue Möglichkeiten schafft, nicht nur weil damit bessere Serviceportfolios geboten werden, sondern auch weil die Beschäftigten eine gewisse Beschäftigungssicherheit erhalten oder weiter ausgebildet werden.

Ob man dieses System nach Deutschland übertragen kann, ist fraglich. Zum einen verläuft die demographische Entwicklung unterschiedlich, und ein guter Teil der Dynamik hat damit zu tun, dass es eine höhere Geburtenrate und

höhere Partizipationsrate von Frauen am Arbeitsmarkt gibt. Dies führt natürlicherweise zu erhöhter Nachfrage an diesen Dienstleistungen. Es ist fraglich, ob in Deutschland eine solche Nachfrage besteht, gegeben, dass viele Frauen nach der Geburt des ersten Kindes zuhause bleiben.

Ein weiteres entscheidendes Element ist die Fähigkeit, ein kundenfreundliches Clearingsystem zur Verfügung zu stellen. Wenn sich Behörden dann nicht auf einen reibungslosen Ablauf und eine gewisse Zentralisierung einigen können, wird der Konsument neben den monetären auch nicht-monetäre Kosten haben, welche die Attraktivität stark beeinflussen. Allerdings bietet die Minijob-Zentrale eine entsprechende Stelle.

Belgien

Der belgische Dienstleistungsscheck

In Belgien besteht ein dem französischen Fall vergleichbares Dienstleistungsscheckmodell, welches im Herbst 2006 im Rahmen des europäischen Peer Review-Programms eingehend untersucht worden ist (Peeters/Gevers 2006).

Es unterscheidet sich vom französischen Ansatz durch die explizite arbeitsmarktpolitische Ausrichtung, da gering qualifizierte, insbesondere langzeitarbeitslose Personen in diesem Tätigkeitsfeld eingesetzt werden sollen. Durch die verbesserte Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen soll einerseits die Erwerbsintegration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen verbessert werden, andererseits soll qualifizierten Arbeitskräften durch eine Entlastung im Bereich von Haushaltstätigkeiten die Teilhabe am Arbeitsmarkt erleichtert werden. Zu diesem Zweck wird eine staatliche Subvention gewährt. Das belgische Gutscheinmodell, 2004 umgesetzt, baut auf den seit 1987 vorhandenen lokalen Beschäftigungsagenturen auf und soll diese ersetzen. Diese hatten bereits das Ziel, langzeitarbeitslose Transferbezieher im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zu aktivieren, indem ein Zusatzverdienst erreicht werden konnte (ähnlich den Ein-Euro-Jobs bzw. der Aufstockung von ALG II in Deutschland). Diese so genannten ALE-Arbeitskräfte sollen in das Gutschein-Modell überwechseln und dort einen regulären Arbeitsvertrag erhalten.

Das belgische Modell wendet sich allein an Haushalte (nicht an kofinanzierende Arbeitgeber), die sich kostenfrei bei Accor Services registrieren lassen können. Accor Services ist eine Tochter des französischen Hotelbetreibers, welcher von der belgischen Arbeitsverwaltung mit der Verwaltung des Dienstleistungsschecks beauftragt worden ist. Accor Services übernimmt die

Abwicklung der Zahlungen und Meldungen. Haushalte können von Accor Services Dienstleistungsschecks im fixen Wert von 6,70 Euro pro Stunde erwerben. Attraktiv wird er durch eine Einkommensteuerermäßigung zugunsten der privaten Haushalte um 30 Prozent der Gutscheinkosten, so dass Nettokosten für die Nutzer in Höhe von 4,69 Euro pro Stunde resultieren. Hinzu kommt eine zusätzliche öffentliche Zuschussung um 14,30 Euro pro Arbeitsstunde (13,30 Euro seit Januar 2007), d.h. dass eine erhebliche öffentliche Subventionierung vorliegt. Im Gegensatz zum französischen CESU ist der belgische Gutschein in seiner Höhe pro Arbeitsstunde fixiert und auf Hausarbeiten wie Reinigung, Kochen, Einkäufe etc. beschränkt.

Der Gutschein kann bei registrierten Agenturen, d.h. bei privaten Dienstleistungsunternehmen, Zeitarbeitsfirmen, Selbstständigen, Organisationen aus dem dritten Sektor sowie den Kommunen, eingelöst werden, soweit diese von der nationalen Gutschein-Anerkennungs-Stelle zertifiziert worden sind. Er ist damit auf eine bestimmte Struktur von Anbietern konzentriert und sieht keine Möglichkeit der direkten Beschäftigung im privaten Haushalt vor.

Erbracht werden dürfen die Dienstleistungen nicht von Familienmitgliedern oder Mitgliedern desselben Haushalts. Dabei werden zwei Gruppen unterschieden:

1. Gruppe A: Bezieher von Arbeitslosenunterstützung oder Grundsicherung;
2. Gruppe B: alle anderen Personen.

Das Personal muss einen gültigen Vertrag mit einer registrierten Stelle besitzen. Hierbei handelt sich um einen regulären, befristeten oder unbefristeten Vollzeit- oder Teilzeitarbeitsvertrag, wobei - im Gegensatz zum sonst üblichen Arbeitsrecht in Belgien - mehrere aufeinander folgende Befristungen (Gruppe A: bis zu sechs Monaten, Gruppe B: bis zu drei Monaten) möglich sind und Teilzeit auch unterhalb eines Drittels der regulären Arbeitszeit zulässig ist. Allerdings wird von Gruppe A (nicht aber von Gruppe B) Vollzeitarbeit im Gutschein-System erwartet, sofern eine solche angeboten werden kann. Es finden die Tarifverträge zur Entlohnung Anwendung. Daraus resultiert ein Stundenlohn von 9,00 bis 9,50 Euro pro Stunde. Sozialtransferbezieher erhalten parallel zu diesem Verdienst ihre Sozialleistungen weiterhin. Allerdings findet bis zu einer Arbeitszeit von 13 Stunden pro Woche eine vollständige Anrechnung statt, darüber hinaus resultiert ein Nettozugewinn von 2,50 Euro pro Stunde.

