

Brück, Tilman; Haisken-DeNew, John P.; Zimmermann, Klaus F.

Article

Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte: Vorschlag aus Rheinland-Pfalz kann eine halbe Million Arbeitsplätze bringen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brück, Tilman; Haisken-DeNew, John P.; Zimmermann, Klaus F. (2002) : Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte: Vorschlag aus Rheinland-Pfalz kann eine halbe Million Arbeitsplätze bringen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 23, pp. 363-369

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151145>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte

Vorschlag aus Rheinland-Pfalz kann eine halbe Million Arbeitsplätze bringen

Tilman Brück
tbrueck@diw.de

John Haiken-De New
jhaikendeneu@diw.de

Klaus F. Zimmermann
kzimmermann@diw.de

In Deutschland haben Menschen ohne ausreichende Berufsqualifikationen ein besonders hohes Arbeitsplatzrisiko. Gleichzeitig werden einfache Dienstleistungen in Privathaushalten wie Putzen, Gartenarbeiten und kleine Reparaturen in Deutschland überwiegend durch Schwarzarbeit erledigt. Haushaltsnahe Dienste schaffen praktisch keine sozialversicherungspflichtigen Jobs.

Eine Analyse auf Basis des vom DIW Berlin durchgeführten Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt, dass die Nachfrage von Privathaushalten sehr sensibel auf Veränderungen im Preis von Dienstleistungen reagiert. Deshalb könnte eine Förderung von „Dienstleistungsagenturen“ hohe Beschäftigungseffekte auslösen und einen nachhaltigen Beitrag zur Legalisierung von Schwarzarbeit leisten.

In diesem Bericht wird die kürzlich von Rheinland-Pfalz vorgelegte Gesetzesinitiative bewertet, die darauf abzielt, durch Lohnkostenzuschüsse und die Einrichtung von Dienstleistungsagenturen den legalen Markt für Dienstleistungen in privaten Haushalten zu entwickeln. Die Analyse basiert auf einem Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA)¹ sowie auf Berechnungen des DIW Berlin, mit denen die Auswirkungen der Gesetzesinitiative von Rheinland-Pfalz abgeschätzt werden.

Die Belastungen für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungsträger halten sich in Grenzen, vor allem, wenn überwiegend Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger einen neuen Job finden. Der Vorschlag von Rheinland-Pfalz würde 550 000 Stellen für Geringqualifizierte im haushaltsnahen Dienstleistungssektor schaffen. Im günstigsten Fall würde das Fördervolumen lediglich 3,4 Mrd. Euro betragen. Unter ostdeutschen Haushalten gibt es – auch bei gleichen Lebensumständen – nicht genügend Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, um die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland deutlich zu senken.

Ein zentrales Problem des deutschen Arbeitsmarktes ist die besonders hohe Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten. In Westdeutschland betrug die Quote

¹ Hilmar Schneider, Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, Karl Brenke, John Haiken-De New und Wolfram Kempe: Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. IZA, Bonn, Mai 2002.

Nr. 23/2002

69. Jahrgang / 6. Juni 2002

Inhalt

Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte
Seite 363

Unkorrigiert!

Sperrfrist:

Mittwoch, 5. Juni 2002, 17 Uhr!

Für Agenturen:

Sendesperfrist

Mittwoch, 5. Juni 2002, 8 Uhr,

mit Sendesperfristvermerk:

„Freigabe zur Veröffentlichung:

Mittwoch, 5. Juni 2002, 17 Uhr“

A 22127 C

Geringqualifizierte besonders von Arbeitslosigkeit betroffen

für ungelernte Arbeitnehmer nach aktuellen Schätzungen 23 % und in Ostdeutschland sogar 54 %.² Rund 2 Mill. der Arbeitslosen und der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger erscheinen nach Berechnungen des IZA und des DIW Berlin auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) prinzipiell einem Niedriglohnsektor zuordenbar.³

Die hohe Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten hat viele Ursachen. Die schnelle Globalisierung, der technische Fortschritt, die mangelnden Investitionen in Schule und Ausbildung in Deutschland sowie Verkrustungen am Arbeitsmarkt haben alle einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung von Geringqualifizierten. Im Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen verhindern außerdem hohe Transaktionskosten, dass reguläre Nachfrage entsteht.

