



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Dossier

Familienunterstützende Dienstleistungen – Förderung haushaltsnaher Infrastruktur

**Materialien aus dem Kompetenzzentrum
für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Dossier

Familienunterstützende

Dienstleistungen – Förderung

haushaltsnaher Infrastruktur

Erstellt durch:

Prognos AG

**im Auftrag des Kompetenzzentrums familienbezogene Leistungen im
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Autoren:

Michael Steiner

Dr. Michael Böhmer

Unter Mitarbeit von:

Thomas Fischer

Inhalt

I. Resümee	5
II. Begriffliche Abgrenzung und staatliche Förderung	7
III. Gesetzlicher Rahmen, Formen der Beschäftigung und Zugangswege.....	9
3.1 Der gesetzliche Rahmen.....	9
3.1.1 Steuerliche Förderung	9
3.1.2 Sozialrechtliche Begünstigung	10
3.2 Formen der Beschäftigung	10
3.2.1 Haushaltsnahe Minijobs.....	10
3.2.2 Midijobs	12
3.2.3 Selbstständigkeit	13
3.3 Formen der Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen	14
3.3.1 Dienstleistungsagenturen	14
3.3.2 Ideenwettbewerb Unternehmen Familie	16
3.3.3 Mehrgenerationenhäuser.....	16
3.3.4 Lokale Bündnisse für Familien	17
3.3.5 Industrie- und Handelskammern	18
3.3.6 Minijob-Zentrale.....	19
3.3.7 Modellprojekt zur Förderung: „Haushaltsassistenz für die Pflege“	19
3.4 Zusammenfassende Einschätzung.....	21
IV. Internationaler Vergleich	22
4.1 Sozialpolitische Rahmenbedingungen	22
4.2 Kontinentaleuropäische Beispiele	23
V. Anbieter und Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen	26
5.1 Die Anbieter: unterdurchschnittliche Löhne	26
5.2 Die Nachfrage: Inanspruchnahme und Potenziale	28
5.3 Erkennbares Nachfragepotenzial.....	31
VI. Volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen	35
6.1 Beschäftigungspotenzial	35
6.2 Fiskalische Kosten der Förderung.....	36
VII. Ausblick.....	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Minijobs in Privathaushalten seit 2003	11
Abbildung 2: Tätigkeiten der Minijoberinnen und Minijobber, Anteile in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)	12
Abbildung 3: Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen	27
Abbildung 4: Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen im Vergleich zur Verteilung in der Bevölkerung	28
Abbildung 5: Inanspruchnahme einer Haushalts- oder Putzhilfe nach Haushaltstyp, Anteile an allen Haushalten des Typs, 2006	29
Abbildung 6: Nachfragepotenzial nach Haushalts- u. Putzhilfen – insgesamt in Prozent.....	31
Abbildung 7: Wunsch nach einer Haushaltshilfe abhängig vom Tätigkeitsbereich, in Prozent	32
Abbildung 8: Verfügbarkeit einer guten Haushaltshilfe, in Prozent.....	33
Abbildung 9: Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Haushaltshilfen, in Prozent der Befragten; Mehrfachnennungen möglich	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fördertatbestände für haushaltsnahe Dienstleistungen	7
Tabelle 2: Kosten der steuerlichen Förderung nach § 35a EStG (in Mio. Euro)	10
Tabelle 3: Zahlen zur Nutzung von Midijobs.....	12
Tabelle 4: Kosten der Agentur für haushaltsnahe Arbeit je Arbeitsstunde.....	15
Tabelle 5: Legal Beschäftigte in privaten Haushalten in Europa, Anteil an allen Erwerbstätigen und Anteil Frauen, 2005	22
Tabelle 6: Bruttodurchschnittslöhne von Erbringern haushaltsnaher Dienstleistungen (Median), je Monat, in Euro	26
Tabelle 7: Potenzielle Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen und Subventionsbedarf bei alternativen Stundenlöhnen	38
Tabelle 8: Fiskalische Wirkungen einer Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen.....	39

I.

Resümee

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Haushaltsnahe Dienstleistungen schaffen Freiräume für Familien und bieten Beschäftigungsmöglichkeiten.¹ Eine Unterstützung haushaltsnaher Dienstleistungen leistet – unter vertretbarem Aufwand – einen spürbaren Beitrag, Angebot und Nachfrage auf diesem Markt enger zusammenzubringen und weitverbreitete Schwarzarbeit zu reduzieren. Auch die Angehörigen werden in ihrer Pflegeleistung unterstützt.

Familien wünschen sich und brauchen Unterstützung durch Entlastung bei der Bewältigung ihrer Alltagsaufgaben. Haushaltsnahe Dienstleistungen schaffen diese Entlastung. Haushaltsnahe Dienstleistungen sind aber nicht nur den Familien von Nutzen. Sie sind auch gesamtwirtschaftlich ein Gewinn. Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Klauertagung von Meseberg im Jahr 2007 den Prüfauftrag erteilt, die Fördertatbestände und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, damit mehr Haushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber auftreten können.

Das vorliegende Dossier betrachtet zunächst die Marktteilnehmer auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite und identifiziert ausgehend von den Rahmenbedingungen der Förderung und der Infrastruktur Handlungsmöglichkeiten für die Politik. Dabei kommt dieses Dossier zu folgenden Erkenntnissen: Im Vergleich zu anderen Ländern werden haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland – neben der Schwarzarbeit – meist in Form von Minijobs erbracht. Professionelle, gewerbliche Angebote durch spezialisierte Unternehmen/Agenturen sind nur in geringem Maße verbreitet. Die Förderung erfolgt in Deutschland vorwiegend im Steuer- und Abgabenrecht. Beispiele aus anderen kontinentaleuropäischen Ländern zeigen, dass eine subjektbezogene Förderung z.B. über Gutscheine erfolgreich sein kann.

Derzeit erbringen rund 1,3 Mio. legal Beschäftigte in 3,8 Mio. Haushalten haushalts- und personennahe Dienstleistungen, insbesondere in der Pflege rund um ältere Menschen. Diese Dienstleistungen werden zu rund einem Drittel im Nebenerwerb von Frauen erbracht. Auf der Nachfrageseite nehmen rund 10 Prozent der Haushalte haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch. Weitere 10 Prozent haben in der Vergangenheit bereits entsprechende Unterstützung in Anspruch genommen und weitere 15 Prozent können sich dies in Zukunft vorstellen. Der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen hat sein Potenzial somit **bei Weitem** nicht ausgeschöpft.