Evaluation

Im Juli 2006 waren fast 350.000 Individuen im Gutscheinsystem registriert. Meist handelt es sich um Paarhaushalte mit Beschäftigung, zwei Drittel der Nutzer haben einen weiterführenden Bildungsabschluss. Es wurden 2005 17 Mio. und in der ersten Hälfte 2006 19 Mio. Gutscheine (Arbeitsstunden) umgesetzt, im Durchschnitt waren dies 14,6 Arbeitsstunden pro Monat in einem Haushalt.

Ende 2005 waren 29.000 Beschäftigte im Gutscheinsystem tätig (17.400 Vollzeitäquivalente). Dies lag bereits über dem für 2007 angestrebten Ziel von 25.000 Jobs. Es gab 1.300 registrierte Agenturen. Knapp 80 Prozent der Beschäftigten arbeiten in privaten Betrieben. Die Beschäftigten rekrutieren sich überwiegend aus Kategorie B (57 Prozent), aber 43 Prozent entstammen der Gruppe der Transferbezieher mit im Durchschnitt 3,8 Jahren Arbeitslosigkeit. 80 Prozent waren mehr als ein Jahr arbeitslos. Von den 57 Prozent in Kategorie B entfiel die Mehrheit (46 Prozent) auf Personen mit einer anderen Beschäftigung, d.h. der Gutschein-Job ist in diesem Fall als Nebentätigkeit zu fassen; acht Prozent waren inaktiv, drei Prozent in Ausbildung. Empirisch gesehen hat der belgische Gutschein vor allem zur Ausweitung der Teilzeittätigkeiten in diesem Bereich beigetragen (91 Prozent), wobei jedoch die Mehrzahl 19 Stunden und mehr pro Woche arbeitet. Fast 99 Prozent sind Frauen. 67 Prozent sind formal gering qualifiziert. Evaluationen sprechen von einem geringen Verdrängungseffekt (ca. 3,4 Prozent), so dass Ende 2005 netto etwa 28.000 Arbeitsplätze geschaffen worden wären. Mindestens 60 Prozent der Beschäftigten haben einen unbefristeten Vertrag; die Fluktuation ist gering. Die Arbeitgeber im Gutscheinsystem beklagen jedoch einen Mangel an qualifiziertem Personal und (trotz erheblicher Subventionen) nicht kostendeckende Preise; auf der anderen Seite gibt es weiterhin Langzeitarbeitslosigkeit. Insofern besteht im Bereich einfacher Qualifikationsanforderungen ein Mismatch. Immerhin konnte ein Teil der Zielgruppe über das Gutschein-System in den regulären, wengleich subventionierten, Arbeitsmarkt integriert werden.

Die Kosten für die öffentliche Hand als Saldo von Ausgaben (Steuerermäßigung, Subvention, Personal) und Einnahmen bzw. Einsparungen (Transferleistungen, Sozialbeiträge, Steuern) lagen 2005 bei etwa 210 Mio. Euro. Daraus resultiert eine relativ hohe Subvention von 5.700 Euro pro Arbeitskraft und Jahr.

7 Die Situation in Deutschland

Im Vergleich zu den anderen Ländern, insbesondere Belgien und Frankreich, besteht in Deutschland kein breit angelegtes und generelles System der Förderung von professionellen Dienstleistungen im familienunterstützenden Segment, wenn man einmal von ambulanten Pflegeleistungen im Rahmen der Pflegeversicherung absieht, welche überwiegend von privaten oder gemeinnützigen Dienstleistern erbracht werden (vgl. hierzu auch Diemel 2005, Kaltenborn et al. 2005, Schupp/Spieß/Wagner 2006).

Gleichwohl lassen sich einige Elemente des hieszulande genutzten Instrumentariums der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch für haushaltsbezogene Dienstleistungen nutzen. Hierzu zählen Minijobs in Privathaushalten, geförderte selbstständige Tätigkeiten und öffentliche Arbeitsgelegenheiten. Daneben sind verschiedene Ansätze für Dienstleistungsagenturen zu nennen. Diesen Bereichen ist gemein, dass sie über das öffentlich finanzierte System von Kinderbetreuung sowie Kranken- und Altenpflege hinausgehen und sowohl qualitativ ähnliche Leistungen außerhalb der öffentlichen Angebote (z.B. Kinderbetreuung in Randstunden) als auch andere Formen von Diensten umfassen können (z.B. Reinigungs- und Gartenarbeiten).

Minijobs in privaten Haushalten

Minijobs in Privathaushalten sind eine spezielle Form der geringfügigen Beschäftigung bis 400 Euro im Monat und werden seit dem 1. April 2003 besonders gefördert. Der Minijobber übernimmt hier haushaltsnahe Dienstleistungen, die normalerweise Familienmitglieder ausführen würden oder in der Schattenwirtschaft angesiedelt wären. Der Arbeitgeber zahlt dabei geringere Pauschalbeiträge als bei gewerblichen Minijobs. Die Pauschalbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung belaufen sich auf jeweils fünf Prozent. Hinzu kommen Umlagen zum Ausgleichsverfahren in Höhe von 0,1 Prozent, Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung in Höhe von 1,6 Prozent, ggf. noch eine einheitliche Pauschalsteuer in Höhe von 2 Prozent (oder alternativ eine Besteuerung nach Lohnsteuerkarte), die jedoch vom Lohn des Minijobbers einbehalten werden kann. Die Abgaben werden in der Regel im Haushaltsscheckverfahren per Einzugsermächtigung vom Konto des Arbeitgebers von der Minijob-Zentrale eingezogen. Seit dem 1. Januar 2006 übernimmt die Minijob-Zentrale bei Minijobs in Privathaushalten die Anmeldung zur gesetzlichen Unfallversicherung und den Einzug der Unfallversicherungsbeiträge. Der Arbeitgeber muss seine Haushaltshilfe über das Haushaltsscheckverfahren bei der Minijob-Zentrale anmelden. Der Haushaltsscheck ist ein Vordruck zur An- und Abmeldung des Arbeitnehmers für die Sozialversicherung.