Grundsätzlich ist die Vertrauenswürdigkeit fremder Personen, die ohne Aufsicht im eigenen Haushalt arbeiten sollen, schwer abzuschätzen. Die meisten privaten Haushalte benötigen auch keine Vollzeitkräfte für Dienstleistungen, sondern sie brauchen nur für wenige Stunden in der Woche Hilfe. Dafür einen regulären Arbeitsplatz einzurichten ist objektiv aufwendig; zudem haben private Haushalte wenig Erfahrung als Arbeitgeber. Sie wissen oft nicht, wie ein Arbeitsverhältnis registriert werden muss, und sie wollen sich der hiermit verbundenen Bürokratie nicht stellen.

Hohe Lohnkosten fördern Schwarzarbeit in Haushalten

Die hohen Lohnnebenkosten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer behindern die legale Nachfrage nach haushaltsnahen Diensten. Private Haushalte empfinden Kosten von deutlich über 10 Euro pro Stunde für Reinigungs- und Hausarbeit als übersteuert. Arbeitnehmer hingegen sind selten bereit, für weniger als 7 Euro pro Stunde Nettolohn Arbeit zu verrichten, die wenig gesellschaftliche Anerkennung findet. Deshalb überwiegen in diesem Marktsegment illegale Beschäftigung oder Heimarbeit durch Familienmitglieder, bzw. potentielle Nachfrage wird überhaupt nicht gedeckt.

In diesem Bericht wird auf der Basis eines IZA-Gutachtens eine aktuelle Bundesratsinitiative der Landesregierung Rheinland-Pfalz⁴ zur Lösung dieses Problems analysiert, und es werden die daraus folgenden Beschäftigungseffekte und Kosten bewertet. Dieser innovative Lösungsansatz will marktwirtschaftlich organisierte, aber staatlich geförderte Niedriglohnbeschäftigung in privaten Haushalten mit Hilfe von „Dienstleistungsagenturen“ fördern.⁵ Im Mittelpunkt der Initiative steht die Unterstützung von Diensten in privaten Haushalten in Form von Lohnkostenzuschüssen in Höhe von 50 % der Bruttovergütung. Der Vorschlag sieht also vor, die Lohnkosten einer Haushaltshilfe auf Antrag

zu bezuschussen. Im Vergleich zur Gewährung eines Steuerfreibetrages profitieren auch relativ einkommensschwache Haushalte von dem Zuschuss. Antragsberechtigt sind nur Dienstleistungen, die in privaten Haushalten erbracht werden. Ganz bewusst sollen auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen können den Markt entwickeln

Dienstleistungsagenturen dürften eine zentrale Rolle bei der Ausweitung des Marktes von haushaltsnahen Dienstleistungen spielen.⁶ Anstatt selbst als Arbeitgeber aufzutreten, können private Haushalte eine Agentur ihrer Wahl beauftragen, Arbeitskräfte für eine bestimmte Anzahl von Stunden pro Woche für Reinigungs-, Bügel- und Gartenarbeit oder Botengänge zur Verfügung zu stellen. Die Agentur haftet für die Vertrauenswürdigkeit dieser Person und verringert somit die Scheu vieler privater Haushalte, fremde Menschen ohne Aufsicht in ihrer Wohnung arbeiten zu lassen. Die Agentur gewährleistet, unabhängig von Urlaub oder Krankheit einzelner Mitarbeiter, einen hohen Grad an Verlässlichkeit bei der Versorgung mit häuslichen Dienstleistungen. Die Agentur bündelt diese Aufträge, und sie ermöglicht somit ihren Mitarbeitern, ausreichend Arbeit und Einkommen zu erhalten. Zudem kann sie auch die Arbeitspläne der Mitarbeiter effizient gestalten. Die Abführung von Steuern und Sozialabgaben ist in der Agentur eine Routineangelegenheit und nicht so aufwendig, wie es der Fall wäre, wenn jeder einzelne private Haushalt selbst als Arbeitgeber auftritt. Außerdem kann die Agentur mögliche Qualifikationsmaßnahmen veranlassen. Die Finanzierung der Agenturen wird hier nicht untersucht.

Solche Agenturen sind also keine Personalvermittler, sondern normale Dienstleistungsunternehmen. Sie sind vergleichbar mit ambulanten Pflegeagen-

² Alexander Reinberg: Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgünde. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 32, 1999, S. 435, und aktuelle Zahlen des IAB.