¹ Das BMFSFJ spricht in seiner Öffentlichkeitsarbeit von familienunterstützenden Dienstleistungen. Der in der Fachwelt vorherrschende und folgend in der Hauptsache verwandte Begriff lautet „haushaltsnahe Dienstleistungen“.

Bei näherer Betrachtung der Haushaltstypen fällt auf, dass vor allem ältere Menschen sowie Haushalte mit einem relativ hohen Einkommen legale Beschäftigung in Anspruch nehmen, wohingegen der Bedarf und die Bereitschaft dazu bei berufstätigen Eltern besonders ausgeprägt ist, was für ein nennenswertes Potenzial der Nachfrage spricht. Die wöchentlich nachgefragte Zeit beträgt im Durchschnitt 4,7 Stunden. Mit dem Umfang des Angebotes ist ein großer Teil der Haushalte zufrieden, mit der **Qualität** der Angebote jedoch weniger. Dienstleistungsagenturen, die Transparenz über die Qualität herstellen könnten, werden nur rudimentär in Anspruch genommen.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen ist bei 1,3 Mio. Beschäftigten – davon 500.000 als Haushaltshilfe – bereits im Status quo hoch. Bei entsprechender Ausgestaltung der Rahmenbedingungen im Steuer- und Transfersystem kann realistisch bei den Haushaltshilfen mit einer **Zunahme von etwa 130.000 Beschäftigten** – gemessen in Vollzeitäquivalenten – gerechnet werden.

Ein wichtiger Schritt, die vorhandenen Beschäftigungspotenziale auszuschöpfen, könnte darin bestehen, die Förderung deutlich **zu vereinfachen** und ihre **Wirksamkeit** durch flankierende Maßnahmen und Informationskampagnen zu **steigern**. Daneben ist eine bessere Unterstützung von Dienstleistungsagenturen erforderlich. Es bieten sich drei Umsetzungspfade an:

- Förderung der Nachfrageseite durch eine Optimierung der steuerlichen Förderung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen durch mehr Transparenz der Regelungen und durch Erhöhung der Spielräume für deren Inanspruchnahme durch die privaten Haushalte.
- Stärkung der Angebotsseite durch Programme zur Stabilisierung des Marktes sowie durch die Bildung von Informationsnetzwerken, Lernpartnerschaften und Praxistransfer.
- Flankierung der nachfrage- und angebotsseitigen Förderung durch Maßnahmen der Arbeitsförderung, Qualifizierung und Existenzgründungshilfe.

Im Folgenden wird eine Analyse des Marktpotenzials von haushaltsnahen Dienstleistungen vorgenommen. Zunächst wird der Begriff der haushaltsnahen Dienstleistungen abgegrenzt und anschließend der bestehende gesetzliche Förderrahmen sowohl national als auch international näher beleuchtet. Daran anknüpfend wird neben der Angebotsstruktur haushaltsnaher Dienstleistungen insbesondere ihre Inanspruchnahme durch private Haushalte dargestellt. Anschließend werden die aktuellen Fördermöglichkeiten in Deutschland erörtert. Darauf aufbauend werden die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Ausbaus haushaltsnaher Dienstleistungen sowie die damit einhergehenden fiskalischen Wirkungen untersucht.

II.

Begriffliche Abgrenzung und staatliche Förderung

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Unter haushaltsnahen Dienstleistungen sind all jene Tätigkeiten zu verstehen, die von Nicht-haushaltsmitgliedern gegen Entgelt erbracht werden und notwendig sind, um den Alltag in privaten Haushalten zu bewältigen. Entscheidend ist, dass diese Leistungen prinzipiell auch von den Nutzerinnen und Nutzern selbst unentgeltlich erbracht werden könnten bzw. traditionell in Eigenarbeit erbracht werden.²

Dazu zählen folgende Tätigkeiten:

1. Hausarbeitstätigkeiten wie Reinigung, Wäscheversorgung, Einkaufen, Aufräumen, Gartenarbeiten;
2. Betreuungs- und Pflegeaufgaben wie Kinderbetreuung, Hausaufgabenhilfe, Fahrdienste, Betreuung von Seniorinnen und Senioren und Kranken, Betreuung von pflegebedürftigen Personen;
3. einfache Reparatur- und Instandhaltungstätigkeiten.

Der Bereich der Reparatur- und Instandhaltungstätigkeiten umfasst nur Schönheitsreparaturen und einfache handwerkliche Tätigkeiten. Ausgeschlossen sind grundsätzlich alle Tätigkeiten für private Haushalte, die außerhalb des Haushalts (etwa in Institutionen wie Wohnheimen, Schulen, Kranken- oder Pflegestationen) erbracht werden.

Tabelle 1: Fördertatbestände für haushaltsnahe Dienstleistungen

Dienstleistung	Art der Regelung	Fördersatz	Höchstbetrag (pro Jahr)	Finanzielle Wirkungen (Mio. Euro)			
				2005	2006	2007	2008
Haushaltsnahe Minijobs	Steuerermäßigung	10%	510 €	90	90	90	90
Sozialversicherte Haushaltshilfe		12%	2.400 €	20	20	20	20
Pflegedienste und Dienstleistungsagenturen		20%	1.200 €	850	890	965	965
Handwerkerdienstleistungen		20%	600 €	-	315	2.185	2.185
Kinderbetreuung	Freibetrag	67%	4.000 € je Kind	130	620	620	620

(Quelle: eigene Zusammenstellung nach dem 21. Subventionsbericht der Bundesregierung 2008)

² Vgl. Eichhorst, Tobsch, Familienunterstützende Dienstleistungen. Internationale Benchmarking-Studie. BMFSFJ, Berlin, 2007.

Pflegedienstleistungen werden im Rahmen der Pflegeversicherung sowie der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert. Die Betreuung älterer Menschen steht in diesem Dossier jedoch nicht im Fokus der Dienstleistungen für Familien. Fragen der Betreuung von Kindern werden in einem weiteren Kontext an anderer Stelle behandelt. Da ein großer Teil der geförderten Handwerkerdienstleistungen nicht das Kriterium der einfachen Substituierbarkeit durch eigene Heimarbeit erfüllt, wird dieser Bereich im Folgenden ebenfalls nicht behandelt. Aus diesen Gründen konzentriert sich das Dossier auf die unter Punkt 1 genannten Tätigkeiten. Alle nachfolgend analysierten Angebots- und Nachfragepotenziale sowie Beschäftigtenzahlen beziehen sich ausschließlich auf Hausarbeitstätigkeiten gemäß Punkt 1.



