

Weinkopf, Claudia

**Article**

## Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen: sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Weinkopf, Claudia (2003) : Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen: sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 72, Iss. 1, pp. 133-147, <https://doi.org/10.3790/vjh.72.1.133>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99287>

**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.*

## **Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen\***

Von Claudia Weinkopf\*\*

**Zusammenfassung:** In diesem Beitrag werden die Chancen und Hemmnisse einer Förderung regulärer Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen analysiert. Nach den bisherigen Erfahrungen mit entsprechenden Ansätzen im In- und Ausland ist es in diesem Bereich zwar möglich, durch Subventionen zusätzliche Beschäftigung zu schaffen. Die kurzfristig erzielbaren Beschäftigungswirkungen sollten aber nicht überschätzt werden. Einerseits sind die Kosten professioneller Angebote – auch unter Berücksichtigung von Subventionen – deutlich höher als die üblichen Schwarzmarktpreise, was sich dämpfend auf die Nachfrage der Privathaushalte auswirken kann. Andererseits sind auch mögliche Engpässe auf der Arbeitsangebotsseite zu berücksichtigen: So ist die Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten offenbar keineswegs problemlos, was u. a. Anreizen zur Ausübung von Schwarzarbeit sowie dem bisher schlechten Image solcher Tätigkeiten und den eher unattraktiven Arbeitsbedingungen geschuldet ist. Darüber hinaus sind die Qualifikationsanforderungen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen nicht so gering, wie oftmals unterstellt wird.

**Summary:** This article focuses on the opportunities for and obstacles to the promotion of regular employment in household-related services. Previous experience with approaches in Germany and other European countries shows that subsidies may facilitate the creation of additional regular jobs in this area. Nevertheless, one should not overestimate the employment effects which can be achieved in the short run. On the one hand, this is related to the fact that the costs of professionalised services – even if subsidies are granted – tend to be significantly higher than on the black market, which may decrease the demand of private households. On the other hand, one has to take into account bottlenecks in labour supply: the recruitment of suitable employees tends to be difficult due to the poor image of such jobs and unattractive working conditions, as well as to incentives for employees to take up illicit work, among other factors. Furthermore, the knowledge and skills which are required in household-related services are not as low as is often assumed.

### **1 Einleitung**

In der Debatte über die Erschließung zusätzlicher Beschäftigung spielen haushaltsbezogene Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Zweifellos besteht ein großer (und vermutlich weiter wachsender) Bedarf von Privathaushalten an solchen Dienstleistungen, der bisher aber kaum zur Entstehung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze geführt hat, sondern offenbar weitgehend auf dem Schwarzmarkt gedeckt wird: Die Zahl der Privathaushalte in Deutschland, die nach eigenen Angaben regelmäßig oder zumindest gelegentlich eine Haushaltshilfe beschäftigen, liegt mit insgesamt 3,6 Millionen (vgl. Brück et al. 2002: 365) um ein Vielfaches höher als die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem

\* Manuskript abgeschlossen im Februar 2003.

\*\* Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, E-Mail: weinkopf@iatge.de

Bereich. Die Lücke wird auch durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht geschlossen, deren Zahl in Privathaushalten je nach Quelle auf zwischen 137 000 (Mikrozensus) und gut 1,1 Millionen (ISG 1999) beziffert wird (vgl. Schupp 2002). Zudem ist unklar, inwieweit es sich hierbei um „offizielle“ Arbeitsverhältnisse handelt, für die seit April 1999 pauschale Sozialabgaben abgeführt werden müssen. Nach vorliegenden Informationen kommen häufig weder Privathaushalte dieser Verpflichtung nach (vgl. ISG/Kienbaum 1999), noch haben Beschäftigte ein Interesse an einer Anmeldung ihrer Tätigkeit.

Wie verstärkte Anreize zur Nutzung legaler Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich geschaffen werden könnten, wird in Deutschland bereits seit Jahren diskutiert und auch erprobt – allerdings mit bisher eher geringem Erfolg: Die steuerliche Förderung und das Haushalts-scheckverfahren haben kaum dazu beigetragen, die Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten spürbar zu erhöhen. Die seit Mitte der 90er Jahre gestarteten Modellprojekte von Dienstleistungspools haben in der Regel keine Kostendeckung erreichen können. Dies wurde auch dadurch erschwert, dass ihre Inanspruchnahme in der Vergangenheit explizit von der steuerlichen Förderung ausgeschlossen war. Die diesbezüglichen Erfahrungen können aber wichtige Hinweise geben, welche Probleme zu berücksichtigen sind und was bei der Ausgestaltung von Subventionen zu beachten ist.

In jüngster Zeit hat die Frage der Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen neuen Auftrieb erhalten und ist stärker ins Zentrum der arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Debatten gerückt. Das ist allerdings mit einer Akzentverschiebung verbunden. Die Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen wird nunmehr als eine Art „kleine Lösung“ zur Förderung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland propagiert, die im Vergleich zu einer branchenübergreifenden Subventionierung von Niedriglohnjobs finanziell weniger aufwendig wäre (vgl. z. B. Schneider et al. 2002, Hartz-Kommission 2002). Als weiterer Vorteil wird angeführt, dass im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen eher als bei einer allgemeinen Subventionierung im Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen könnten, von denen zudem insbesondere gering Qualifizierte profitieren würden. So geht z. B. das DIW Berlin davon aus, dass durch die Umsetzung eines Förderkonzeptes des Landes Rheinland-Pfalz 550 000 zusätzliche Vollzeit Arbeitsplätze geschaffen würden (vgl. Brück et al. 2002).

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Entwicklung professioneller Angebote aus mehreren Gründen als Schlüssel für eine erfolgreiche Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen anzusehen ist. Allerdings ist vor überzogenen Erwartungen hinsichtlich der kurzfristig erzielbaren Beschäftigungswirkungen zu warnen: Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Kosten professioneller Angebote – auch unter Berücksichtigung von Subventionen – deutlich höher sind als die üblichen Schwarzmarktpreise, was sich dämpfend auf die Nachfrage der Privathaushalte auswirken kann. Zudem sind auch mögliche Engpässe auf der Arbeitsangebotsseite zu berücksichtigen: So ist die Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten für zusätzliche Arbeitsplätze offenbar keineswegs problemlos, was neben den bestehenden Anreizen für Schwarzarbeit u. a. auch dem bisher schlechten Image solcher Tätigkeiten und den eher unattraktiven Arbeitsbedingungen geschuldet ist. Darüber hinaus sind die Qualifikationsanforderungen in diesem Bereich nicht so gering, wie oftmals unterstellt wird.