³ Vgl. Hilmar Schneider, Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, Karl Brenke, John Haiksen-De New und Wolfram Kempe: Beschäftigungspotential einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, a. a. O.; SOEP-Gruppe: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 Years – Overview. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 70, Nr. 1/2001.

⁴ Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz: Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungsförderung in Privathaushalten. Bundesrat-Drucksache 1016/01, 28. November 2001.

⁵ Es soll auch eine direkte Förderung von Privathaushalten, die eine sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfe einstellen, möglich sein.

⁶ Für weitere Informationen über haushaltsnahe Dienstleistungen vgl. Susanne Bittner, Simone Strauf und Claudia Weinkopf: Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen. Graue Reihe, Institut Arbeit und Technik, Nr. 5/1999; Sinus: Förderung aus dem Arbeitsmarktfonds im Rahmen des Beschäftigungspaktes Bayern – Vierter Jahresbericht. München, ohne Datum.

turen, die insbesondere im Rahmen der Pflegeversicherung die Versorgung und Pflege von Kranken und Senioren in deren Privathaushalten übernommen haben. Alternativ ließen sich solche Agenturen auch in eine reformierte Bundesanstalt für Arbeit integrieren.

Die Haushaltshilfen profitieren ebenfalls von der Beschäftigung bei einer Agentur. Der Lohn wird regelmäßig gezahlt, auch bei Krankheit, Urlaub oder einer vorübergehend schlechteren Auftragslage. Der rechtliche und soziale Schutz als Angestellter einer Agentur ist ebenfalls besser im Vergleich zu einem direkten Beschäftigungsverhältnis in einem privaten Haushalt. Langfristig können sich innerhalb einer Agentur sogar Fortbildungsmöglichkeiten bieten, z. B. zum Altenpfleger. Außerdem kann man innerhalb einer Agentur in Verwaltungs- und Managementaufgaben hineinwachsen. Die neu zu schaffenden Stellen von Haushaltshilfen sind für viele Personen interessant, die bislang nicht, nur illegal oder in anderen Jobs gearbeitet haben. Die meisten Haushaltshilfen brauchen kaum formale Qualifikationen, aber einige wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit, angemessene Umgangsformen, Hygiene und Engagement sind wichtig.

Warum haben sich solche Agenturen nicht schon längst am Markt entwickelt? Hier dürften die hohen Kosten für regulär erbrachte Dienste und deren leichte Substituierbarkeit durch Eigenarbeit, Nachbarschaftshilfe oder durch Schwarzarbeit die entscheidende Rolle spielen. Das bedeutet: Dienstleistungsagenturen können sich nur entfalten, wenn sie Dienste anbieten, die nicht wesentlich teurer sind als Schwarzarbeit. Etwas teurer können die Dienste durchaus sein, wenn sie stetige Dienste mit guter Qualität garantieren. Faktisch bedeutet dies, dass der Staat Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen subventionieren muss. Wenn dadurch die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter reduziert wird, lässt sich eine solche Subvention auch politisch rechtfertigen. Unter Umständen kann sich dann am Markt herausstellen, dass Qualitätsdienste derart geschätzt werden, dass auf längere Sicht die Subvention heruntergefahren werden kann.

Methodische Aspekte der Untersuchung

Die Daten des vom DIW Berlin erhobenen SOEP zeigen, dass es unter den Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern rund 100 000 arbeitswillige Personen mit relevanten haushaltsnahen Berufsprofilen gibt. Hinzu kommen viele Personen aus der Stillen Reserve, insbesondere Hausfrauen, die als Haushaltshilfe arbeiten könnten. Je nach Berech-

nung wären dies bis zu 2 Mill. Personen, die zurzeit nicht erwerbstätig sind und nur geringe Qualifikationen nachweisen können. Es bleibt offen, wie viele Menschen aus dieser Gruppe für den Sektor der privaten Haushaltsdienstleistungen zu mobilisieren sind. Angesichts dieser Angebotspotentiale erscheint dennoch die Erschließung einiger hunderttausend Vollzeitjobs bei den Agenturen möglich.

Die Schätzungen über die Größe des Sektors für haushaltsnahe Dienstleistungen divergieren in Deutschland stark, da viele dieser Beschäftigungsverhältnisse in der Schattenwirtschaft angesiedelt sein dürften.⁷ So erfasst die Bundesanstalt für Arbeit in der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die nur die offiziell registrierten Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet, im Juni 2000 in der ganzen Bundesrepublik lediglich 39 800 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in Privathaushalten.