Gesetzlicher Rahmen, Formen der Beschäftigung und Zugangswege

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Aufbauend auf dem aktuellen gesetzlichen Rahmen werden im Folgenden Beschäftigungs- und Vermittlungsformen haushaltsnaher Dienstleistungen dargestellt. Dabei erweisen sich zunächst die Minijobs als die mehrheitlich genutzte Beschäftigungsform; weiterhin ist die Struktur der aktuellen Vermittlungswege verbesserungswürdig.

3.1 Der gesetzliche Rahmen

Bereits ab 2003 wurden mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowohl die steuerliche Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EStG) als auch die sozialrechtliche Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten (§ 8a SGB IV) eingeführt.

3.1.1 Steuerliche Förderung

Bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen sieht § 35a EStG eine Ermäßigung von der tariflichen Einkommensteuer vor. Hierfür kann zwischen folgenden Optionen gewählt werden:

- 10 Prozent der Aufwendungen, höchstens 510 Euro im Jahr, bei geringfügiger Beschäftigung im Privathaushalt („haushaltsnaher Minijob“),
- 12 Prozent der Aufwendungen, höchstens 2.400 Euro im Jahr, bei sozialversicherungspflichtigen, haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen
oder
- 20 Prozent der Aufwendungen, höchstens 1.200 Euro im Jahr, für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen, etwa über selbstständige Anbieter oder Dienstleistungsagenturen.

Tabelle 2 führt die Kosten der durch Bund und Länder getragenen jährlichen Subventionen für die einzelnen steuerlichen Förderungen auf. Es fällt auf, dass die Subventionierungen für Minijobs sowie für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 2005 bis 2008 konstant geblieben sind, während der Dienstleistungsbereich in seiner Gesamtheit kontinuierlich stärker gefördert wurde. Dies ist offenkundig auf einen Anstieg im Bereich der Pflegeleistungen zurückzuführen.

Tabelle 2: Kosten der steuerlichen Förderung nach § 35a EStG (in Mio. Euro)

	2005	2006	2007	2008
Minijobs	90	90	90	90
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	20	20	20	20
Dienstleistungen – auch für Pflegebedürftige	850	890	965	965

Quelle: Subventionsbericht der Bundesregierung, 2008

Des Weiteren sind seit 2006 zusätzliche Förderungsmaßnahmen gesetzlich verankert. Durch das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung wurde ab dem Veranlagungszeitraum 2006 u.a. der abziehbare Höchstbetrag für Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsleistungen von 600 Euro auf 1.200 Euro erhöht. Auch die Betreuung von Kindern im Privathaushalt kann als haushaltsnahe Dienstleistung gefördert werden. Hier sind jedoch die seit 2006 geltenden Regelungen für den steuerlichen Abzug von Kinderbetreuungskosten vorrangig. Zwei Drittel der Betreuungskosten für Kinder unter 14 Jahren werden bis zu einem Höchstbetrag von 4.000 Euro je Kind steuerlich anerkannt, wenn die Eltern erwerbstätig sind.

3.1.2 Sozialrechtliche Begünstigung

Im Sozialrecht ist die Förderung der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten (haushaltsnahe Minijobs) in § 8a SGB IV verankert. Wenn in einem Privathaushalt eine Haushaltshilfe geringfügig beschäftigt wird, zahlen private Haushalte als Arbeitgeber auf den Bruttolohn

- 5 Prozent zur gesetzlichen Krankenversicherung, sofern der Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gesetzlich krankenversichert ist,
- 5 Prozent zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- 1,6 Prozent Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung,
- 0,1 Prozent Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz und
- gegebenenfalls 2 Prozent einheitliche Pauschsteuer.

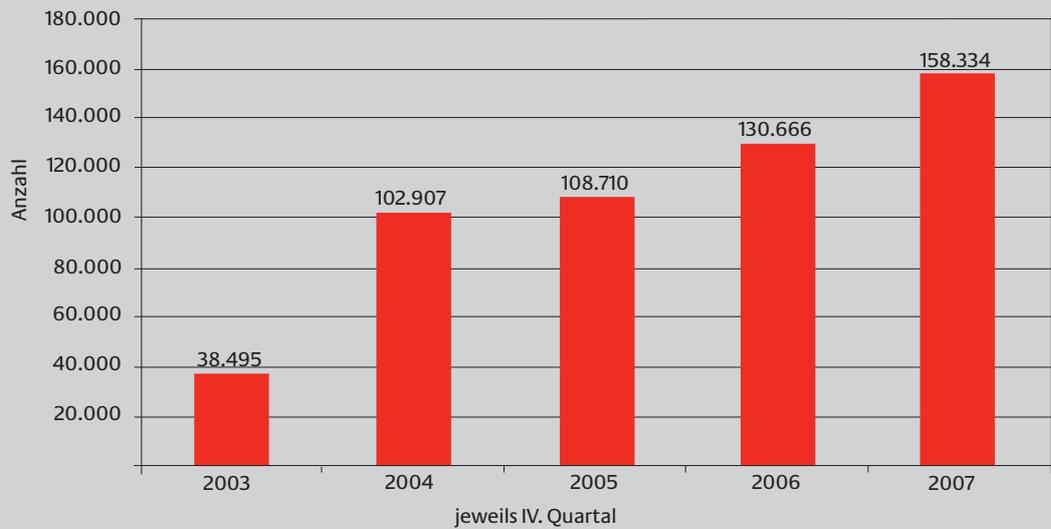
Für gewerbliche Minijobs hingegen müssen Arbeitgeber einen Abgabensatz von 30 Prozent des Bruttolohns aufwenden. Das gilt auch, wenn private Dienstleistungsagenturen haushaltsnahe Dienstleistungen mithilfe geringfügig Beschäftigter erbringen.

3.2 Formen der Beschäftigung

3.2.1 Haushaltsnahe Minijobs

Seit der Einführung der steuer- und sozialrechtlichen Förderung für haushaltsnahe Minijobs hat sich die Zahl der gemeldeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten mehr als verfünffacht.