Das Haushaltsscheckverfahren kann angewendet werden, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

1. Es muss ein geringfügiges, versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis in einem Privathaushalt vorliegen.
2. Es muss sich um eine haushaltsnahe Dienstleistung handeln.
3. Der Arbeitgeber muss der Minijob-Zentrale eine Ermächtigung zum Einzug der Pauschalbeiträge für die Sozialversicherung, der Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz sowie eventuell zu zahlenden einheitlichen Pauschalsteuer erteilen.

Der Vorteil des Haushaltsscheckverfahrens liegt – ähnlich wie in Frankreich – darin, dass der Arbeitgeber sich nur um die An- und Abmeldung des Minijobbers kümmern muss. Die wesentliche Erleichterung des Haushaltsscheckverfahrens wird bei der Berechnung und Abführung der Beiträge spürbar. Abweichend von der sonstigen Verpflichtung eines Arbeitgebers hat der Privathaushalt keinen gesonderten Beitragsnachweis einzureichen. Die Minijob-Zentrale berechnet die Beiträge zur Sozialversicherung, die Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz, den Beitrag zur Unfallversicherung sowie eventuell anfallende Steuern auf Grundlage des gemeldeten Arbeitsentgelts und zieht diese halbjährlich im Lastschriftverfahren ein. Hierzu erteilt der Privathaushalt der Minijob-Zentrale bei erstmaliger Einreichung eines Haushaltsschecks eine Einzugsermächtigung.

Um einen zusätzlichen Anreiz für die Einrichtung von Beschäftigungsverhältnissen im Privathaushalt zu schaffen, wurde neben der günstigen Abgabenlast noch eine Steuerermäßigung eingeführt. Die Einkommensteuer des Arbeitgebers ermäßigt sich für haushaltsnahe geringfügig gemeldete Beschäftigungsverhältnisse im Haushaltsscheckverfahren um 10 Prozent der entstandenen Kosten (max. 510 Euro pro Jahr). Der Arbeitgeber erhält nach Ablauf eines Kalenderjahres von der Minijob-Zentrale eine Bescheinigung für das Finanzamt. Sie beinhaltet den Zeitraum, für den er Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt hat sowie die Höhe des im Vorjahr gezahlten Arbeitsentgelts und der darauf entfallenen Abgaben.

Laut den letzten verfügbaren Angaben der Minijob-Zentrale für das erste Quartal 2007 waren von insgesamt 6,3 Mio. Minijob-Arbeitsverhältnissen 137.675 in privaten Haushalten angesiedelt. Diese Zahl von Beschäftigten ist gegenüber den Vorjahren angestiegen. Sie betrug 2004 erst rund 47.000, 2005 102.000 und 2006 117.000. Auch bei den gewerblichen Minijobs entfällt ein nennenswerter Teil auf Dienstleistungen im hauswirtschaftlichen Bereich, etwa Gebäudereinigung, aber eben nicht in privaten Haushalten. Außerhalb des Haushaltsscheckverfahrens werden kaum Minijobs in privaten Haushalten realisiert (9.755 im ersten Quartal 2007). Diese Zahl war rückläufig, was mit der zunehmenden Verbreitung des Haushaltsschecks im Bereich von Minijobs in privaten Haushalten erklärt werden kann. Bei den Minijobs in privaten

Haushalten beträgt der Frauenanteil rund 93 Prozent. Es sind Personen zwischen 45 und 50 Jahren besonders stark vertreten.

Zu den haushaltsnahen Tätigkeiten, die im Rahmen eines begünstigten Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt werden können, gehören u. a. die Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, die Reinigung der Wohnung des Steuerpflichtigen, die Gartenpflege und die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern, kranken, alten oder pflegebedürftigen Menschen. Zu den haushaltsnahen Dienstleistungen gehören alle Tätigkeiten, die sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden und in regelmäßigen (kürzeren) Abständen anfallen, wie z. B. die Tätigkeit eines selbständigen Fensterputzers oder Pflegedienstes sowie das Erbringen haushaltsnaher Tätigkeiten durch eine Dienstleistungsagentur. Voraussetzung ist, dass die haushaltsnahen Tätigkeiten und Dienstleistungen in einem inländischen Privathaushalt ausgeübt bzw. erbracht werden.

Andere Beschäftigungsformen

Neben den Minijobs in privaten Haushalten werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten sowie die Einschaltung von externen Dienstleistern bzw. Dienstleistungsagenturen steuerlich gezielt gefördert. Dies gilt für zwölf Prozent der Aufwendungen für eine versicherungspflichtige Beschäftigung, höchstens jedoch 2.400 Euro p.a. Für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen externer Anbieter (z. B. Dienstleistungsagenturen) in einem inländischen Haushalt ermäßigt sich die Einkommensteuer um 20 Prozent der gezahlten Aufwendungen, höchstens aber um 600 Euro pro Jahr. Im Vergleich zu Frankreich fällt die Förderung deutlich weniger massiv aus.

Zahlen des Mikrozensus für 2004 sprechen von insgesamt etwa 668.000 Beschäftigten im Bereich der häuslichen Dienste, wengleich diese Zahl erhebungstechnisch im Bereich der geringfügigen Beschäftigung mit Problemen behaftet ist (Schupp/Spieß/Wagner 2006). Neben den gegenwärtig etwa 137.000 Minijobbern in privaten Haushalten dürften etwa 30.000 bis 40.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten bestehen. Dies entspricht von der Größenordnung her dem Mikrozensus, der für 2004 etwa 150.000 Beschäftigte in privaten Haushalten ausgewiesen hat. Die restliche Differenz dürfte in der Beschäftigung bei Arbeitgebern liegen, welche im Bereich häuslicher Dienste tätig sind.

Geförderte Selbstständigkeit

In den letzten Jahren hat im Zuge der Hartz-Reformen die Förderung der selbstständigen Tätigkeiten durch den neu eingeführten Existenzgründung-

zuschuss („Ich-AG“), aber auch durch die stärkere Nutzung des Überbrückungsgeldes eine quantitativ beachtliche Dimension erlangt. Seit Mitte 2006 besteht das integrierte Instrument des Gründungszuschusses. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II besteht ein analoges Instrument im Einstiegsgeld in der Variante Selbstständigkeit. Allerdings lässt sich nicht feststellen, welcher Teil der geförderten Existenzgründungen genau auf die familienunterstützenden Dienstleistungen entfallen ist. Die Hartz-Evaluation weist jedoch auf einen erheblichen Teil von Existenzgründungen im Bereich Handwerk sowie andere Dienstleistungen, z.B. Hausmeisterservice, hin (IAB et al. 2006).

Erwerbstätigkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Im Rahmen des Arbeitslosengeldes II können Bezieher von Leistungen der Grundsicherung durch eine Arbeitstätigkeit zusätzliches Einkommen erzielen, das nur zum Teil auf die Transferleistung angerechnet wird. Nach dem gegenwärtigen Recht gilt ein Freibetrag von 100 Euro im Monat für selbstverdientes Arbeitsentgelt. Darüber hinaus können bis zu einem Bruttoverdienst von 800 Euro 20 Prozent behalten werden, oberhalb davon zehn Prozent. Diese so genannten „Aufstocker“ sind überwiegend in Teilzeit erwerbstätig, ein erheblicher Teil entfällt auf Minijobber, die bei 400 Euro Arbeitsentgelt im Monat 160 Euro netto hinzuverdienen. Somit dürfte auch eine Gruppe der „Aufstocker“ in Minijobs in privaten Haushalten beschäftigt sein. Empirisch lässt sich zeigen, dass Personen mit Transferbezug im Arbeitslosengeld II bei ihrem Hinzuverdienst relativ geringe Stundenlöhne erzielen bzw. in Kauf nehmen (Brenke/Eichhorst 2007). Während von allen Vollzeitbeschäftigten 2005 nur drei Prozent weniger als 6 Euro pro Stunde verdienen, waren dies 21 Prozent der Mini- und Midi-Jobber und 33 Prozent der erwerbstätigen Arbeitslosen. Ähnlich stellt sich die Situation des Hinzuverdienstes bei öffentlichen Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) dar. Diese Tätigkeitsform findet auch bei Arbeiten mit einem Profil entsprechend den familienunterstützenden Dienstleistungen Anwendung, z.B. Alten- und Krankenpflege, Gartenbau, Hausmeisterdienste oder handwerkliche Arbeiten (Kettner/Rebien 2007). Ein-Euro-Jobs sind aber im gemeinnützigen Bereich anzusiedeln, so dass private Haushalte diese nur teilweise und indirekt nutzen können (z.B. Kinderbetreuung in Randstunden, Altenpflege).

Unternehmen und Dienstleistungsagenturen

Bereits seit einigen Jahren wurden in Deutschland Erfahrungen mit lokal tätigen Dienstleistungsagenturen gesammelt (Weinkopf 2005, Becker 2005). Daneben bestehen auch einige private Unternehmen mit sozialversicherten Beschäftigten (Arkenstette 2005). Befragungen zeigen, dass Unternehmen, die im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen arbeiten, in großem Um-

fang in der Gründungs- und Anfangsphase von öffentlicher Förderung profitieren und darüber hinaus projekt- oder personenbezogene Förderung in Anspruch nehmen (z.B. Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik). Diese lokal tätigen Unternehmen oder Dienstleistungspools sind kleinbetrieblich strukturiert und arbeiten vorwiegend im Bereich der Wohnungsreinigung. Der Preis für eine Arbeitsstunde in diesem Feld lag 2005 bei etwa 16 Euro brutto pro Stunde (Arbeitgeber-Brutto bei 20 Euro) und fiel höher aus, je größer der Betrieb war und je mehr sozialversicherte Beschäftigte tätig waren. Auch bei Berücksichtigung von steuerlichen Anreizen liegt der Preis mit knapp 13 Euro noch erheblich über dem „Marktpreis“ von 7,50 bis 9,00 Euro. Hier zeigen sich die Kostensensibilität des Bereichs familienunterstützender Dienstleistungen und die Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen. Werden solche nicht (mehr) gewährt, so steht die Fortexistenz von Dienstleistungsagenturen in Frage. Schätzungen gehen von 0,15 Prozent Marktanteil der Dienstleistungspools aus. Um hohe Preise durchsetzen zu können, versuchen die Anbieter, auf die Qualität der Leistungen und die Qualifikation des Personals zu achten (Weinkopf 2005). Dies muss jedoch nicht der Zahlungsbereitschaft der Kunden entsprechen.

Inanspruchnahme von familienunterstützenden Dienstleistungen

Befragungsdaten des SOEP für 2004 zeigen, dass etwa vier Millionen Haushalte solche Dienstleistungen gelegentlich und zwei Millionen Haushalte diese regelmäßig nutzen. Dies geht weit über die gemeldeten Minijobs und die im Mikrozensus berichteten Zahlen hinaus. Ein sehr hoher Anteil ist also nach wie vor – auch nach Einführung der Minijobs und der steuerlichen Absetzbarkeit – in der Schattenwirtschaft angesiedelt, wenngleich eine gewisse Verlagerung vom informellen in den regulären Arbeitsmarkt zu verzeichnen war. Generell gilt, dass familienunterstützende Dienstleistungen eher (i) von Haushalten mit höherem Einkommen und (ii) von Personen im Rentenalter, d.h. Haushalten mit Pflegebedürftigen, in Anspruch genommen werden. Haushalte mit Kindern fallen hingegen, entgegen der Erwartung, nicht durch eine besonders starke Nutzung auf (Schupp/Spieß/Wagner 2006). Dies kann damit erklärt werden, dass familienunterstützende Dienstleistungen für Familien mit Kindern zu teuer sein dürften und durch Eigenarbeit oder informelle, unentgeltliche Unterstützung ersetzt werden. Die Nutzung externer familienunterstützender Dienstleistungen wird erst dann wahrscheinlicher, wenn durch Ausweitung der Erwerbstätigkeit ein entsprechendes verfügbares Einkommen vorhanden ist oder aufgrund gut entlohnter Beschäftigung ausreichende Zahlungsbereitschaft gegeben ist. Die bislang vorliegenden Informationen sprechen nicht für eine starke Nutzung der verfügbaren Förderung durch Familien mit Kindern.