Das wahre Ausmaß der Beschäftigung in Privathaushalten lässt sich erheblich zuverlässiger durch direkte Befragungen ermitteln. Das SOEP stellt eine repräsentative Stichprobe aller 38 Mill. Privathaushalte in Deutschland dar. Von diesen nehmen 1,3 Mill. Haushalte gelegentlich und 2,3 Mill. Haushalte regelmäßig Putz- oder Haushaltshilfen in Anspruch, entweder in legalen oder illegalen Beschäftigungsverhältnissen. Diese Zahlen deuten auf ein sehr hohes Potential an legalisierungsfähigen Beschäftigungsverhältnissen hin.

Um abschätzen zu können, ob private Haushalte legale Dienste, deren Preis vom Staat heruntersubventioniert wird, in Anspruch nehmen würden, kann die gegenwärtige Inanspruchnahme von Haushaltshilfen mit Hilfe eines ökonometrischen Modells in einen quantitativen Zusammenhang mit der Einkommenssituation und der demographischen Struktur der Haushalte sowie der Preise für Haushaltsdienstleistungen gebracht werden.⁸

In dieser Untersuchung wird ermittelt, welchen Einfluss eine Senkung des Preises für haushaltsnahe Dienstleistungen auf die Entstehung von Jobs in diesem Sektor hat. Für die Berechnung der Beschäftigungseffekte wird unterstellt, dass die Kosten in unterschiedlichem Maße subventioniert werden. Simuliert werden Sätze von 10 bis 50 %. Außerdem wird angenommen, dass Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen nicht mehrwert-

Mobilisierung von einigen hunderttausend Vollzeitjobs möglich

Millionen von deutschen Haushalten beschäftigen Haushaltshilfen

⁷ Vgl. Jürgen Schupp: Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands. Materialien, Nr. 11/2002, DIW Berlin.

⁸ Die Lohnkosten für die Dienstleistungen werden im SOEP nicht erfasst. Sie wurden dem Mikrozensus entnommen und mit dem SOEP-Datenmaterial verknüpft.

Tabelle 1

Simulation alternativer Förderniveaus auf die private Nachfrage nach Haushaltshilfen

Zahl der Haushalte, die zusätzlich eine Haushaltshilfe nachfragen

	Lohnsubvention in Höhe von ...				
	10 %	20 %	30 %	40 %	50 % ¹
Insgesamt	351 704	745 539	1 183 867	1 668 738	2 201 827
Davon:					
gelegentliche Hilfe	128 309	266 468	413 955	570 002	733 589
regelmäßige Hilfe	223 395	479 071	769 912	1 098 736	1 468 238

¹ Vorschlag Rheinland-Pfalz.

Quellen: SOEP; Berechnungen des IZA, Bonn, und des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

steuerpflichtig sind und auch von der Zahlung von Arbeitgeberbeiträgen für 325-Euro-Jobs befreit werden. Für alle voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer zahlt die Agentur Beiträge zur Sozialversicherung, die jedoch vom Staat als Subvention an die Agentur geleistet werden. Der Arbeitnehmeranteil wird wie üblich vom Beschäftigten gezahlt (bei geringfügig Beschäftigten fällt dieser Anteil nicht an).

Es wird im Folgenden unterstellt, dass die Mehrzahl der gegenwärtig existierenden Jobs geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der Schattenwirtschaft sind. Nach Einführung der Dienstleistungsagenturen und der damit verbundenen Subventionen können sie zu sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstellen gebündelt werden. Kurzfristig wird eine solche Umwandlung nur für die neu nachgefragten Dienstleistungen unterstellt. Langfristig kann man auch eine teilweise Überführung des Ausgangsbestandes erwarten. Dies wird aber in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

Private Haushalte fragen weiterhin nur Dienste in geringfügigem Umfang nach. In dieser Studie wird angenommen, dass – rein rechnerisch – eine Agentur jeweils für vier private Haushalte eine Vollzeitstelle schafft. Vereinfacht wird angenommen, dass als Konsequenz der Förderung in privaten Haushalten keine illegale Beschäftigung mehr aufgenommen wird. Diese Annahme ist bezüglich der Abschätzung der fiskalischen Kosten für die Subvention unproblematisch. Je mehr Haushalte, die derzeit private Haushaltsdienstleistungen nachfragen, in der Schattenwirtschaft verbleiben, umso geringer sind die Förderkosten. Die Beschäftigungswirkung der hier untersuchten Politikmaßnahme wird hingegen nicht geringer sein, da neue Haushalte nur die sie interessierende Förderung erhalten können, wenn sie sich bei der Agentur melden.