Abbildung 1: Entwicklung der Minijobs in Privathaushalten seit 2003



Quelle: Minijob-Zentrale

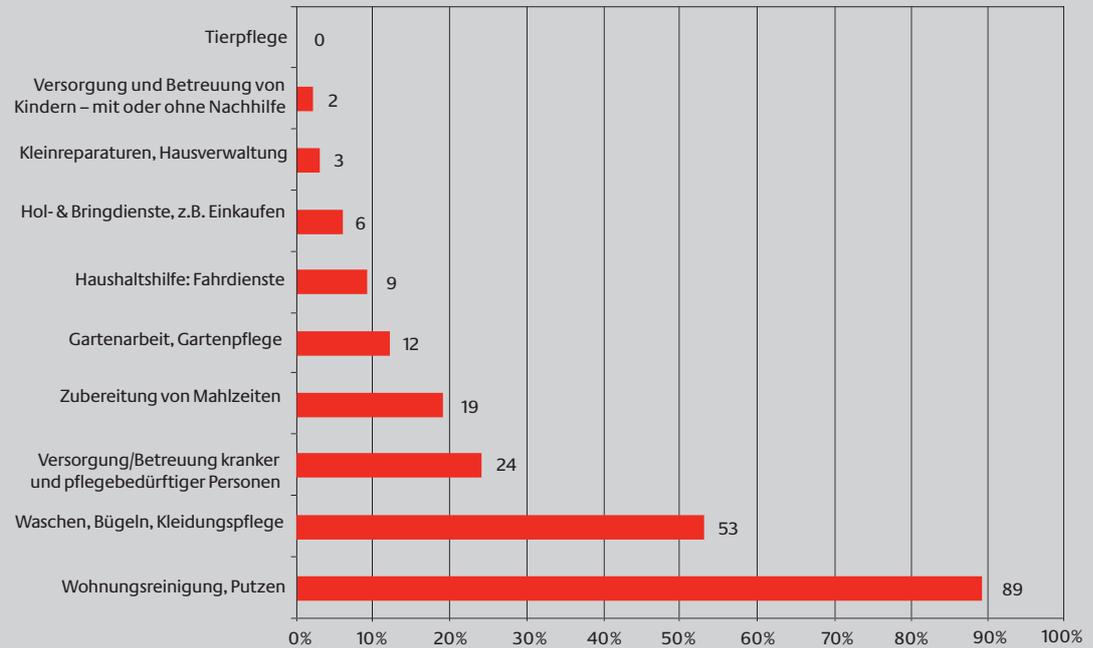
Es ist anzunehmen, dass die Nachfrage nach Haushaltshilfen mittelfristig weiter zunehmen wird. Heute sind mehr als 90 Prozent der Minijobber weiblich und ein Großteil (>75 Prozent) ist über 40 Jahre alt. Durchschnittlich werden, bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 6 Stunden, 209 Euro je Monat verdient. Minijobs werden in der Hauptsache als Hinzuverdienstmöglichkeit genutzt; in der Regel liegen weitere Quellen für das Haushaltseinkommen vor.

Zurzeit besteht in Deutschland ein Haushaltsscheckverfahren, welches die Anmeldung von im Privathaushalt beschäftigten Haushaltshilfen sowie die Berechnung und Abführung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Minijob-Zentrale³ vereinfacht. Der Haushaltsscheck ist ein Vordruck zur An- und Abmeldung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers für die Sozialversicherung. Er ist Grundlage für die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge und die Abbuchung der fälligen Zahlungen. Der Arbeitgeber muss sich nur um die An- und Abmeldung kümmern. 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. Voraussetzung für das Haushaltsscheckverfahren ist, dass es sich um ein geringfügiges, versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis in einem Privathaushalt handelt. Zudem muss der Arbeitgeber der Minijob-Zentrale eine Ermächtigung zum Einzug der Pauschalbeiträge für die Sozialversicherung, der Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz sowie eventuell zu zahlenden einheitlichen Pauschalsteuer erteilen.

³ Siehe zur Erläuterung Abschnitt 3.3.6 Minijob-Zentrale.

Minijobberinnen und Minijobber üben heute vor allem folgende Tätigkeiten aus:

Abbildung 2: Tätigkeiten der Minijobberinnen und Minijobber, Anteile in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: GIB 2007

3.2.2 Midijobs

Mit der Reform der geringfügigen Beschäftigung im April 2003 ist für Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen zwischen 400 und 800 Euro eine sogenannte Gleitzone eingeführt worden, in der der arbeitnehmerseitige Beitragssatz zur Sozialversicherung mit 4 Prozent beginnt und dann sukzessive ansteigt, bis er bei 800 Euro den üblichen Satz von rund 19,5 Prozent erreicht. Die Arbeitgeber sind von dieser Gleitzone-Regelung allerdings nicht betroffen. Sie müssen oberhalb von 400 Euro den normalen Beitragssatz zur gesetzlichen Sozialversicherung abführen. Dies gilt auch für Privathaushalte.

Tabelle 3: Zahlen zur Nutzung von Midijobs

Zahl der Midijobberinnen und Midijobber (Stand: Dezember 2005)	
Insgesamt	946.000
Frauen	75,2%
Männer	24,8%
Teilzeit	58,8%
Vollzeit	41,2%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2007

Insgesamt arbeiten rund 816.000 Midijobberinnen und Midijobber (86 Prozent) im Dienstleistungsbereich. Davon sind 15.600 (2 Prozent) in privaten Haushalten beschäftigt. Dieser geringe Anteil ist darauf zurückzuführen, dass Midijobs im Gegensatz zu den Regelungen des Minijobs weniger attraktiv sind. Für Verheiratete, die beitragsfrei in der gesetzlichen Krankenversicherung des Partners mitversichert sind, sind Midijobs u.a. unattraktiv, weil

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

sie sich bei Überschreiten der 400-Euro-Grenze selbst krankenversichern müssen. Je nach persönlichen Verhältnissen kann das dazu führen, dass der Nettoverdienst aus einem Midijob geringer ist als aus einem Minijob.

Aus Sicht von Privathaushalten als Arbeitgeber sind Midijobs im Vergleich zu anderen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen ebenfalls wenig attraktiv, weil der normale Satz der Sozialversicherungsabgaben anfällt und alle Arbeitgeberpflichten übernommen werden müssen.