## 2 Warum scheiterte das Steuermodell?

In Deutschland bestand von 1989 bis 2001 im Einkommensteuerrecht die Möglichkeit, die Kosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer Haushaltshilfe innerhalb bestimmter Grenzen steuerlich geltend zu machen.<sup>1</sup> Da von dieser Vergünstigung vor allem Haushalte mit hohem Einkommen profitierten, war oftmals abfällig vom „Dienstmädchenprivileg“ die Rede. Ergänzt wurde dieser Ansatz seit Anfang 1997 durch das so genannte „Haushaltsscheckverfahren“, das die Anmeldung von Haushaltshilfen und die Abführung der fälligen Sozialversicherungsbeiträge vereinfachen sollte (vgl. auch Schupp 2001). Gleichwohl waren Mitte 2000 nur 39 800 Personen in Privathaushalten sozialversicherungspflichtig beschäftigt, und der Haushaltsscheck wurde nur in knapp 4 000 Fällen genutzt (vgl. Schupp 2002: 20). Vor diesem Hintergrund wurde die steuerliche Förderung Ende 2001 wieder abgeschafft und die eingesparten Haushaltsmittel zur Finanzierung verbesserter Familienleistungen verwendet.

Für den Misserfolg der steuerlichen Förderung sind mehrere Ursachen zu identifizieren, die sowohl auf Schwächen bei der Ausgestaltung der Förderbedingungen als auch auf grundsätzliche Probleme verweisen:

- *Erstens* hat sich die steuerliche Absetzbarkeit ausschließlich auf die Kosten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Haushaltshilfen in Privathaushalten bezogen, was nicht der typischen Nachfrage nach solchen Dienstleistungen entspricht: Viele Haushalte benötigen entsprechende Unterstützung nur für wenige Stunden pro Woche oder können sich die Unterstützung nur in diesem Umfang leisten.
- *Zweitens* waren die Zusatzkosten für die Privathaushalte als Arbeitgeber – zumindest bei Nutzung des Haushaltsschecks – mit etwa 43 % der Lohnkosten sehr hoch (sie mussten die gesamten arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge übernehmen) und wurden nur im Bereich sehr hoher Einkommen durch die Steuerersparnis kompensiert (vgl. Emmerich 1997).
- *Drittens* war es offenbar auch für diejenigen Haushalte, die gleichwohl an einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ihrer Haushaltshilfe interessiert waren, keineswegs einfach, eine solche zu finden. Dies dürfte u. a. daran liegen, dass die bisher in diesem Bereich Tätigen nur selten bereit sind, eine offizielle sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen.

Die Ursachen hierfür sind in der Struktur der Personen, die bisher im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen überwiegend tätig sind, zu suchen: Offenbar handelt es sich teilweise um Ausländerinnen, die oftmals nicht über eine gültige Arbeitserlaubnis verfügen.<sup>2</sup> Diese haben keine Möglichkeit, ein offiziell angemeldetes geringfügiges oder gar sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen und somit zwangsläufig keinerlei Alternative zur Schwarzarbeit.

<sup>1</sup> Zunächst lag der Maximalbetrag pro Jahr bei 12 000 DM, und die steuerliche Absetzbarkeit war auf Familien mit mindestens zwei Kindern (bzw. einem Kind bei allein Erziehenden) unter zehn Jahren oder mit pflegebedürftigen Personen begrenzt. 1997 wurden diese einschränkenden Bedingungen aufgehoben, und der Maximalbetrag wurde auf 18 000 DM pro Jahr erhöht.

<sup>2</sup> Mitunter wird sogar behauptet, dass sie die Mehrheit der Haushaltshilfen in Deutschland stellen (vgl. z. B. Odierna 1992 und 1995). Diese Behauptung stützt sich allerdings auf eine überaus fragwürdige methodische Grundlage. Vgl. ausführlicher Bittner und Weinkopf (2002: 34 f.).

Eine zweite große Gruppe unter den derzeitigen Haushaltshilfen in Deutschland dürften verheiratete Frauen sein, die in ihrer Tätigkeit nur einen kleinen Nebenverdienst sehen und kein Interesse an einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung haben. Dies dürfte in Deutschland besonders relevant sein, da hier – anders als in vielen anderen Ländern – nach wie vor erhebliche Anreize für eine solche „Zuverdienst-Perspektive“ bestehen (vgl. Dingeldey 2000). Dies betrifft insbesondere das Ehegattensplitting, die kostenlose Mitversicherung von nicht oder nur geringfügig beschäftigten Ehegattinnen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie die umfangreiche Hinterbliebenenversorgung im Rentenrecht (vgl. auch Kirner 2002: 61). Diese Regelungen beinhalten für verheiratete Frauen erhebliche Anreize, im niedrigen Einkommensbereich eher schwarz oder geringfügig tätig zu sein, weil dies die finanziellen Vorteile der Alleinverdiener-Ehe nicht beeinträchtigt.

### 3 Professionalisierung als Alternative?

Da die meisten Privathaushalte haushaltsbezogene Dienstleistungen nur im Umfang weniger Stunden pro Woche nachfragen, wurde Mitte der 90er Jahre an verschiedenen Stellen die Idee entwickelt, die Stundenkontingente in verschiedenen Privathaushalten zu sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen bei so genannten Dienstleistungspools, -agenturen<sup>3</sup> oder -zentren zu bündeln (vgl. z. B. Böhmer 1995, Drohsel 1996, Weinkopf 1996). Diese fungieren anstelle der Privathaushalte als Arbeitgeber und tragen zur Professionalisierung solcher Dienstleistungen bei. Im Vergleich zu individuellen Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten bietet eine solche Organisationsform beiden Seiten erhebliche Vorteile:

- Die Kundinnen und Kunden müssen sich weder um Anwerbung, Einstellung und Anleitung der Haushaltshilfe noch um die Meldung bei den Sozialversicherungen und um die Abrechnung kümmern. Sie erhalten eine professionellere Dienstleistung als auf dem Schwarzmarkt, und die Pools stellen Ersatzpersonal, wenn die angestammte Hilfe krank oder im Urlaub ist. Bei Unfällen besteht Versicherungsschutz und im Falle von Beschädigungen können Gewährleistungsansprüche geltend gemacht werden. Insgesamt entlasten Pools die Auftraggeber im privaten Bereich von Koordinations- und Organisationsproblemen und ersparen ihnen die ansonsten anfallenden Formalitäten. Außerdem können die Pools bei Konflikten und Unstimmigkeiten vermittelnd eingreifen.
- Den Beschäftigten ermöglichen die Pools eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit bei einem Unternehmen, das ihnen tarifliche Entlohnung, Lohnfortzahlung bei Krankheit und Urlaub sowie Weihnachtsgeld u. Ä. garantiert. Sie haben Kolleginnen und Kollegen zum Austausch von Erfahrungen und zur Formulierung gemeinsamer Interessen, brauchen kein „schlechtes Gewissen“ gegenüber ihren Auftraggebern zu haben, wenn sie krank sind oder Urlaub haben, weil diese Ersatz erhalten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich bei Bedarf und Interesse weiter zu qualifizieren.