Fazit

Im Vergleich zu den anderen Ländern fällt auf, dass in Deutschland – neben der Schattenwirtschaft - das Modell der Minijobs in Privathaushalten vorherrscht, also die direkte Beschäftigung beim Nutzer. Dies wird steuer- und abgabenrechtlich gefördert. Trotz einer etwas großzügigeren steuerlichen Begünstigung finden professionelle, gewerbliche Angebote familienunterstützender Dienstleistungen durch spezialisierte Unternehmen oder Agenturen vergleichsweise wenig Verbreitung. Minijobs setzen auch massive Anreize zur Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen kurzer Teilzeittätigkeiten. Das gilt sowohl für Transferbezieher als auch für andere Minijobber. Dies erschwert die Bündelung und die Professionalisierung der Dienstleistungen. Minijobs sind ein von ihrem Umfang her begrenztes Segment. Umfassende Dienstleistungspakete und professionelle Leistungen lassen sich darüber nicht realisieren. Es gibt kaum kommerzielle Anbieter oder Dienstleistungsagenturen als selbstverständliches Angebot mit einem umfassenderen Spektrum an Leistungen. Weiterhin dominiert die Schattenwirtschaft, die auch als wichtigster „Wettbewerber“ für Unternehmen oder Dienstleistungsagenturen anzusehen ist.

Bezüglich der Nutzung formeller Angebote ist davon auszugehen, dass diese immer mit dem Preisniveau der Schattenwirtschaft konkurrieren werden. Die Nachfrage ist in diesem Segment besonders preissensibel. Deshalb sind vergleichsweise niedrige Löhne und Lohnnebenkosten ein zentrales Element einer Strategie zur Entwicklung eines Marktes familienunterstützender Dienstleistungen, soweit die Nachfrager nicht bereit sind, für besonders qualifizierte Leistungen auch höhere Preise zu akzeptieren. Was die Struktur des Angebots angeht, so zeigen die Erfahrungen mit Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in privaten Haushalten, dass die Funktion privater Haushalte als direkte Arbeitgeber nicht überschätzt werden sollte (Schupp/Spieß/Wagner 2006). Dies gilt auch angesichts erweiterter steuerlicher Förderung für die Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen, zumal diese auf Haushalte mit höherem steuerpflichtigem Einkommen beschränkt bleibt und für Familien mit Kindern eher weniger von Bedeutung ist. Auch sind im Bereich der Minijobs bislang nur in sehr geringem Umfang Jobs in privaten Haushalten angemeldet worden, obwohl die steuerlichen Vorteile den Arbeitgeberbelastungen für Sozialversicherung und Pauschalsteuer entsprechen und mit dem Haushaltsscheck eine administrative Vereinfachung verbunden ist.

8 Zusammenfassung und Ausblick

Lehren aus dem internationalen Vergleich

Der internationale Vergleich, aber auch die Erfahrungen mit der Förderung von personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen in Deutschland zeigen, dass solche Dienste eine sinnvolle Ergänzung öffentlich finanzierter Dienstleistungen darstellen können, welche sich auf Kinderbetreuung und Altenpflege konzentrieren. Sowohl in diesen beiden Bereichen, als auch in anderen Feldern der familienunterstützenden Dienstleistungen besteht ein latenter Bedarf. Er wird sich aber nur dann im formalen Sektor realisieren lassen, wenn bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sind.

Die Untersuchung zeigt, wie sensibel Angebot und Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen auf institutionelle Rahmenbedingungen reagieren. Es besteht eine Substitutionsbeziehung zu öffentlich finanzierten und angebotenen Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung. Je größer das öffentliche Angebot, um so weniger entwickelt ist tendenziell der private Markt (siehe etwa Schweden). Gleichzeitig führt die in einem solchen System anzutreffende hohe Steuerbelastung zu einer Beschränkung der privaten Nachfrage nach diesen oder anderen Dienstleistungen. Aber auch in Ländern mit begrenztem öffentlichem Angebot entsteht ohne günstige Rahmensetzung kein funktionierender Markt für familienunterstützende Dienstleistungen. So zeigt sich etwa in Frankreich, Belgien und Deutschland, dass eine hohe Lohnkompression und eine hohe Abgabenbelastung tendenziell die Entwicklung dieses Segmentes hemmen.

Die Erfahrung dieser drei Staaten macht jedoch auch deutlich, dass die Schaffung von staatlich über Abgabensenkungen, steuerliche Begünstigungen oder andere Zuschüsse subventionierten Bereichen zu einem Wachstum von Angebot und Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen führt. Dies lässt sich mit den Erfahrungen mit dem stark subventionierten CESU in Frankreich, dem Dienstleistungsscheck in Belgien oder etwa den Minijobs in Deutschland belegen. Die massiv bezuschussten Modelle CESU in Frankreich und Dienstleistungsscheck in Belgien haben die Entstehung eines Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen sowie zahlreicher privater Unternehmen mit diesem Tätigkeitsbereich erheblich vorangetrieben. Diese Förderung geht über das in Deutschland derzeit praktizierte Maß deutlich hinaus.

Eine kostenseitige Entlastung, welche über eine staatliche Subvention erreicht wird, ist zusammen mit einer einfachen administrativen Handhabung (Haushalts- oder Dienstleistungsscheck) offensichtlich die zentrale Voraussetzung für eine stärkere Entwicklung von familienunterstützenden Dienstleistungen

im formalen Markt in Ländern mit relativ hohen Arbeitskosten. Werden solche Modelle beschnitten wie etwa zuletzt bei „HomeService“ in Dänemark oder laufen staatliche Anschubfinanzierungen aus, wie etwa bei den Dienstleistungsagenturen in Deutschland, so führt dies zu einem Rückgang der formalen Beschäftigung in diesen Tätigkeitsfeldern. Gleichzeitig können in manchen Segmenten der familienunterstützenden Dienstleistungen zum Teil Transferbezieher, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dies wird am deutlichsten in Belgien. Dabei können jedoch bei komplexeren und personennahen Dienstleistungen Qualifikations- und Akzeptanzdefizite auftreten.