Der deutlich höhere Höchstsatz der steuerlichen Förderung (2.400 statt 510 Euro pro Jahr) scheint hierbei keine wirksame Anreizfunktion zu entfalten. Zudem überschreitet das Arbeitsvolumen, das private Haushalte nachfragen, die Schwelle der Minijobs oftmals ohnehin nicht.

Die Attraktivität der Minijobs gegenüber Midijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung resultiert im Wesentlichen aus der reduzierten Steuer- und Beitragsbelastung. Diese Attraktivität korrespondiert jedoch mit einer Diskriminierung jener Beschäftigungsverhältnisse, durch die die Erfüllung der Finanzierungserfordernisse des Staates gewährleistet werden. Insofern ist eine Ausweitung dauerhafter Minijob-Beschäftigungsverhältnisse durchaus kritisch zu betrachten.

3.2.3 Selbstständigkeit

Ogleich die Selbstständigkeit eine attraktive legale Beschäftigungsform für den Dienstleister darstellt, wird diese Erwerbsform von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen bisher selten genutzt. So sind nur 5,4 Prozent der haushaltsunterstützenden Dienstleister im Haupterwerb und lediglich 8,1 Prozent der Dienstleister im Nebenerwerb als Selbstständige gemeldet.⁴

Die „Ich-AG“ (Existenzgründungszuschuss), die im Jahr 2003 auf Vorschlag der Hartz-Kommission eingeführt wurde, zielte explizit darauf ab, kleine Existenzgründungen, insbesondere im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen, zu fördern und zu einer Legalisierung bislang auf dem Schwarzmarkt erbrachter Dienstleistungen beizutragen. Allerdings wurde der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“), der eine wesentliche Wirkung der Arbeitsmarktintegration insbesondere von Langzeitarbeitslosen entfalten sollte, hinsichtlich seiner Reichweitenwirkung erheblich eingeschränkt. Der Geltungsbereich des Existenzgründungszuschusses bezog zunächst alle Arbeitslosen ein. Jedoch wurde der Existenzgründungszuschuss an eine erfolgreiche Prüfung der Geschäftspläne von Bezieherinnen und Beziehern des Arbeitslosengeld I geknüpft. Seit dem 1. Juni 2006 ist dieses Förderinstrument ausgelaufen und es wurden für eine Übergangszeit nur noch jene Existenzgründungen gefördert, für die vor diesem Stichtag ein Anspruch bestanden hatte.

Seit Mitte 2006 wurde die Förderung durch die „Ich-AG“ durch den Gründungszuschuss ersetzt. Zeitweise gab es daneben mit dem Überbrückungsgeld für Selbstständige ein weiteres Förderinstrument, das jedoch mit der Einführung des Gründungszuschusses ausgelaufen ist.

⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Familienunterstützende Dienstleistungen – Marktstrukturen, Potentiale und Politikoptionen, Köln 2008.

Der Gründungszuschuss (§ 57 SGB III) ermöglicht es Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitslosengeld I nach Prüfung ihres Geschäftskonzeptes zunächst über einen Zeitraum von neun Monaten eine monatliche Zuschussförderung zum Arbeitslosengeld I in Höhe von 300 Euro zu erhalten. Falls sich die Förderung weiterhin als erfolgversprechend erweist, kann der geförderten Person für weitere sechs Monate ein Zuschuss von 300 Euro monatlich gewährt werden. Allerdings legt die Gestaltung der Förderung fest, dass die selbstständige Tätigkeit bereits binnen neun Monaten sämtliche Kosten und den Lebensunterhalt der Bezieherin oder des Beziehers trägt.

In welchem Umfang Gründungen tatsächlich im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen erfolgt sind, lässt sich auf Basis der vorliegenden Informationen nicht beurteilen. Festzuhalten ist aber, dass sie stärker vertreten sind als bei den anderen hier analysierten arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten. Dies gilt in besonderem Maße für die geförderten Frauen. Obwohl viele mit dem Existenzgründungszuschuss Geförderte ihre Selbstständigkeit wieder aufgaben, ist insgesamt davon auszugehen, dass die Ich-AG vergleichsweise etwas günstigere Chancen geboten hat, die Angebote für haushaltsnahe Dienstleistungen auszubauen. Fraglich erscheint, welche Entwicklungen sich mit dem neuen Instrument des Gründungszuschusses zeigen werden.⁵

3.3 Formen der Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen

Heute bestehen unterschiedliche Möglichkeiten der Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen. Diese werden den Anforderungen, die ein Vermittlungsdienst erfüllen sollte, nur teilweise gerecht. Die Anforderungen sind:

- Hoher Bekanntheitsgrad: hinreichend hohe Anzahl von Angeboten muss wahrgenommen werden
- Breites Angebot an Dienstleistungen: gesamtes Spektrum nachgefragter Dienstleistungen muss angeboten werden
- Kompetenz in der Stellenvermittlung und im Personalwesen
- Dezentrale Organisation
- Marktgerechter Preis

3.3.1 Dienstleistungsagenturen

Dienstleistungsagenturen fassen die Angebote an haushaltsnahen Dienstleistungen zusammen und stellen somit ein Instrument dar, welches die stundenweise Nachfrage der Haushalte bündelt und sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen schaffen kann.⁶ Die Vorteile von Dienstleistungsagenturen liegen auf der einen Seite beim nachfragenden Haushalt, dass dieser nicht als Arbeitgeber auftreten muss und nicht die damit verbundenen Pflichten hat. Auf der anderen Seite hat der Anbieter den Vorteil einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen und somit u. a. regulärere Arbeitsstrukturen vorzufinden. Dienstleistungsagenturen stellen somit formal Arbeitgeber dar, materiell betrachtet steht allerdings die Vermittlungsfunktion zwischen Anbieter und Haushalt im Vordergrund.

⁵ Vgl. Weinkopf, Hieming, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und haushaltsnahe Dienstleistungen. BMFSFJ, Berlin 2007.

⁶ Vgl. Bittner, Weinkopf, Dienstleistungspools NRW, Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2002.

Der saarländische Modellversuch „Agenturen für haushaltsnahe Arbeit“ (AhA) will landesweit Dienstleistungsagenturen initiieren und deren Etablierung sowie Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte fördern. Dabei können saarländische Privathaushalte ihre Kosten für die Inanspruchnahme einer AhA um maximal 155 Euro pro Monat reduzieren. Für bis zu 25 Stunden im Monat erhalten sie pro geleistete Arbeitsstunde einen Zuschuss von 6,20 Euro. Zusätzlich können noch 20 Prozent der pro Jahr in Rechnung gestellten Dienstleistungen von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Rechnungen werden bis zu einer Höhe von 3.000 Euro berücksichtigt, sodass eine Steuererstattung von maximal 600 Euro pro Jahr möglich ist.