Seit Mitte der 90er Jahre sind bundesweit zahlreiche derartige Initiativen gestartet, die in den meisten Fällen eine zeitlich befristete öffentliche Anschubfinanzierung erhalten haben (vgl. Bittner et al. 1999; Bittner und Weinkopf 2000, 2002). Gemessen an der Zielsetzung,

<sup>3</sup> Bei diesem Begriff ist anzumerken, dass er teilweise auch zur Bezeichnung von Agenturen verwendet wird, die sich auf die *Vermittlung* von Haushaltshilfen spezialisiert haben, aber nicht selbst die Arbeitgeberfunktion übernehmen. Hier wird er jedoch synonym für Dienstleistungspools und -zentren gebraucht.

sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen zu schaffen und für Dienstleistungsangebote, die meist deutlich teurer waren als Schwarzarbeit, Kunden zu gewinnen, waren die Dienstleistungspools durchaus erfolgreich. Allerdings ist die Zahl der in diesem Bereich geschaffenen Arbeitsplätze angesichts der begrenzten Zahl von Initiativen gering geblieben. Zudem konnte die Zielsetzung, nach Auslaufen der öffentlichen Förderung kostendeckend zu arbeiten, in den meisten Fällen nicht erreicht werden, was dazu geführt hat, dass viele Projekte ihre Arbeit wieder einstellen mussten. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die Kunden ihre Kosten für die Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen im Rahmen der steuerlichen Förderung nicht geltend machen konnten, weil sich diese ausdrücklich nur auf Arbeitsverhältnisse von Privathaushalten als Arbeitgeber bezog.

Trotz zahlreicher Ankündigungen (z. B. im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung von 1998) und Initiativen (vgl. z. B. SPD-Bundestagsfraktion 1996, agil et al. 1999) sind bisher keine entsprechenden Maßnahmen umgesetzt worden, um die Rahmenbedingungen für den Betrieb von Dienstleistungsagenturen zu verbessern. Ob die Regelungen, die nunmehr auf der Basis der Vorschläge der Hartz-Kommission ab April 2003 umgesetzt werden, hierzu geeignet sein könnten, erscheint fraglich (vgl. Abschnitt 6).

#### **4 Ja, aber ...**

Die Schlussfolgerung, dass Subventionen für professionelle Angebote (bzw. für deren Inanspruchnahme) im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen erforderlich sind, ist eine zentrale, aber keineswegs die einzige Lehre, die aus den bisherigen Erfahrungen der Dienstleistungsagenturen gezogen werden sollte. Für die aktuellen Debatten über die Ausgestaltung von Förderkonzepten, die Höhe der Subventionen und die Abschätzung möglicher Beschäftigungswirkungen empfiehlt es sich, die Erfahrungen dieser Modellprojekte genauer zu analysieren. Dies betrifft einerseits die Frage, welche Preise erforderlich sind, damit eine kostendeckende Arbeitsweise bei professionellen Angeboten realisiert werden kann, und andererseits die Erfahrungen der Dienstleistungsagenturen bei der Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften.

##### **4.1 ... Professionalisierung hat ihren Preis**

Sowohl das IZA als auch das DIW Berlin haben in jüngster Zeit Berechnungen zu den Beschäftigungswirkungen, die durch Subventionen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen erzielt werden könnten, angestellt. Hier werden die Organisations- und Managementkosten von Dienstleistungsagenturen jedoch jeweils explizit außer Acht gelassen (vgl. Brück et al. 2002: 364, Schneider et al. 2002: 60). Da diese aber maßgeblichen Einfluss auf den Preis der Dienstleistungen haben, führt dies zur Annahme unrealistisch niedriger Kosten für die nachfragenden Haushalte und somit mittelbar auch zu einer Überschätzung der zusätzlichen Nachfrage, die durch Subventionen erschlossen werden könnte.

Nach den bisherigen Erfahrungen von Dienstleistungspools muss der Erlös pro Arbeitsstunde – ähnlich wie bei Zeitarbeitsunternehmen auch – mehr als das Doppelte des Bruttolohnes der Arbeitskräfte betragen, um eine Kostendeckung zu gewährleisten. Dies liegt nicht allein daran, dass der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsabgaben und die

anfallenden Overheadkosten berücksichtigt werden müssen, sondern resultiert auch daraus, dass nicht jede bezahlte Arbeitsstunde auch tatsächlich verkauft werden kann. Vielmehr sind Fahr- und Qualifizierungszeiten des Personals ebenso zu finanzieren wie Urlaub und krankheitsbedingte Ausfälle. Nach den bisherigen Erfahrungen von Dienstleistungspools lässt sich der Anteil der „produktiven“ Arbeitsstunden, in denen bezahlte Arbeitseinsätze in Privathaushalten erfolgen können, selbst bei guter Organisation kaum über 70 % steigern.<sup>4</sup> Zudem müssen die Agenturen ihren Kunden zumeist 16 % Mehrwertsteuer in Rechnung stellen, was die Preise zusätzlich erhöht und gleichzeitig die Spielräume für eine kostendeckende Arbeitsweise verringert.<sup>5</sup> Auch dies wird in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Eine genauere Analyse der Kostenstrukturen von Dienstleistungspools auf der Basis der bisher vorliegenden Erfahrungen legt nahe, dass der Preis von professionell erbrachten Dienstleistungen weniger unmittelbar von der Entlohnung der Beschäftigten abhängt als bei Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten. Vielmehr beeinflussen auch zahlreiche organisatorische Aspekte die Kosten solcher Angebote: Dies betrifft z. B. das räumliche Einzugsgebiet und die Entfernungen zwischen den Kundenhaushalten: Im Unterschied zu Handwerksunternehmen, die für Fahrzeiten in der Regel dieselben Sätze erheben wie für die Zeiten, in denen das Personal in Privathaushalten tätig ist, lässt sich dies bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen bisher kaum durchsetzen. So stellt nur ein Teil der Dienstleistungspools ihren Kunden bisher überhaupt Fahrzeiten in Rechnung – und wenn dies der Fall ist, meist mit einem niedrigen Pauschalbetrag, der kaum kostendeckend ist. Auch die Dauer der Einsätze spielt in diesem Kontext eine Rolle: Im Durchschnitt ist das Auftragsvolumen pro Kundenhaushalt bei den Dienstleistungspools eher gering, was die Chancen für eine kostendeckende Arbeitsweise verringert. Beispielsweise konzentriert sich die Nachfrage bei den Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen weit überwiegend auf Arbeitseinsätze von drei bis vier Stunden pro Woche.<sup>6</sup> Einige Agenturen versuchen, durch eine Staffelung ihrer Preise Anreize für längere Einsätze zu schaffen, weil diese aus betriebswirtschaftlicher Sicht rentabler sind (vgl. ausführlicher Bittner und Weinkopf 2002: 142), aber dies ist am Markt schwierig durchzusetzen. Diese Beispiele aus der konkreten Praxis zeigen, wie komplex die Organisation von professionell erbrachten haushaltsbezogenen Dienstleistungen ist.