Großes Beschäftigungspotential im Dienstleistungssektor durch gezielte Lohnsubventionen

Aus Tabelle 1 wird deutlich, welche Auswirkungen eine Reduzierung der Lohnkosten auf die Nachfrage nach Haushaltshilfen hat. Dabei werden fünf Förderniveaus unterschieden, von einer 10-prozentigen Kostenreduzierung bis hin zu der von Rheinland-Pfalz vorgeschlagenen 50-prozentigen Kostenreduzierung.

Geht man also – für einen regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer – von einem Bruttolohn von 8 Euro aus, verbleiben nach Abzug des Arbeitnehmeranteils und vor Abzug der Einkommensteuer 6,36 Euro beim Arbeitnehmer. Die Arbeitskosten für die Dienstleistungsagentur betragen allein aufgrund der Arbeitgeberbeiträge 9,64 Euro. Diese werden jedoch aufgrund der staatlichen Förderung des Arbeitgeberanteils nicht wirksam, sondern verbleiben bei 8 Euro pro Stunde. Dieser Betrag wird um 10 bis 50 % subventioniert. Für den nachfragenden Haushalt entstehen also – vernachlässigt man die Management- und Urlaubskosten der Agentur – Kosten zwischen 7,20 und 4 Euro pro in Anspruch genommener Dienstleistungsstunde. Die hohe Förderung sorgt also dafür, dass die Kosten niedriger sind als am Schwarzmarkt.

Basierend auf den jetzigen Strukturen der Beschäftigung von Haushaltshilfen in der Schattenwirtschaft führt eine Reduktion der Lohnkosten um 10 % zu einer zusätzlichen Nachfrage von etwa 350 000 Haushalten nach Haushaltshilfen, von denen knapp 130 000 Haushalte gelegentlich und gut 220 000 Haushalte regelmäßig eine Haushaltshilfe nachfragen würden.

Steigt das Ausmaß der Kostenreduzierung, so steigt die Nachfrage nach Haushaltshilfen überproportional. Bei einer Förderung der Lohnkosten um 50 % erhöht sich die Nachfrage sogar um über 2,2 Mill. Beschäftigungsverhältnisse. Dieser Effekt kann zum Teil mit der Tatsache erklärt werden, dass Haushaltshilfen dann nicht nur von einkommensstarken Haushalten nachgefragt werden, sondern auch von Haushalten mit vielen Kindern (aber einem geringen Pro-Kopf-Einkommen) und von Rentnerhaushalten, die einen erhöhten Bedarf an Hilfe im Haushalt haben, aber sehr sensibel auf den Preis dafür reagieren.

Das „Dienstmädchenprivileg“, nach dem die Ausgaben für Haushaltshilfen steuerlich absetzbar waren, ist keine Alternative zu Dienstleistungsagenturen, da es lediglich einkommensstarken Haushalten zugute kam, nicht jedoch einkommens-

Dienstleistungsagenturen bündeln Nachfrage zu Vollzeitjobs

schwachen Haushalten mit erhöhtem Dienstleistungsbedarf.⁹

Die Nachfrage nach Haushaltshilfen ist – unabhängig von Unterschieden in den Haushaltseinkommen und der Haushaltsstruktur – in Westdeutschland wesentlich ausgeprägter als in Ostdeutschland. Vergleicht man zwei ansonsten identische Haushalte, von denen einer im Westen und einer im Osten Deutschlands angesiedelt ist, so hat der westdeutsche Haushalt eine deutlich höhere Nachfrage nach Haushaltsdienstleistungen. Für die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland bedeutet dies, dass die dort besonders ausgeprägte Massenarbeitslosigkeit durch keine der untersuchten Förderniveaus signifikant gesenkt werden kann.

Diese Schätzungen basieren auf aktuellen Zahlen über haushaltsnahe Dienstleistungen. Langfristig ist es möglich, dass die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen noch weiter zunehmen wird, insbesondere wenn

- die Haushaltseinkommen weiter steigen,
- der Anteil der Rentner an den Haushalten sich erhöht,
- die institutionelle Betreuung von Kindern weiterhin lückenhaft bleibt,
- die Qualifikation von Frauen zunimmt,
- die Bereitschaft von Frauen, erwerbstätig zu sein, wächst,
- die steuerlichen Anreize insbesondere für Ehefrauen, berufstätig zu sein, steigen
- sowie das Niveau der sozialen Sicherung für erwerbsfähige Arbeitslose fällt.