Die Mittel der Landesregierung fließen nur, wenn die Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch genommen und von den Kunden mit mindestens 12,10 Euro pro Stunde bezahlt wurden. Dabei erhalten die Angestellten der AhA einen Stundenlohn von ca. 8 Euro. Die gesamten Kosten für den Landeshaushalt für 1.000 Arbeitsplätze werden auf 3,7 bis 5,4 Mio. Euro geschätzt. Ihnen stehen Rückflüsse in öffentliche Kassen durch Steuern und Sozialabgaben in einer Größenordnung von 4,7 bis 4,9 Mio. Euro gegenüber. Die Kalkulation der Kosten der AhA gliedert sich in folgende Kostenschlüssel:

Tabelle 4: Kosten der Agentur für haushaltsnahe Arbeit je Arbeitsstunde

	in Euro
Pro Arbeitsstunde	16,63
Nettolohn durch Kunden	10,43
Zuschussbedarf	6,20

Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006

Dabei wird darauf Wert gelegt, dass die Bezuschussung seitens des Landes lediglich solche Elemente umfasst, ohne die die Agenturen nach der Anlaufphase weiterexistieren können:

- rechtliche und ökonomische Beratung und Unterstützung,
- Werbemaßnahmen,
- Einrichtung und Betreuung einer Benchmark-Gruppe,
- Einrichtung und Unterhaltung einer Telefonhotline für die Anfangsphase.

Nach einer von McKinsey durchgeführten Studie sind diese Fördermaßnahmen nahezu kostenneutral, da die positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Beschäftigung (Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer, eingesparte Transferleistungen) die Zuschüsse um ca. 1,2 Mio. Euro pro Jahr übersteigen.

Erste Ergebnisse sind Erfolg versprechend: Nach zwei Jahren wurden in neun Agenturen Arbeitsplätze für 129 Personen überwiegend in Teilzeit geschaffen, die monatlich 545 Haushalte versorgen. Die Zahl der nachgefragten Stunden stieg von anfänglich 2.400 auf 6.600 im Juni 2006. Zu diesem Zeitpunkt finanzierten sich bereits 15 Prozent des Geschäftsvolumens ohne Subventionen. Dabei beziehen die meisten Haushalte regelmäßig AhA-Dienstleistungen.⁷

⁷ Konrad-Adenauer-Stiftung, Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen. Ein Modellversuch im Saarland, Berlin 2006.

Eine aktive Rolle können auch die Arbeitsagenturen übernehmen. Das Projekt ADELE, welches von der Arbeitsagentur Schweinfurt und der AWO initiiert wurde, ist ein Beispiel dafür. ADELE ist eine Serviceagentur, die haushaltsnahe und familienunterstützende Dienstleistungen anbietet, um insbesondere Alleinerziehenden die Rückkehr ins Berufsleben zu erleichtern.

◀ Inhalt

3.3.2 Ideenwettbewerb Unternehmen Familie

◀ zurück

Das Potenzial familienunterstützender Dienstleistungen zu aktivieren, ist auch das Ziel des Programms „Unternehmen Familie“ der Robert Bosch Stiftung. Im Rahmen dieses vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Europäischen Sozialfonds geförderten Ideenwettbewerbs wurden im April 2008 innovative Modelle für das Angebot familienunterstützender Dienstleistungen auf kommunaler Ebene ausgezeichnet. Die 12 ausgewählten Projekte werden über drei Jahre mit je bis zu 50.000 Euro pro Jahr gefördert und zeigen, wie professionelle und passgenaue Modelle funktionieren können.

weiter ▶

Unternehmen, freie Träger, Netzwerke und Existenzgründerinnen und Existenzgründer waren eingeladen, ihre Geschäftsideen einzureichen. 422 Interessenbekundungen aus allen 16 Bundesländern sind 2007 bei der Geschäftsstelle eingegangen. Die 40 vielversprechendsten Interessenbekundungen wurden zur Antragstellung aufgefordert. Eine Jury wählte die vielversprechendsten und zukunftsfähigsten Geschäftsmodelle aus.⁸ Die Auswahl folgte dabei sechs Kriterien: Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Innovation, Übertragbarkeit, Nachhaltigkeit und Durchführungsqualität.

Die geförderten Projekte werden während des gesamten Förderzeitraums vom 1. April 2008 bis zum 31. Dezember 2010 fachlich begleitet und wissenschaftlich evaluiert – insbesondere hinsichtlich ihrer Umsetzung und Wirksamkeit. Darüber hinaus findet ein Erfahrungsaustausch und Praxistransfer statt. Die Projekte sollen als Best-Practice-Beispiele neue Wege für flexible und bezahlbare Angebote im legalen Geschäftsbetrieb aufzeigen und neue Initiativen in der Fläche motivieren.

3.3.3 Mehrgenerationenhäuser

Im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser des BMFSFJ spielen die familienunterstützenden Dienstleistungen seit ihrem Start im November 2006 eine zentrale Rolle. Neben den Funktionen als offener Treff im Nahraum für alle Generationen und als Motor für bürgerschaftliches Engagement war die Vermittlung von familienunterstützenden Dienstleistungen von Anfang an ein wichtiges Element der Aufbauarbeit. In Zusammenarbeit mit Freiwilligen und Selbstständigen schaffen Mehrgenerationenhäuser stadtteilbezogene Angebote an Dienstleistungen für jede Lebenslage.

Die erste Evaluation des Aktionsprogramms Mehrgenerationenhäuser⁹ zeigt: Die Hälfte der Besucherinnen und Besucher fühlt sich durch diese Dienstleistungen erheblich entlastet. Kinderbetreuung (45 Prozent) und Mittagstisch (24 Prozent) sind die häufigsten Angebote eines Mehrgenerationenhauses. Das Spektrum geht mit Besuchs- und

⁸ Vgl.: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Unternehmen Familie. Innovationen durch familienunterstützende Dienstleistungen. 36 gute Ideen. Stuttgart 2008.

⁹ BMFSFJ: Starke Leistung für jedes Alter. Erste Ergebnisse der Wirkungsforschung im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser, Berlin 2008.