Legt man die oben getroffene Annahme zur Mindesthöhe kostendeckender Preise zugrunde, so kommt man zu folgenden Ergebnissen: Bei einem Bruttolohn der Arbeitskräfte von 8 Euro ist davon auszugehen, dass der Nettopreis für eine Dienstleistungsstunde, die in einem Privathaushalt erbracht wird, bei mindestens 17 Euro liegen muss. Unter Berücksichtigung von 16 % Mehrwertsteuer ergibt sich hieraus ein von den Haushalten zu entrichtender Gesamtpreis von 19,72 Euro pro Stunde. Bei einer Subvention in Höhe von 50 % des Rechnungsbetrages, wie dies im rheinland-pfälzischen Gesetzentwurf zur Einführung einer „Hauswirtschaftszulage“ vorgesehen ist, würde der Eigenanteil des Haushaltes in diesem Fall also 9,86 Euro pro Stunde betragen. In seinen Berechnungen hinsichtlich der mit einer Subvention von 50 % der Kosten erzielbaren Beschäftigungswirkungen geht das DIW Berlin demgegenüber von einer Eigenbeteiligung der Privathaushalte von nur 4 Euro pro

<sup>4</sup> Bei den NRW-Pools entfielen z. B. 9 bis 10 % der Arbeitszeit auf Urlaub, 7 bis 10 % auf krankheitsbedingte Ausfälle, 3 bis 11 % auf Fahrzeiten und 5 bis 9 % auf sonstige Zeiten (z. B. Besprechungen und Qualifizierung). Vgl. Bittner und Weinkopf (2002: 114).

<sup>5</sup> Bei einem Nettopreis von z. B. 18 Euro für eine Arbeitsstunde macht dies allein 2,88 Euro aus.

<sup>6</sup> Dies steht im Übrigen auch im Widerspruch zur Annahme der DIW-Studie, dass das von vier Privathaushalten nachgefragte Stundenvolumen ausreicht, um einen Vollzeitarbeitsplatz zu schaffen (vgl. Brück et al. 2002, 366).

Stunde aus. Die erhebliche Differenz resultiert daraus, dass nicht nur die Organisationskosten ausgeblendet werden, sondern zusätzlich auch angenommen wird, dass der Staat die vollen Sozialversicherungsbeiträge übernimmt (vgl. Brück et al. 2002: 366).

Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist jedoch davon auszugehen, dass selbst bei einer Subvention in Höhe von 50 % der Kosten die Inanspruchnahme von Dienstleistungspools deutlich teurer sein wird als die üblichen Preise auf dem Schwarzmarkt. Dies erscheint auch durchaus gerechtfertigt, da die Kunden bei legalen Angeboten erfahrungsgemäß auch höhere Erwartungen an die Qualität haben. Zudem bekommen sie haushaltsbezogene Dienstleistungen ohne weiteren Aufwand und mit der Möglichkeit von Beschwerden, Nachbesserungsmöglichkeiten und Schutz vor möglichen Schäden. Für höhere Preise gegenüber dem Schwarzmarkt spricht außerdem, dass durch die Subventionen die Entwicklung eines professionellen Marktes gefördert werden soll, was auch bedeutet, dass die gesellschaftliche Wertschätzung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen und die Zahlungsbereitschaft mindestens mittelfristig gesteigert werden müssen.

Um die zusätzlichen Kosten zu begrenzen, wird mitunter vorgeschlagen, dass sich Dienstleistungsagenturen auf die Vermittlung von Arbeitskräften an Privathaushalte beschränken oder vorrangig auf die Einstellung von geringfügig Beschäftigten setzen sollen. Dies erscheint allerdings wenig zukunftsweisend, weil dadurch sowohl die angestrebte Professionalisierung als auch die Gewinnung von Arbeitskräften, die mehr als einen Zuverdienst suchen, erschwert würden.

#### 4.2 ... und die Rekrutierung von geeignetem Personal ist keineswegs einfach

Bei der Gründung der Dienstleistungspools war von vielen erwartet worden, dass die größte Schwierigkeit darin bestehen wird, für die angebotenen Dienstleistungen Kunden zu gewinnen. Tatsächlich hat sich aber eher die Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten als besonders problematisch erwiesen (vgl. Bittner et al. 1999: 42 f.). Nicht selten mussten Wartelisten angelegt werden, da die Nachfrage der Privathaushalte mit dem vorhandenen Personal nicht erfüllt werden konnte. Worauf sind Probleme bei der Rekrutierung geeigneter Arbeitskräfte zurückzuführen? Offenbar spielen hierbei mehrere Faktoren eine Rolle – und zwar einerseits die bereits in Abschnitt 3 skizzierten besonderen Anreize zu Schwarzarbeit und geringfügiger Beschäftigung für bestimmte Beschäftigtengruppen. Andererseits kommen das eher schlechte Image solcher Tätigkeiten sowie die tatsächlich oftmals nicht besonders attraktiven Arbeitsbedingungen und – nicht zuletzt – die keineswegs geringen Qualifikationsanforderungen zum Tragen.

##### 4.2.1 Eher ungünstige Arbeitsbedingungen ...

Ein zentrales Problem bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen besteht darin, dass das Image solcher Tätigkeit bei potentiellen Beschäftigten sehr gering ist (vgl. bezogen auf Dänemark auch Sundbo 1997: 599). Dieses Problem wird auch durch Bemühungen zur Professionalisierung nicht gänzlich gelöst. Zwar bieten Dienstleistungspools, wie auch die Ergebnisse von Beschäftigtenbefragungen belegen, den Vorteil, dass die Beschäftigten trotz der oft kurzen Arbeitseinsätze in Privathaushalten bei Interesse auch Teilzeitarbeit mit einer längeren Arbeitszeit oder gar



Vollzeitarbeit leisten können. Im Vergleich zu Schwarzarbeit, aber auch zu geringfügiger Beschäftigung bestehen weitere Vorteile in der sozialen Absicherung und in regulären Arbeitsbedingungen (z. B. tarifliche Entlohnung, betriebliche Sonderzahlungen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Gewährung bezahlten Urlaubs etc.).<sup>7</sup> Die befragten Beschäftigten heben darüber hinaus positiv hervor, dass sie – anders als bei individuellen Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten – nicht auf sich alleine gestellt sind, sondern in betrieblichen Strukturen arbeiten können. Dies ermöglicht nicht nur soziale Kontakte mit Kolleginnen und Kollegen, sondern auch eine Entlastung vom Organisationsaufwand bei der Gewinnung von Kunden und eröffnet berufliche Entwicklungschancen und Qualifizierungsoptionen (vgl. Bittner und Weinkopf 2002: 137 f.).