Insgesamt reagiert der Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen also sehr sensibel auf monetäre Anreize. In Anbetracht des zurzeit geringen Ausmaßes der am Markt legal nachgefragten Dienstleistungen besteht über die Kostenreduzierung dieser Arbeit die Chance, eine große Anzahl neuer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu erschließen. Dies können einerseits zusätzliche Arbeitsverhältnisse sein, andererseits können auch bereits vor der Förderung existierende Beschäftigungsverhältnisse legalisiert werden.

Mit der Ausweitung des Marktes für legale Dienstleistungen entstehen positive Nebeneffekte. Durch die zusätzlichen Haushaltshilfen wird die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Senioren verbessert und somit die Erwerbstätigkeit in den betroffenen Haushalten gesteigert. Schließlich senkt die Lohnsubvention die zurzeit ausgeprägten Anreize für Schwarzarbeit.

Tabelle 2

Kosten der Förderung und Entlastung durch Arbeitsaufnahme

	Lohnsubvention in Höhe von ...				
	10 %	20 %	30 %	40 %	50 % ¹
Modell I: Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung durch Personen aus der Stillen Reserve					
Grundförderung (in Mrd. Euro pro Jahr)	1,4	3,1	5,1	7,6	10,5
Förderung pro Arbeitsplatz (in Euro pro Jahr)	3 989	4 172	4 337	4 548	4 773
Modell II: Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstätigkeit von Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern					
Grundförderung und Übernahme der Arbeitgeberbeiträge (in Mrd. Euro pro Jahr)	1,7	3,7	6,0	8,9	12,2
Entlastung durch eingesparte Sozialtransfers sowie zusätzliche Zahlungen von Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung (in Mrd. Euro pro Jahr)	1,4	3,0	4,7	6,7	8,8
Nettobelastung (in Mrd. Euro pro Jahr)	0,3	0,7	1,3	2,2	3,4
Nettoförderung pro Vollzeitjob (in Euro pro Jahr)	3 412	3 756	4 392	5 273	6 177

¹ Vorschlag Rheinland-Pfalz.

Quellen: SOEP; Berechnungen des IZA, Bonn, und des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Fiskalische Belastung bei Lohnsubventionen für Arbeitslose halten sich in Grenzen

Aus Tabelle 2 werden die Kosten und Entlastungen, die aus der Förderung resultieren, deutlich. Kosten entstehen durch die direkte Subventionierung der Löhne zu den unterschiedlichen Sätzen sowie durch die Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Entlastungen für den Staat und die Sozialversicherungen ergeben sich durch die eingesparten Transferzahlungen an in Arbeit vermittelte Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger. Außerdem wird der Staat durch Lohnsteuereinnahmen zusätzlich entlastet.

Die Nettokosten des Förderprogramms variieren je nach der Zusammensetzung der geförderten Beschäftigung. Stammen alle Haushaltshilfen, deren Beschäftigung gefördert wird, aus der Stillen Reserve, sind die Entlastungen geringer, als wenn alle Haushaltshilfen vorher Arbeitslosengeld bezogen hätten. Deshalb sind in der Tabelle 2 die Ergebnisse von zwei Modellen ausgewiesen, die gegensätzliche Fälle beschreiben.

In Modell I wird angenommen, dass alle zusätzlich beschäftigten Haushaltshilfen aus der Stillen Reserve stammen (also vor Aufnahme der Tätigkeit nicht in regulärer Arbeit oder nicht arbeitslos gemeldet waren) und in 325-Euro-Jobs beschäftigt

Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung reduziert Finanzierungskosten

⁹ Vgl.: Private Haushalte als Arbeitgeber bleiben beschäftigungspolitisch von geringer Bedeutung – „Hausmädchenprivileg“ überflüssig. Bearb.: Jürgen Schupp. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 13/2001.

werden. Für alle bisher als Haushaltshilfen Tätige wird dies ebenfalls unterstellt. Sie können sich deshalb registrieren lassen, und die Haushalte im Bestand können die Förderung ebenfalls erhalten. Diese Modellvariante führt bei gegebenem Fördervolumen weder zu Einspareffekten noch zu zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherungsträger, da angenommen wird, dass die Arbeitgeber von Haushaltshilfen von der pauschalierten Bezahlung von Sozialversicherungsbeiträgen befreit werden. Modell I bildet also einen oberen Rahmen für die Einschätzung der fiskalischen Belastung.