Vorlesediensten, Schneiderservice, Gartenarbeiten und Fahrdiensten aber weit darüber hinaus. Die 500 Mehrgenerationenhäuser bieten schon jetzt 1.500 haushaltsnahe Dienstleistungen an – durchschnittlich drei hat jedes Haus im Programm. 80 Prozent aller Nutzerinnen und Nutzer sind mit den Dienstleistungen zufrieden oder sehr zufrieden.

Die Mehrgenerationenhäuser können Brücken bauen zu anderen Anbietern in der Region, so z. B. zu Tagesmüttervereinen. Sie unterstützen Existenzgründungen, indem sie den Start-ups mit Rat und Tat zur Seite stehen oder Geschäftsräume anbieten. Die Zusammenarbeit mit Dienstleistungsanbietern außerhalb des Mehrgenerationenhauses verbessert und bereichert das Programm.

Beispiel Mehrgenerationenhaus Salzgitter:

Die begleitende Evaluation sieht in der Vermittlung und im Angebot familienunterstützender Dienstleistungen ein Potenzial, das sich für Mehrgenerationenhäuser auszubauen lohnt. Gerade für ältere Menschen sind die haushaltsnahen Dienstleistungen ein großer Gewinn: 70 Prozent der Seniorinnen und Senioren empfinden die Dienstleistungen als große bis sehr große Unterstützung. Sie sind auch mit der Art und der Qualität des Angebots besonders zufrieden. Andererseits nutzen die Älteren haushaltsnahe Dienstleistungen noch nicht in dem gleichen Maße wie jüngere Menschen. Hier liegen noch große Potenziale für die Entwicklung der Mehrgenerationenhäuser.

Über 350 Männer und Frauen nutzen jeden Tag die haushaltsnahen Dienstleistungen des Hauses. Ältere Menschen und Kinder werden hier auch am Wochenende betreut, oder sie können einen Einkaufsservice beauftragen. Oma-Opa-Dienste helfen bei der Kinderbetreuung. Außerdem sind in das Haus eine Schneiderei, ein Friseurladen und ein Kosmetikgeschäft gezogen. Und im Netzwerk des Hauses arbeiten beinahe 100 Partner – davon zehn Unternehmen – daran, dass es vor Ort ein bezahlbares Angebot für jede Lebenslage gibt.

3.3.4 Lokale Bündnisse für Familien

In der Bundesinitiative Lokale Bündnisse für Familie sind seit 2004 über 500 Bündnisse entstanden und aktiv. In den Bündnissen wirken mehr als 10.000 Akteure, darunter über 4.000 Unternehmen neben Kommunen, Kammern, Verbänden, Stiftungen, freien Trägern in rund 5.200 Projekten mit.¹⁰ Lokale Bündnisse engagieren sich für Vereinbarkeit von Familie und Beruf und stärken den Sektor an personenbezogenen familienunterstützenden Dienstleistungen. In Projekten zur Kinderbetreuung fördern sie die Flexibilisierung von Betreuungszeiten und -formen und die Ausweitung von Angeboten, insbesondere in der Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Besonderes Augenmerk legen die Lokalen Bündnisse auf den quantitativen und qualitativen Ausbau des Tagespflegesektors, die Kinderbetreuung in Rand- und Ferienzeiten sowie die kurzfristige Betreuung in Notfällen. Im Netzwerk aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft gelingt es vielen Bündnissen, den Bedarf an Kinderbetreuung vor Ort umfassend zu ermitteln, bedarfsgerechte Angebote ins Leben zu rufen, die Vermittlung von Kinderbetreuungsangeboten zu stärken und Kooperationen mit Unternehmen anzuregen, die betrieblich unterstützte Betreuungsformen ermöglichen.

¹⁰ BMFSFJ: Die Bündnisfamilie im Überblick, Berlin 2006; BMFSFJ: Von Bündnissen für Bündnisse. Ergebnis aus den Pilotprojekten, Berlin 2007; BMFSFJ (Hrsg): Die Initiative Lokale Bündnisse für Familie aus ökonomischer Sicht, Prognos AG, Berlin 2006.

Lokale Bündnisse verfolgen vor allem den Ansatz, das Marktgeschehen durch gebündelte Informationen über Dienstleistungsangebote transparent zu machen. Darüber hinaus entstehen aus den Netzwerkkonstellationen neue wirtschaftliche Organisationsformen, die Beschäftigung auf diesem Dienstleistungssektor ermöglichen bzw. attraktiv machen. Es gibt viele Beispiele, wie Lokale Bündnisse den Markt an familienunterstützenden Dienstleistungen stärken können:

- Einrichtung eigener Börsen für familienunterstützende Dienstleistungen (Beispiel Rügen),
- Integration familienunterstützender Dienstleistungen als eigenen Punkt in umfassende Informationsangebote für Familien – Familienwegweiser (Beispiel Kempten),
- Information über familienunterstützende Dienstleistungen in Anlaufstellen für Familien – Familienzentren, Familienbüros (Felsberg, Kempten),
- Unterstützung von Modellen, die familienunterstützende Dienstleistungen finanziell für Familien attraktiv machen – z. B. in Form einer Familienkarte (Nürnberg),
- Förderung von Existenzgründungen im Sektor familienunterstützender Dienstleistungen schaffen (Jena).

Auf Rügen und in Jena entstanden im Rahmen von Pilotprojekten sogenannte Familiengenossenschaften. Darin schließen sich die Anbieter familienunterstützender Dienstleistungen, kleine und mittlere Unternehmen, Tagesmütter usw. zusammen. Die im Dezember 2007 in Jena gegründete Familiengenossenschaft hat sich zum Ziel gesetzt, Arbeitslosen über 50 Jahren durch den Aufbau ihres eigenen Unternehmens im Bereich familienunterstützende Dienstleistungen entgeltliche Beschäftigung zu ermöglichen. Die Familiengenossenschaft finanziert sich durch Beiträge der Dienstleister und durch Unternehmen als Genossenschaftsmitglieder, für die besonders die Angebote in der Kinderbetreuung in Randzeiten von Interesse sind. Zentrale Vermittlungsstelle der angebotenen Dienstleistungen ist der Familienservice als Teil des „Zentrums für Familie und Alleinerziehende e.V.“. Zugleich bietet das Jenaer Bündnis selbst einen Hol- und Bringdienst für Kinder von und zu schulischen und außerschulischen Angeboten an.