An den eher unattraktiven Arbeitsinhalten und körperlich hohen Anforderungen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen können aber auch Dienstleistungspools nur begrenzt etwas verändern (vgl. auch Platzer 2002: 6). Denn Privathaushalte delegieren – insbesondere bei einem kleinen Dienstleistungsvolumen – üblicherweise die Arbeiten im Haushalt, die sie selbst am wenigsten gerne erledigen (z. B. die Grundreinigung, Fensterputzen, Bügeln). Je nach Anzahl der Kundenhaushalte müssen die Beschäftigten also gleich mehrmals diejenigen Aufgaben erledigen, die körperlich besonders belastend oder in anderer Hinsicht unangenehm sind. Hinzu kommt, dass die Beschäftigten in aller Regel diese Arbeiten auch selbst im eigenen Haushalt erledigen müssen, weil sie typischerweise finanziell nicht in der Lage sind, diese von Dritten erledigen zu lassen. Vor diesem Hintergrund erscheinen potentiellen Arbeitskräften Tätigkeiten in anderen Bereichen wie im Handel oder in der Altenpflege oftmals attraktiver. Wenn solche Alternativen bestehen, entscheiden sich viele gegen eine Arbeitsaufnahme im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. Sind solche Tätigkeiten demnach, wie oftmals behauptet wird, ein Sammelbecken für die besonders Benachteiligten?

#### 4.2.2 ... und keineswegs geringe Qualifikationsanforderungen

Rekrutierungsschwierigkeiten resultieren nicht nur aus einem eher geringen Interesse potentieller Beschäftigter, im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen zu arbeiten. Vielmehr ist auch von Bedeutung, dass die Qualifikationsanforderungen bei solchen Tätigkeiten allgemein sowie insbesondere bei professionellen Unternehmen keineswegs gering sind (vgl. auch Sundbo 1997: 597, Le Feuvre 2000, Cancedda 2001: 84). Dies steht in einem krassen Widerspruch zu Behauptungen, es handele sich bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen um „Einfacharbeitsplätze für gering Qualifizierte“ bzw. um einen Arbeitsbereich, in dem insbesondere Frauen mit Erfahrungen in der Hausarbeit problemlos integriert werden könnten (vgl. z. B. Brück et al. 2002: 365).

Eine solche Argumentation erscheint kontraproduktiv, wenn man die legale Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen ausweiten will. Denn die Gewinnung von Personal für solche Arbeitsplätze wird in größerem Umfang nur gelingen, wenn das schlechte Image solcher Tätigkeiten überwunden wird. Die Unterstellung geringer Qualifikationsanforderungen verkennt zudem, dass die Arbeit in Privathaushalten keineswegs einfach

<sup>7</sup> Obwohl z. B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zumindest bei geringfügiger Beschäftigung grundsätzlich vorgesehen ist, berichten Betroffene häufig, dass dies in der Praxis nicht der Fall ist. Mehr noch: Sie fühlen sich oftmals auch selbst verpflichtet, versäumte Arbeitsstunden nachzuholen.

bzw. anspruchslos ist. Vielmehr werden hohe Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse wie auch an die sozialen Kompetenzen der Beschäftigten gestellt. Anders als häufig behauptet,<sup>8</sup> sind die Anforderungen bei einer berufsmäßigen Durchführung haushaltsbezogener Dienstleistungen in fremden Haushalten anders und höher als diejenigen bei privater Hausarbeit, die typischerweise über die Woche verteilt, selbst bestimmt und durchmischt mit Erwerbsarbeit, Kinderbetreuung, Freizeit etc. geleistet wird. Außerdem wird die Arbeit im eigenen Haushalt auch nur nach den persönlichen Maßstäben ausgeführt, die individuell sehr unterschiedlich sein können. Die Arbeit in fremden Haushalten muss demgegenüber den Ansprüchen der jeweiligen Kunden genügen, die meist deutlich höher sind als der Anspruch an die eigene Hausarbeit. Dies gilt insbesondere, wenn – wie bisher im Fall der Dienstleistungsagenturen – der Preis erheblich über den üblichen Preisen für Schwarzarbeit liegt.

Die Tätigkeit in mehreren Haushalten erfordert offensichtlich eine hohe Kundenorientierung und Flexibilität, um sich auf ganz unterschiedliche Wünsche, Erwartungen und Ausstattung einstellen zu können. Darüber hinaus müssen die Beschäftigten in der Lage sein, ohne Anleitung selbständig zu arbeiten und sich die Arbeit so einzuteilen, dass die vereinbarten Aufgaben in der zur Verfügung stehenden Zeit auch erledigt werden können.<sup>9</sup>

Die bisherigen Erfahrungen der Dienstleistungspools in Deutschland zeigen deutlich, dass nur wenige Beschäftigte den hohen körperlichen Belastungen und durchaus nicht geringen Anforderungen an die Fach- und Sozialkompetenz gewachsen sind. Die Fluktuation unter den Beschäftigten ist hoch, was sowohl durch arbeitnehmer- als auch durch arbeitgeberseitige Kündigungen bedingt ist: Arbeitskräfte kündigen, weil sie sich den Anforderungen solcher Tätigkeiten nicht gewachsen fühlen oder einen anderen attraktiveren Arbeitsplatz gefunden haben; die Dienstleistungspools selbst verweisen darauf, dass Beschäftigte nicht selten den hohen Kundenerwartungen an die Qualität der Dienstleistungen nicht gerecht werden. Vor diesem Hintergrund halten die meisten Verantwortlichen sowohl vorgeschaltete als auch beschäftigungsbegleitende Qualifizierung für zwingend erforderlich, um Beschäftigte auf ihre Tätigkeit vorzubereiten und sie in der Ausübung zu unterstützen (vgl. Bittner et al. 1999: 27). Mehr noch: Um solche Arbeitsplätze für Beschäftigte attraktiver zu gestalten und um zu gewährleisten, dass diese auch über eine längere Zeit übernommen werden können, müssten die typischen und derzeit am häufigsten nachgefragten Dienstleistungen im Bereich der Haushaltsreinigung mit anderen Aufgaben kombiniert werden (z. B. Gartenarbeit, Botengänge oder Betreuungsaufgaben). Eine solche Erweiterung des Dienstleistungsspektrums würde allerdings eher noch höhere und breitere Qualifikationen der Beschäftigten erfordern.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Tätigkeiten im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen zwar nicht unbedingt eine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern, aber hohe Anforderungen an die Sozialkompetenz und fachlichen Kenntnisse der Arbeitskräfte stellen. Die Integration von formal gering Qualifizierten ist möglich, setzt aber voraus, dass diese den hohen physischen Arbeitsbelastungen gewachsen sind. Zudem müssen die Beschäftig-

<sup>8</sup> Vgl. z. B. Brück (2002: 365): „Hinzu kommen viele Personen aus der Stillen Reserve, insbesondere Hausfrauen, die als Haushaltshilfe arbeiten können.“ Oder eine Pressemitteilung von Florian Gerster, in der behauptet wird, dass Ältere und Behinderte in diesem Bereich neue Beschäftigungsperspektiven finden könnten (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2002).