In Modell II ist die Annahme getroffen worden, dass alle zusätzlich beschäftigten Haushaltshilfen aus dem Bestand der Arbeitslosen stammen (also vor Aufnahme der Tätigkeit Zahlungen von den Sozialversicherungsträgern erhalten haben) und nun in sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen vermittelt werden. Diese Modellvariante bietet, bei gegebenem Fördervolumen, hohe Einsparpotentiale sowie neue Einnahmequellen und bildet so einen unteren Rahmen für die zu erwartenden fiskalischen Belastungen ab.

Die jährlichen Kosten der Förderung für Modell I reichen von 3 989 Euro pro Teilzeitarbeitsplatz bei einer 10-prozentigen Lohnsubventionierung bis zu 4 773 Euro pro Teilzeitarbeitsplatz bei einer 50-prozentigen Subventionierung (Tabelle 2). Die Förderkosten pro Arbeitsplatz liegen somit, je nach Förderniveau, mehr oder weniger deutlich über den Kosten von 3 900 Euro, die den Arbeitgebern im Rahmen eines 325-Euro-Jobs pro Jahr entstehen. Die Kosten steigen pro Arbeitsplatz, weil die erhöhte Förderung nicht nur zusätzliche Arbeitsplätze schafft, sondern allen subventionierten Arbeitsplätzen zugute kommt, d. h. auch jenen, die bereits bei einer niedrigeren Subvention entstanden sind.

Die jährlichen Kosten der Förderung für Modell II betragen 3 412 Euro pro Vollzeitarbeitsplatz bei einer 10-prozentigen und 6 177 Euro pro Vollzeitarbeitsplatz bei einer 50-prozentigen Subventionierung. Die Förderkosten pro Arbeitsplatz liegen somit deutlich unter den Kosten von 15 600 Euro, die für vier zusammengefasste 325-Euro-Jobs pro Jahr und pro Vollzeit Arbeitnehmer entstehen. Auch hier steigen die Kosten pro Arbeitsplatz mit zunehmender Förderung.

Wie erwartet, liegen die Kosten der Förderung für Modell II niedriger, da hier zusätzliche Einsparungen durch verminderte Zahlungen an Arbeitslose und zusätzliche Einnahmen durch Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung erzielt werden. Diese niedrigeren Kosten pro gefördertem Arbeitsplatz lassen sich erzielen, obwohl die Förder-

kosten der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitarbeitsplätze höher sind.

Insgesamt ist die Subvention von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen aus finanzpolitischer Sicht besonders attraktiv, wenn damit Arbeitslose sozialversicherungspflichtige Vollzeitjobs annehmen können. Zwei Gründe sprechen dafür, dass die Mehrzahl der geförderten Arbeitsverhältnisse eher Modell II als Modell I entsprechen, wobei auch Mischformen denkbar sind. Erstens ist die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten in Westdeutschland mit über 20 % besonders hoch. Hier gibt es also ein großes Potential an Arbeitnehmern, die eine Arbeit als Haushaltshilfe aufnehmen können. Für jeden vermittelten Arbeitslosen kann der Staat dann seine Transferzahlungen entsprechend reduzieren. Zweitens ermöglicht die Organisation der Haushaltsjobs über die Dienstleistungsagentur die Bündelung der Stellen zu sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstellen.

Für die Berechnungen der Finanzierungsfolgen der Lohnsubventionen wird angenommen, dass alle zurzeit in der Schattenwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer in legale Verträge überführt werden. Sollte ein Teil der bisherigen Arbeitnehmer in der Schattenwirtschaft verbleiben, so reduziert sich das Finanzierungsvolumen entsprechend. In anderen Worten, das in Tabelle 2 ausgewiesene Finanzierungsvolumen der Fördermaßnahme stellt die Obergrenze dar.