Der internationale Vergleich, aber auch der relative Erfolg der Minijobs in Deutschland zeigt auch die Bedeutung einfacher und unbefristeter Programme. Diese funktionieren besser als befristete lokale Modellprojekte, da sie sich als selbstverständliches Instrumentarium bei den Nutzern etablieren können, auf das routinemäßig zurückgegriffen werden kann. Befristet geförderte lokale Dienstleistungsagenturen und andere Modellprojekte leiden darunter, dass sie kein dauerhaftes, breit akzeptiertes und bekanntes Angebot darstellen. Sie stellen aus Sicht der potenziellen Nutzer (noch) kein selbstverständliches und verlässliches Angebot dar. Im Gegensatz zum dominanten Modell der Minijobs begünstigen jedoch die anderen Länder die Erbringung durch professionelle, externe Dienstleister, was die Entstehung von Unternehmen im Bereich haushaltsnaher Dienste erleichtert und die Entwicklung komplexerer und professionellerer Angebote begünstigt.

Handlungsalternativen

Nachfrage und Angebot familienunterstützender Dienstleistungen steigen in dem Maße, wie in Ländern mit hohen Mindestlöhnen und Lohnnebenkosten (sowie Steuern) großzügige staatliche Subventionen über Gutscheine oder Steuerermäßigungen gewährt werden - der Wegfall solcher Förderung führt zum Rückgang der privaten Nachfrage im formellen Sektor. Eine massive Förderung ist jedoch auch mit entsprechendem fiskalischem Aufwand verbunden. Eine Selbstfinanzierung durch Einsparungen an anderer Stelle wird dabei meist nicht erreicht.

Will man also den Markt für familienunterstützende Dienstleistungen aus der Schattenwirtschaft lösen und im formalen Sektor ansiedeln, so bieten sich zwei Alternativen:

1. eine hohe Lohnspreizung und niedrige Abgaben- und Steuerbelastungen im normalen Arbeitsmarkt;

2. in Ländern mit beschränkter Lohnspreizung und hohen Abgabenbelastungen über die Schaffung speziell geförderter Segmente und eine stärkere Mobilisierung von Transferbeziehern.

Die zweite Alternative ist kennzeichnend für die hier diskutierten Länderbeispiele und Deutschland. Werden die grundlegenden Parameter des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht geändert, bleibt die Entwicklung der familienunterstützenden Dienstleistungen hinter den Möglichkeiten zurück. Hier sind dann weitere Schritte nur über eine gezielte Politik zur Verminderung der Arbeitskosten in diesem Bereich möglich. Dem stehen entsprechende öffentliche Ausgaben gegenüber. Die fiskalische Bilanz fällt jedoch besser aus, wenn es zu einer teilweisen oder vollständigen Gegenfinanzierung über Mehreinnahmen durch zusätzliche Beschäftigung kommt. Dies kann bedeuten, dass die Entlastung im Haushalt die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen erleichtert, aber auch dass Transferbezieher in diesem Bereich eine Tätigkeit aufnehmen und Transferleistungen ganz oder teilweise entfallen sowie Möglichkeiten der Tätigkeit in der Schattenwirtschaft beschnitten werden. Die Bereitschaft zur Aufnahme einer familienunterstützenden Dienstleistung in Vollzeit könnte als ein Test für die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt angesehen werden, wie es dem Prinzip „Leistung und Gegenleistung“ entspricht (Bonin/Schneider 2006).

Die Mobilisierung von Transferleistungsbeziehern insbesondere aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist also unter dem Aspekt der Arbeitsmarktintegration und der fiskalischen Bilanz eine wichtige Handlungsoption bei der Entwicklung von Konzepten für familienunterstützende Dienstleistungen. Dies zeigt das belgische Beispiel. Allerdings stößt dieser Ansatz dort an Grenzen, wo spezifische Anforderungen an Qualität und Professionalität bestehen, die ohne weitere Qualifikation von Transferbeziehern nicht erfüllt werden können, ohne Qualitäts- und Akzeptanzprobleme zu schaffen.

Qualität und Professionalität von Dienstleistungen erhöhen die Akzeptanz bei den Nutzern und lassen sich am besten durch ein Zertifizierungssystem und eine entsprechende Qualifikation der Beschäftigten gewährleisten. Dies geht jedoch tendenziell mit höheren Kosten einher. Dieser Zusammenhang spricht dafür, den Bereich der familienunterstützenden Dienstleistungen als heterogenes Segment zu betrachten und unterschiedliche Anforderungen an Qualifikation, Professionalität und Vertrauen zu stellen. Entsprechend vielfältig werden auch das Preisgefüge und die Zahlungsbereitschaft der privaten Haushalte ausfallen. Wichtig sind also für die Ausgestaltung des Marktes Rahmenbedingungen, die sowohl preisgünstige, einfache Dienstleistungen als auch anspruchsvollere, teurere Angebote ermöglichen – und nicht zuletzt bedarfsgerechte Kombinationen verschiedener Dienstleistungen. Letzteres lässt sich durch externe Dienstleister mit vielfältigen Angeboten und unterschiedlich qualifiziertem Personal eher erreichen als durch die direkte Anstellung

im Rahmen einer geringfügigen Teilzeittätigkeit, wie dies in Deutschland mit den Minijobs noch favorisiert wird.

Konkrete Empfehlungen

Generell gilt, dass die Entwicklung eines Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen in Deutschland mehr als bisher über einzelne Instrumente hinaus systematisch betrieben werden muss und dass die Schnittstellen zum Steuer- und Abgabensystem sowie zur Arbeitsmarktpolitik vor allem im Bereich der Grundsicherung berücksichtigt werden.