<sup>9</sup> Die Verantwortlichen des Dienstleistungspools der Picco Bella gGmbH in Aachen, bei der auch Qualifizierung und Beschäftigung in den Bereichen gewerbliche Gebäudereinigung sowie Wäscherei organisiert werden, betonen, dass die Anforderungen an die Beschäftigten, die in Privathaushalten eingesetzt werden, weitaus höher sind als in den anderen Bereichen, in denen die Arbeit eher in Gruppen und unter Anleitung durchgeführt wird.

ten sowohl fachlich vorbereitet als auch beschäftigungsbegleitend weiter qualifiziert werden.

## 5 **Erzielbare Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen**

Um eine neue Förderung auf der politischen Ebene durchzusetzen, ist es erfahrungsgemäß hilfreich, wenn sowohl hohe Beschäftigungseffekte als auch gute Integrationschancen für besonders benachteiligte Arbeitslose prognostiziert werden. Allerdings bleiben die tatsächlichen Resultate dann oft hinter den hoch gesteckten Erwartungen zurück. Diese Gefahr besteht auch im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. Die vorliegenden Erfahrungen aus Deutschland wie auch aus anderen europäischen Ländern legen nahe, dass in diesem Bereich zweifellos zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden kann, aber die kurzfristig erzielbaren Beschäftigungseffekte nicht überschätzt werden sollten. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die Anreize zur Ausübung von Schwarzarbeit sowie geringfügiger Beschäftigung vor allem bei verheirateten Frauen in Deutschland besonders hoch sind und es keineswegs leicht sein wird, diese Anreize durch gegenläufige Förderkonzepte zu kompensieren. Erschwerend kommt hinzu, dass das Unrechtsbewusstsein sowohl auf Seiten der Kunden als auch auf Seiten der Beschäftigten bisher ausgesprochen gering ist. Echte Alternativen zur Schwarzarbeit und eine Perspektive zur Aufwertung haushaltsbezogener Dienstleistungen im gesellschaftlichen Bewusstsein bieten nur gut durchdachte Ansätze, die auf eine Professionalisierung solcher Dienste setzen.

Die Modellversuche zur Einrichtung von Dienstleistungsagenturen haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass hierdurch sowohl attraktivere Arbeitsplätze für die Beschäftigten geschaffen als auch Privathaushalte als Kunden gewonnen werden können – und zwar sowohl solche, die zuvor Schwarzarbeit genutzt haben, als auch andere, die sich bisher selbst geholfen haben. Auf diese Weise sind erste Schritte in Richtung der Entwicklung eines professionellen Marktes eingeleitet worden, der durch entsprechende Subventionen unterstützt werden sollte. Dabei besteht eine wichtige Zielsetzung auch darin, die Zahlungsbereitschaft für solche Dienstleistungen zumindest mittelfristig zu erhöhen.

Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen muss sich auch dem Problem stellen, dass eine Reihe von mentalen Barrieren bestehen, die Privathaushalte davon abhalten, haushaltsbezogene Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen (vgl. Sundbo 1997, Weinkopf 2000). Die Einschätzung, dass es gesellschaftlich nicht akzeptabel sei, „seinen Dreck von Hausangestellten beseitigen zu lassen“, hat bei vielen potentiellen Kunden für solche Dienste noch Bedeutung. Anders ist kaum zu erklären, warum etwa 90 % der Privathaushalte in Deutschland bisher auf jedwede Unterstützung im Haushalt verzichten. Die Überwindung solcher Vorbehalte wird am ehesten gelingen, wenn Arbeitsplätze in diesem Bereich den üblichen Standards entsprechen und nicht mehr mit äußerst niedriger Entlohnung und schlechten Arbeitsbedingungen verbunden sind. Anderenfalls bleibt das Stigma der „Dienstbotenbeschäftigung“ bestehen, die bei vielen auf Ablehnung stößt.

Allerdings können bei einer Professionalisierung der Dienstleistungsangebote die Preise nicht mehr auf dem heutigen Niveau im Schwarzmarkt gehalten werden, was die erzielbaren Steigerungen der Nachfrage vermutlich dämpft. Ansätze zur Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen stehen offenbar grundsätzlich vor dem Dilemma, dass eine Professionalisierung einerseits erforderlich erscheint, um das Arbeits-

feld für Beschäftigte attraktiver zu gestalten und um zusätzliche Kunden zu gewinnen. Dies verteuert aber andererseits die Dienstleistungen und verengt zudem die Möglichkeiten, in diesem Bereich Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte Arbeitslose zu erschließen (vgl. auch Cancedda 2001: 71). Gleichwohl gibt es keine realistische und Erfolg versprechende Alternative zur Professionalisierung, wenn ein neuer Markt erschlossen werden soll, der mittelfristig auch ohne oder zumindest mit geringeren Subventionen auskommen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die aktuellen Prognosen unrealistisch, dass im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen kurzfristig weit über 500 000 Vollzeitarbeitsplätze für gering Qualifizierte erschlossen werden könnten. Aber selbst wenn zunächst deutlich weniger zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden könnte, spricht dies keineswegs dagegen, diesen Weg einzuschlagen. Dies gilt umso mehr, als die Ausweitung des Angebots haushaltsbezogener Dienstleistungen einen Beitrag leisten könnte, um die unzureichenden Unterstützungsangebote im Alltag und insbesondere zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland zu verbessern.

## **6 Die aktuellen Förderkonzepte auf dem Prüfstand**

Es ist überaus umstritten, welcher konkrete Weg bei einer Förderung beschritten werden sollte. Dies dürfte auch ein zentraler Grund dafür sein, dass bisher keine nachhaltigen Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen worden sind. Ein kontroverser Aspekt ist z. B. die Frage, welche Art von haushaltsbezogenen Dienstleistungen gefördert werden sollte: nur die Angebote von professionellen Unternehmen, wie es z. B. auch bei den recht erfolgreichen Fördermaßnahmen in Dänemark (vgl. z. B. Sundbo 1997, Platzer 2002, Danish Commerce and Companies Agency 1999) der Fall ist, oder eher ein breites Spektrum, das auch – wie in Frankreich (vgl. Le Feuvre 2000) – die Förderung individueller Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten umfasst.