Fazit

Langfristig lässt sich die hohe Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten durch weitgehende Reformen des Arbeitsmarktes und des Netzes der sozialen Sicherheit, durch bessere Ausbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen und durch die Deregulierung von Produktmärkten bekämpfen.¹⁰ Im Teilarbeitsmarkt für haushaltsnahe Dienstleistungen zeigen ein Gutachten des IZA und weitere Berechnungen des DIW Berlin, dass eine gezielte und schnell umsetzbare Reform zugunsten von gering qualifizierten Arbeitslosen sowie zugunsten von privaten Haushalten möglich ist. Vor allem westdeutsche Haushalte fragen haushaltsnahe Dienstleistungen nach. Unter ostdeutschen Haushalten gibt es – auch bei gleichen Lebensumständen – nicht genügend Bedarf an Haushaltshilfen, um die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland deutlich zu senken.

¹⁰ Vgl. z. B. Klaus F. Zimmermann, Michael C. Burda, Kai A. Konrad, Friedrich Schneider, Jürgen von Hagen und Gert G. Wagner: Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, Nr. 11/1998, S. 652–653.

Kosten der Förderung pro Arbeitsplatz liegen deutlich unter dem Bruttolohn

Aus der Analyse wird deutlich, dass Geringqualifizierte durch Lohnsubventionen und die Aktivierung eines bisher stark unterentwickelten Marktes in produktive Arbeit vermittelt werden können. Dies hat keine volkswirtschaftlich untragbaren Kosten zur Folge, da die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen sehr sensibel auf monetäre Anreize reagiert. Die Lösung dieses Teilaspektes der deutschen Massenarbeitslosigkeit beinhaltet einerseits die Reduzierung der Schere zwischen Lohnkosten und Nettolohn sowie andererseits die Neuorganisation institutioneller Strukturen zur Überwindung hoher Transaktionskosten

in einem deswegen bislang unterentwickelten Markt.

Die Verknüpfung der Lohnsubvention mit der besonderen institutionellen Variante der Dienstleistungsagentur erlaubt eine bislang unmögliche und deshalb nicht erfolgte Marktentwicklung. Diese Kombination aus Lohnsubvention und institutioneller Reform zeichnet den Reformgedanken der rheinland-pfälzischen Gesetzesinitiative aus und ermöglicht eine besonders effektive und kostengünstige Arbeitsmarktmaßnahme zugunsten von gering qualifizierten Arbeitslosen.



Weiterführende Veröffentlichung des DIW Berlin zum Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)

Proceedings of the 2000 Fourth Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP2000)

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2001 (in Englisch)

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die zur Analyse und Auswertung des sozialen und wirtschaftlichen Verhaltens privater Haushalte in Deutschland dient. Als eine Längsschnittbefragung zielt das SOEP darauf ab, über einen langen Zeitraum Mikro-Daten zu konstanten und veränderlichen Faktoren bei Individuen, Haushalten und Familien zu erfassen. Die Befragungen sind beim SOEP so langfristig angelegt, dass die Daten auch zur Analyse generationenübergreifender Beziehungen genutzt werden können. Das SOEP ist Teil der nationalen und internationalen statistischen Infrastruktur.

Das Vierteljahrsheft ist eine Sammlung wissenschaftlicher Arbeitspapiere, die auf der IV. Internationalen Konferenz der SOEP User (GSOEP2000) in Berlin vorgestellt worden sind. Die Beiträge sind Zeugnis der stetigen Entwicklung und des kontinuierlichen Ausbaus des SOEP.

Auszug aus dem Inhaltsverzeichnis:

Does Part-Time and Intermittent Work During Early Motherhood Lead to Regular Work Later? Von Siv Gustafsson, Eiko Kenjoh, Cécile Wetzels

Pathways into Self-Employment in the United States and Germany. Von Patricia A McManus
Early Career Experiences and Later Outcomes: Comparing the United States, France, and Germany. Von David N. Margolis, Véronique Simonnet und Lars Vilhuber

Individual Heterogeneity, Job Matching, and Returns to Tenure in Germany. Von Kenneth A. Couch

The Dynamics of Reservation Wages: Preliminary Evidence from the GSOEP. Von Eswar S. Prasad

Cross-National Estimates of the Intergenerational Mobility in Earnings. Von Dean R. Lillard

Elke Holst, Dean R. Lillard und Thomas A. DiPrete (Hrsg.): Proceedings of the 2000 Fourth International Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP2000). Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 70, Heft 1/2001. Berlin: Duncker & Humblot. ISSN 0340-1707.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

**Einer Teilaufgabe liegt ein
Prospekt des Verlages
Duncker & Humblot bei.**