1. Eine gezielte Strategie der Förderung familienunterstützender Dienstleistungen jenseits des öffentlichen Bereichs setzt in einem Land mit hohen Lohnnebenkosten und Lohnkompression eine gezielte Förderung auf Seiten der Anbieter oder der Nachfrager voraus, solange an den Grundparametern des Arbeitsmarktes nichts geändert wird. Dies zeigen alle ausländischen Beispiele und die Erfahrungen mit Minijobs oder geförderten Dienstleistungsagenturen. Möchte man also diesen Bereich ausbauen, so ist das in der ersten Runde mit größeren Ausgaben als bisher verbunden. Andernfalls lassen sich keine marktgerechten Preise erreichen. Durch zusätzliche Beschäftigung im geförderten Bereich, die erleichterte Berufstätigkeit von Frauen oder die Verminderung von Transferabhängigkeit ist in dynamischer Sicht mit positiven Effekten auf die öffentlichen Haushalte zu rechnen, die den Finanzbedarf vermindern werden.
2. Zur Förderung eines bedarfsgerechten Angebots ist an ein Scheck- bzw. Gutscheinmodell zu denken, das sich am französischen oder belgischen Modell orientiert. Möchte man auch Haushalten mit geringem Einkommen einen Zugang zum Markt für familienunterstützende Dienstleistungen einräumen – die ja von einer steuerlichen Absetzbarkeit nur eingeschränkt profitieren – wird die Ausgabe bezuschusster Gutscheine erforderlich. Gerade Familien mit Kindern haben bis dato wenig Zugang zu haushalts- und familienbezogenen Dienstleistungen.
3. Die Förderung der familienunterstützenden Dienstleistungen muss nicht allein unmittelbar eine staatliche Angelegenheit sein. Der französische CESU zeigt auch, dass hier eine potentiell prominente Rolle für Unternehmen besteht, die ihren Arbeitnehmern bezuschusste Gutscheine ausgeben können. Arbeitgeberseitig mitfinanzierte und für die Unternehmen steuerlich begünstigte Dienstleis-

tungsgutscheine können ein wichtiges Element einer familienfreundlichen Arbeitswelt darstellen. Sie tragen zur Erleichterung einer Berufstätigkeit und zur Betriebsbindung etwa von Eltern mit kleinen Kindern bei. Arbeitgeber können hiermit beispielsweise Betreuungsgpässe im Kleinkindalter oder in Randstunden lindern und damit eine kontinuierlichere Erwerbstätigkeit von Eltern oberhalb von Teilzeit erleichtern.

4. Bei der Entwicklung von familienunterstützenden Dienstleistungen sollte nicht – wie bei den Minijobs derzeit – die direkte Beschäftigung im privaten Haushalt im Mittelpunkt stehen, sondern die Erbringung von Dienstleistungen durch private Firmen oder Dienstleistungsagenturen im dritten Sektor, bei denen die Dienstleistungsgutscheine eingelöst werden können. Dabei ist auf gleiche Wettbewerbschancen für private und gemeinnützige Anbieter zu achten. Allein der Erfolg am Markt soll entscheiden. Die Funktion privater Haushalte als Arbeitgeber sollte weiterhin möglich sein, aber nicht mit zu großen Erwartungen betrachtet werden. Eine stärkere Rolle von Unternehmen und Agenturen bedeutet mehr Möglichkeiten der Bündelung von Dienstleistungen unterschiedlicher Komplexität, der Professionalisierung und der Qualitätssicherung im Wege der Zertifizierung. Auch sind davon stärkere Qualifizierungsaktivitäten und bessere berufliche Perspektiven für die Beschäftigten zu erwarten. Dies darf jedoch nicht zu einem überhöhten Kostenniveau führen. Einfache Dienstleistungen müssen – auf der Basis einer öffentlichen Förderung - zu einem mit der Schattenwirtschaft konkurrenzfähigen Preis angeboten werden. Bei anspruchsvolleren Dienstleistungen durch professionelle Anbieter ist in gewissem Umfang mit einer höheren Zahlungsbereitschaft der Kunden zu rechnen. Die stärkere Bündelung bei Agenturen oder privaten Unternehmen wird nur bei einer Verlagerung der Förderung von Minijobs auf Gutscheine gelingen können. Bestehen Minijobs fort, die einen klaren Anreiz zur Zerstückelung setzen und der Professionalisierung im Wege stehen, wird sich der Markt nicht in diese Richtung entwickeln können.
5. Haushaltsnahe Dienstleistungen sind auch ein potenzielles Betätigungsfeld für Transferbezieher. Langzeitarbeitslose kommen zumindest für einen Teilbereich familienunterstützender Dienstleistungen in Betracht. Je mehr es durch gezielte Aktivierung und Förderung gelingt, vorhandene Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit oder Qualifikationsdefizite zu überwinden, sind auch Übergänge in anspruchsvollere Teilbereiche des Dienstleistungsspektrums zu erwarten. Im Zuge der Aktivierung von Beziehern

von Grundsicherung ist das Angebot einer Arbeit im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen bei einem privaten Unternehmen oder einer Dienstleistungsagentur in jedem Fall als Test der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und der Verhinderung von Schwarzarbeit anzusehen. Dabei ist die Bereitschaft zu einer Vollzeittätigkeit (wie in Belgien) einzufordern. Derzeit noch bestehende Teilzeit-Anreize im Transfersystem müssten gleichzeitig korrigiert werden. In dem Maße, wie es gelingt, Transferbezieher zu Beschäftigten zu machen, fällt die Finanzierungsbilanz der familienunterstützenden Dienstleistungen günstiger aus. Sollen Agenturen oder Unternehmen Transferbezieher beschäftigen, so müssen sich die Träger der Grundsicherung an den notwendigen Maßnahmen zur Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen beteiligen.

6. Das Gelingen einer Strategie zur Förderung familienunterstützender Dienstleistungen hängt davon ab, dass die Rahmenbedingungen der Förderung dauerhaft, transparent und einfach ausgestaltet werden. Befristete Modellprojekte oder lokale Initiativen reichen nicht aus, um aus familienunterstützenden Dienstleistungen ein selbstverständliches Angebot werden und unternehmerisches Engagement entstehen zu lassen. Administrative Einfachheit ist eine weitere wichtige Voraussetzung. Hier kann an das Haushalts-scheckverfahren angeknüpft werden.