Während sich die meisten Vorschläge, die in den vergangenen Jahren entwickelt worden sind, auf die Förderung professioneller Angebote konzentriert haben (vgl. z. B. SPD-Bundestagsfraktion 1996, agil et al. 1999), setzen aktuelle Förderkonzepte auf ein breites Spektrum von Förderoptionen. Dies gilt für den Gesetzentwurf zur Einführung einer so genannten „Hauswirtschaftszulage“, den das Land Rheinland-Pfalz im November 2001 in den Bundesrat eingebracht hat (vgl. Bundesrat-Drucksache 1016/2001), ebenso wie für die gesetzliche Umsetzung der entsprechenden Vorschläge der Hartz-Kommission, die im April 2003 in Kraft tritt: Abweichend von der allgemeinen Regelung, dass Arbeitgeber für „Minijobs“ mit einem Monatsverdienst von bis zu 400 Euro künftig eine pauschale Abgabe in Höhe von 25 % leisten müssen, müssen Privathaushalte 12 % abführen. Gleichzeitig können Privathaushalte künftig Teile der Kosten für haushaltsbezogene Dienstleistungen von ihrer Steuerschuld abziehen.<sup>10</sup> Dies gilt für Minijobs ebenso wie für sozialversicherungspflichtig beschäftigte Haushaltshilfen und auch für die Inanspruchnahme von diesbezüglichen Unternehmen, z. B. Dienstleistungsagenturen (vgl. Übersicht).

<sup>10</sup> Im Unterschied zu den ursprünglichen Vorschlägen der Hartz-Kommission sind keine Sonderregelungen für Personen mit geringer Steuerschuld vorgesehen. Dies schließt z. B. Rentnerinnen und Rentner aus der Förderung aus.

## Übersicht

**Eckpunkte aktueller Vorschläge zur Förderung der Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen**

	Gesetzentwurf Rheinland-Pfalz	Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission ab 1. April 2003
Konzept	Hauswirtschaftszulage	Besondere Minijob-Regelung (bis 400 Euro)
Förderung	Erstattung von 30 % (geringfügige Beschäftigung) bis 50 % (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Bruttovergütung bzw. des Bruttorechnungsbetrages (Dienstleistungsagenturen)) <sup>1</sup>	Erhebung einer Sozialversicherungspauschale von 12 % des Lohns  Steuerliche Abzugsfähigkeit eines Teils der Kosten für haushaltsbezogene Dienstleistungen
Abwicklung	Arbeitsämter	Bundesknappschaft (Minijobs) bzw. Finanzämter
Förderhöhe	Max. 300 Euro pro Haushalt und Monat	Minijobs: 10 %, maximal 510 Euro; sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: 12 %, maximal 2 400 Euro; haushaltsbezogene Dienstleistungen von Unternehmen: 20 %, maximal 600 Euro (jeweils pro Jahr)
Förderfähige Dienstleistungen	Gemäß Ausbildungsverordnung für Hauswirtschaftler/-innen	„Tätigkeit, die sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt wird“

<sup>1</sup> Zusätzlich wird darauf verwiesen, dass die betreffenden Beschäftigten bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen (orientiert am Arbeits- und am Haushaltseinkommen sowie an der Kinderzahl) ggf. eine ergänzende Förderung nach dem Mainzer Modell in Anspruch nehmen können. Neueintritte in diese Förderung sind allerdings nur bis Ende 2003 möglich.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Als Argument für eine breite Förderung der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen wird oftmals angeführt, dass sich kurzfristig größere Beschäftigungseffekte erzielen ließen, wenn auch die Möglichkeit zur unmittelbaren Legalisierung bestehender Schwarzarbeit eingeräumt wird. Angesichts der hier skizzierten gegenläufigen Anreize für die so Beschäftigten erscheint es jedoch offen, inwieweit diese tatsächlich die Möglichkeit bzw. ein Interesse haben, ihre Schwarzarbeit zu legalisieren.

Zusätzliche sozialversicherungspflichtige Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen werden sich in größerem Umfang nur schaffen lassen, wenn gleichzeitig auch die Rahmenbedingungen für Dienstleistungsagenturen und andere bereits bestehende Unternehmen (z. B. aus den Bereichen Gebäudereinigung und Zeitarbeit), die ihr Dienstleistungsangebot entsprechend erweitern könnten, verbessert werden. In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass deren notwendigerweise höhere Kosten bei der konkreten Ausgestaltung der Förderung angemessen berücksichtigt werden. Während dies im rheinland-pfälzischen Gesetzentwurf gewährleistet ist, fällt die steuerliche Förderung, die ab 1. April 2003 umgesetzt wird, eher bescheiden aus. Mit der für Dienstleistungen von Unternehmen vorgesehenen Abzugsfähigkeit von 20 % wird nur ein kleiner Teil der Mehrkosten solcher Angebote kompensiert (nur wenig mehr als die zu entrichtende Umsatzsteuer in Höhe von 16 %). Demgegenüber deckt der steuerliche Abzug bei Minijobs fast die gesamten Kosten für legale Beschäftigung ab, und auch für die Beschäftigten werden die Anreize, nur geringfügig tätig zu sein, durch die Neuregelungen nochmals erhöht: Arbeitsverhältnisse mit einem Monatsverdienst von bis zu 400 Euro blei-

ben künftig sozialabgaben- und steuerfrei. Insofern stehen die Chancen für die Schaffung von zusätzlichen voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen eher schlecht.

Eine wichtige Anforderung an Förderkonzepte im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen besteht nach den bisherigen Erfahrungen grundsätzlich auch darin, dass ihre „Philosophie“ den Kundinnen und Kunden auf der einen und den potentiellen Beschäftigten auf der anderen Seite gut vermittelbar ist. Dies wird bei den aktuell vorliegenden Vorschlägen dadurch erschwert, dass sie mehrere unterschiedliche Fördervarianten beinhalten, die in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden müssten. Zudem würde die Auszahlung der Förderbeträge an die Privathaushalte aufgrund ihrer großen Zahl einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand verursachen, als wenn – wie beim Home Service-Programm in Dänemark (vgl. z. B. Sundbo 1997; Platzer 2002) – die Subventionen direkt an die Anbieter gewährt würden, deren Zahl deutlich geringer ist. Diese Aspekte wurden bei der Ausgestaltung der künftigen Förderung ebenso wenig berücksichtigt wie die Notwendigkeit, die Ausweitung der legalen Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen durch Qualifizierungsangebote für potentielle Arbeitskräfte zu flankieren (vgl. ausführlicher Weinkopf 2002: 163 f.).