Weiterer Forschungsbedarf

Die nationale, aber insbesondere die international vergleichende Forschung zu Dienstleistungen für Familien steht enormen Datenengpässen gegenüber. Dies gilt insbesondere für die Erfassung von Dienstleistungen durch Beschäftigte in privaten Haushalten und von Dienstleistungen, die von privaten Unternehmen oder gemeinnützigen Agenturen in privaten Haushalten erbracht werden. Dies erschwert eine genauere Analyse und eine vergleichende Bestandsaufnahme auf verlässlicherer Basis. Die Europäische Arbeitskräfte Erhebung hat im Jahr 2005 ein Zusatzmodul zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf integriert. Anhand dieser Daten ist es möglich die Nachfrageseite haushaltsnaher Dienstleistungen international vergleichend und repräsentativ abzubilden und mögliche Beschäftigungseffekte abzuschätzen. Diese Daten konnten für das vorliegende Gutachten leider nicht ausgewertet werden, da sie erst im vierten Quartal 2007 von Eurostat zur Verfügung gestellt werden. Weiterhin mangelt es an einer systematischen Evaluation der verschiedenen Instrumente zur Förderung familienunterstützender Dienstleistungen. Hier könnte eine weiterführende Analyse ansetzen.

9 Literatur

- Arkenstette, Birgit (2005): David gegen Goliath oder der Versuch, unter der Schwarzarbeit zu bestehen. In: Event Dokumentation 3: Familienunterstützende Dienstleistungen – Wachstum, Beschäftigung, Innovation. DIW Berlin.
- Barbier, Jean-Claude (2006): The Service Voucher in Belgium – Statement and Comments. Peer Review 26-27 October 2006. <http://www.mutual-learning-employment.net/Theservicevoucher>.
- Becker, Carsten (2005): Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland – Ergebnisse einer aktuellen Bestandsaufnahme von Dienstleistungspools. In: Event Dokumentation 3: Familienunterstützende Dienstleistungen – Wachstum, Beschäftigung, Innovation. DIW Berlin.
- Bonin, Holger/Schneider, Hilmar (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. In: Wirtschaftsdienst 86 (10), 645-650.
- Brenke, Karl/Eichhorst, Werner (2007): Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. DIW Wochenbericht 74 (9). Berlin.
- Business and Organisations Committee (2000): Rapport over hjemmetserviceordninger (Report on the Home Service Program)
- Cancedda, Alessandra (2001): Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Dienel, Christine (2005): Der Bedarf an familienunterstützenden Dienstleistungen in Europa – Ein Überblick. In: Event Dokumentation 3: Familienunterstützende Dienstleistungen – Wachstum, Beschäftigung, Innovation. DIW Berlin.
- Eichhorst, Werner/Windhövel, Kerstin (2005): Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen – Angebot, Nachfrage, Rahmenbedingungen. In: Event Dokumentation 3: Familienunterstützende Dienstleistungen – Wachstum, Beschäftigung, Innovation. DIW Berlin.
- Eichhorst, Werner/Kaiser, Lutz/Thode, Eric/Tobsch, Verena (2007): Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis. Bertelsmann Stiftung.
- EIRO (2005): Minimum wages in Europe. Dublin: European Foundation.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): Welfare States in Transition. London: Sage.
- Family and Work-life Commission's Recommendations (2007): Chance for Balance – et fælles ansvar (Chance for Balance – A Common Responsibility). Copenhagen.

- Hartl, Katja/Kreimer, Margareta (2004): Am Rande des Arbeitsmarktes - Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion. In: Kreimer, M. und Katja Hartl: Am Rande des Arbeitsmarktes – Haushaltsnahe Dienstleistungen. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 90. S. 5 – 32. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- IAB et al. (2006): Bericht 2006. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1e: Existenzgründungen. IAB, Nürnberg.
- Immervoll, Herwig (2007): Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment. IZA Discussion Paper 2555, Bonn.
- Iversen, Torben/Wren, Anne (1998): Equality, Employment, and Budgetary Restraint, The Trilemma of the Service Economy. In: World Politics, n° 50, July 1998, 507-546.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Kurth-Laatsch, Sylvia/Zöllinger, Daniel (2005): Familienunterstützende Dienstleistungen. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. Berlin.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB Forschungsbericht 2/2007. IAB, Nürnberg.
- National Institute of Economic Research (2005): Spezialstudie No. 7. Sweden.
- Nielsen, J.A./Andersen J.G. (2006): Hjemmehjaelp – Mellem myter og virkelighden (Home Care – Between Myths and Reality), Rockwoolfonden, University of Southern Denmark Press.
- Peeters, Annaleen/Gevers, Ann (2006): The Service Voucher in Belgium. Peer Review 26-27 October 2006. <http://www.mutual-learning-employment.net/TheServicevoucher>.
- Rostgaard, T. (2007): Domiciliary Care for the Elderly – A Danish Perspective. Presentation – not published. Dublin.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma. MPIfG Working Paper 97/7. Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hg.), Welfare and Work in the Open Economy. Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford: Oxford University Press, 21-124.
- Schneider, Friedrich (2006): The Service Voucher in Belgium. Statements and Comments. Peer Review 26-27 October 2006. <http://www.mutual-learning-employment.net/TheServicevoucher>.
- Schupp, Jürgen (2002): Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands. DIW Materialien Nr. 11. Berlin.
- Schupp, Jürgen/Schäfer, Andrea (2005): Event Dokumentation 3: Familienunterstützende Dienstleistungen – Wachstum, Beschäftigung, Innovation. 27. September 2005. DIW Berlin.

- Schupp, Jürgen/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G. (2006): Beschäftigungspotenziale in privaten Haushalten nicht überschätzen: Förderung und Ausbau familienbezogener Dienste sollte nicht in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Instrument sein. DIW Wochenbericht 4/2006.
- Sträußberger, M./Kreimer, Margareta/Hartl, Katja (2004): Modelle der Förderung und Organisationsformen haushaltsnaher Dienstleistungen in Europa. In: Kreimer, M. und Katja Hartl: Am Rande des Arbeitsmarktes – Haushaltsnahe Dienstleistungen. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 90. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Swedish National Tax Board (2006): Purchasing and performing undeclared work in Sweden. Part 1: Results from various studies. Report 2006: 4B. <http://www.skatteverket.se/international/inenglish.4.3a2a542410ab40a421c80006827.html>
- Weinkopf, Claudia (2003): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Nr. 72. DIW Berlin.
- Welfare Commission's Report (2006): Fremtidens velfaerd – vores valg (Future Welfare – Our Choice), Analysis Report, Copenhagen.