## 7 Fazit

Der Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen bietet grundsätzlich gute Chancen, um durch Subventionen zusätzliche Beschäftigung zu erschließen. Zudem könnte dadurch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert werden. Allerdings sollten die kurzfristig erzielbaren Beschäftigungswirkungen nicht überschätzt werden. Dies betrifft vor allem die Möglichkeiten einer Legalisierung bereits bestehender Schwarzarbeitsverhältnisse, zu der insbesondere die Beschäftigten oft wenig Anreiz haben. Bessere Chancen bietet nach vorliegenden Erfahrungen die Förderung qualitativ hochwertiger Angebote im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. Aber auch die Entwicklung eines professionellen Marktes braucht Zeit, zumal Hemmnisse nicht nur bei der Nachfrage der Privathaushalte, sondern auch bei der Verfügbarkeit interessierter und geeigneter Arbeitskräfte zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Rede von den „Einfacharbeitsplätzen“ und der „Niedriglohnbeschäftigung“ im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen nicht nur unzutreffend, sondern zusätzlich auch strategisch unklug. Die beschäftigungspolitische Wirksamkeit einer Förderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen wird nach allen bisherigen Erfahrungen nicht nur durch die Höhe der Subventionen beeinflusst, sondern auch dadurch, ob es gelingt, für diesen Bereich Beschäftigte zu gewinnen und Angebote zu entwickeln, die für Kundinnen und Kunden wirklich attraktiv sind. Es erscheint fraglich, ob die ab 1. April 2003 geltenden Regelungen geeignet sind, hier grundlegende Veränderungen zu bewirken.

## Literaturverzeichnis

agil, CASA BLANKA, Dienstleistungspool der Picco Bella gGmbH und Institut Arbeit und Technik (1999): *Eckpunkte zur zukünftigen Förderung von Dienstleistungspools*. Vervielfältigtes Manuskript, o. O.

- Bittner, Susanne, Simone Strauf und Claudia Weinkopf (1999): *Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-05. Gelsenkirchen.
- Bittner, Susanne und Claudia Weinkopf (2000): Dienstleistungspools am Scheideweg – Erfahrungen und Perspektiven der Förderung haushaltsbezogener Dienste. *WSI-Mitteilungen*, 53 (4), 256–264.
- Bittner, Susanne und Claudia Weinkopf (2002): *Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven*. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Download unter: <http://www.iatge.de>).
- Böhmer, Maria (1995): *Geringfügige Beschäftigung im Bereich privater Haushalte/Dienstleistungszentren*. Vervielfältigtes Manuskript vom 10. August 1995. Bonn.
- Brück, Tilman, John Haisken-De New und Klaus F. Zimmermann (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Vorschlag aus Rheinland-Pfalz kann eine halbe Million Arbeitsplätze bringen. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23/2002, 363–369.
- Bundesanstalt für Arbeit (2002): *Gerster: Beschäftigungspotenziale in privaten Haushalten nutzen*. Presse-Info vom 18. Juni 2002. Nürnberg.
- Bundesrat-Drucksache 1016/2001: *Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz. Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungsförderung in Privathaushalten*.
- Bundestag-Drucksache 14/9946: *Antrag: „Neue Beschäftigung – schnelle Vermittlung – erstklassiger Service. Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen“* vom 11. September 2002.
- Cancedda, Alexandra (2001): *Employment in Household Services*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin (Download unter: <http://www.eurofound.ie>).
- Danish Commerce and Companies Agency (1999): *Report on the Danish Home-Service Scheme 1998*. Ministry of Business and Industry. Kopenhagen.
- Dingeldey, Irene (2000): Einkommensteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich. In: Dingeldey, Irene (Hrsg.): *Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich*. Opladen, 11–47.
- Drohse, Petra (1996): Hausarbeit als Erwerbsarbeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3-4, 40–46.
- Emmerich, Knut (1997): *Wann rechnet sich die Haushaltshilfe?* IAB-Kurzbericht Nr. 4. Nürnberg.
- Hartz-Kommission (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Bericht der Kommission. Berlin.
- ISG/Kienbaum (1999): *Geringfügige Beschäftigung nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln, Düsseldorf.
- Kirner, Ellen (2002): Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Familienpolitik: Die Familie mehr, die traditionelle Ehe weniger fördern. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71 (1), 52–66.
- Le Feuvre, N. (2000): *Employment, Family and Community Activities: A New Balance for Women and Men. France*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin (Download unter: <http://www.eurofound.ie>).

- Odierna, Simone, unter Mitarbeit von Karin Baumann (1992): *Die Rückkehr des Dienstmädchens durch die Hintertür. Empirische Befunde und theoretische Vorarbeiten zur Analyse bezahlter Arbeit in Privathaushalten*. Schriften des Sonderforschungsbereichs 333 der Universität München. München.
- Odierna, Simone (1995): Private Haushalte als Arbeitgeber oder: Die Rückkehr des Dienstmädchens durch die Hintertür. In: Gräbe, Silvia (Hrsg.): *Private Haushalte und neue Arbeitsmodelle. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im Kontext veränderter Lebensformen*. Frankfurt a. M., New York, 87–100.
- Platzer, Ellinor (2002): *Domestic Services and the Division of Labour. The Example of the Danish Home Service Scheme* (Download unter: <http://www.hum.vxu.se/publ/humanetten/nummer10/art0207.html>).
- Schneider, Hilmar, Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, Karl Brenke, John Haisken-De New und Wolfram Kempe (2002): *Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*. Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn.
- Schupp, Jürgen (2001): Private Haushalte als Arbeitgeber bleiben beschäftigungspolitisch von geringer Bedeutung – „Hausmädchenprivileg“ überflüssig. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 13/2001, 201–210.
- Schupp, Jürgen (2002): *Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands*. DIW-Materialien 11. Berlin.
- SPD-Bundestagsfraktion (1996): *Die Beschäftigungschancen im Dienstleistungsbereich besser nutzen – Mehrere Hunderttausend neue Arbeitsplätze möglich*. Pressemitteilung Nr. 0927 vom 30. Mai 1996. Bonn.
- Sundbo, Jon (1997): The Creation of Service Markets to Solve Political-Sociological Problems: The Danish Home Service. *Service Industries Journal*, 17 (4), 580–602.
- Weinkopf, Claudia (1996): Dienstleistungspools – ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten? *WSI-Mitteilungen*, 49 (1), 36–43.
- Weinkopf, Claudia (2000): Von der Dienstleistungslücke zu neuen intelligenten Angebotsformen? Strategien zur Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Schäfer, Claus (Hrsg.): *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*. Hamburg, VSA, 267–292.
- Weinkopf, Claudia (2002): „Es geht auch anders“ – Reguläre Beschäftigung durch Dienstleistungspools. In: Gather, Claudia, Birgit Geissler und Maria S. Rerrich (Hrsg.): *Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*. Münster, Westfälisches Dampfboot, 154–166.



**This article has been cited by:**

1. Helma Lutz, Ewa Palenga-Möllenbeck. 2010. Care Work Migration in Germany: Semi-Compliance and Complicity. *Social Policy and Society* 9:03, 419-430. [[CrossRef](#)]