Auf Rügen ist die Gründung einer weiteren Familiengenossenschaft im Aufbau, die sich aus verschiedenen familienorientierten Dienstleistern zusammensetzt. Derzeit erarbeitet der Verein „Rügen tut gut e.V.“ einen Leitfaden zum Aufbau. Eine internetgestützte Dienstleistungsbörse (www.ruegen-tut-gut.de/puk_boerse.php) informiert bereits über Dienstleistungen in den Bereichen Waschen, Putzen, Kochen, Nähen, Einkaufen, Reparieren, Gartenpflege und Tierbetreuung. Auftragnehmer sind in der Regel Einzelpersonen und Kleinunternehmen, die als „Haushaltssperle“, „Ihre Rechte Hand“ oder „Mobile Küchenfee“ ihre Dienste anbieten. Ein Zeitgutschein unterstützt die Vermarktung der Angebote: Die beschenkte Partei entscheidet selbst, welches Haushalts-, Gesundheits- oder Freizeitangebot ihr Zeit spart.

3.3.5 Industrie- und Handelskammern

Mit dem Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ setzt sich das Bundesfamilienministerium zusammen mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft (BDI, BDA, DIHK, ZDH) und dem DGB dafür ein, Familienfreundlichkeit zu einem Markenzeichen der deutschen Wirtschaft zu machen. Das Unternehmensprogramm bündelt

Informationen rund um das Thema Familienfreundlichkeit in Unternehmen. Es bietet Erfolgsbeispiele und Erfahrungsberichte von Unternehmen, die mit innovativen Maßnahmen eine familienbewusste Personalpolitik praktizieren. Dabei spielen auch unterstützende Dienstleistungen für Familien und insbesondere Betriebsangehörige eine zunehmend wichtige Rolle. Einige Unternehmen bieten den Beschäftigten die Vermittlung von Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und haushaltsnahen Dienstleistungen an, teilweise werden diese auch bezuschusst.

Auf regionaler Ebene sind in diesem Kontext bereits einige Industrie- und Handelskammern in der Vermittlung von familienunterstützenden Dienstleistungen und mit ihren Unternehmen aktiv geworden. Besonders aktiv und erfolgreich ist auch in dieser Hinsicht die Metropolenregion Rhein-Neckar. Neben den beschäftigungspolitischen Aspekten und der Begrenzung von Schwarzarbeit sind vor allem zeitpolitische Gesichtspunkte ausschlaggebend für die Beschäftigung mit diesem Thema.

So hat die IHK Stuttgart im Rahmen eines Modellprojektes mit www.machen-wir.de eine Datenbank für Haushaltsdienstleistungen eingerichtet. Über 300 Dienstleister aus der Region sind hier mit ihrem Profil registriert. Die Angebote reichen von Diensten rund ums Haus, über Pflegeaufgaben und Betreuung bis hin zu Relocation Services. Das Projekt wird unterstützt vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und dem Europäischen Sozialfonds.

Im Rahmen des Lokalen Bündnisses „Stark für Familie – stark für Erfurt“ hat die IHK Erfurt eine Onlinedatenbank haushaltsnaher Dienstleistungen ins Leben gerufen. Die Initiatoren verstehen ihr Projekt als Serviceangebot für die Eltern als auch für die IHK-Mitglieder, die aufgenommen wurden. Ein Jahr nach dem Start Anfang 2008 soll eine Evaluation der Nutzung erfolgen und die Datenbank weiter ausgebaut werden. Eine professionelle Datenbanklösung wird ebenfalls seit 2008 bei der IHK Münster entwickelt.

3.3.6 Minijob-Zentrale

Der Gesetzgeber hat den, 2005 aus seinen Vorgängern entstandenen, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsträger Knappschaft-Bahn-See (KBS) mit dem Einzug der Sozialversicherungsbeiträge der als Minijobberinnen und Minijobber Beschäftigten beauftragt. Es ist fraglich, ob die Minijob-Zentrale als Vermittlungsdienst eingesetzt werden sollte. Denn als ständisch geprägter Rentenversicherer ist die KBS vermutlich nur einem relativ kleinen Personenkreis bekannt. Zwar ist sie bereits bundesweit präsent und könnte die Kundenbetreuung sowie -beratung neben ihren momentanen Aufgaben erfüllen. In diesem Fall wären jedoch ein aufwendiges Marketing sowie eine Weiterqualifizierung der jetzigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unbedingt notwendig.¹¹

3.3.7 Modellprojekt zur Förderung: „Haushaltsassistenz für die Pflege“

In Zusammenarbeit mit den Trägern der ambulanten Pflege- und Betreuungsdienste verfolgt das Land Rheinland-Pfalz das Ziel, ein flächendeckendes, für die betroffenen Menschen finanzierbares Angebot personen- und haushaltsnaher Unterstützungsleistungen einschließlich sozialer Betreuung bei ambulanten Diensten einzuführen.

¹¹ Vgl. GIB, Haushaltsnahe Minijobs, BMFSFJ, Berlin 2007.

Die „Haushaltsassistentenz für die Pflege“ erbringt haushaltsbezogene Dienstleistungen für hilfe- und pflegebedürftige Menschen und die sie versorgenden Angehörigen in Rheinland-Pfalz. Sie umfasst folgendes Angebotspektrum:

Entlastung der hilfe- und pflegebedürftigen Menschen oder der sie versorgenden Angehörigen bei

- der Versorgung im Alltag,
 - der Haushaltsführung,
 - zeitlich begrenzter Abwesenheit der sie versorgenden Angehörigen
- durch
- Unterstützungsleistungen bei der Alltagsgestaltung und -bewältigung sowie in der Kommunikation,
 - Unterstützungsleistungen beim Führen des Haushalts,
 - zeitlich begrenzte Beaufsichtigung bei Abwesenheit der sie versorgenden Angehörigen.

Die „Haushaltsassistentenz für die Pflege“ kann von hilfe- und pflegebedürftigen Menschen sowie ihren Angehörigen stundenweise angefordert werden.

Der Preiskorridor für den Einsatz von Haushaltsassistentenz für die Pflege soll pro Stunde für die zu versorgende Person zwischen 8,50 Euro und 12,50 Euro betragen. Die finanzielle Unterstützung (Landesförderung) beläuft sich (als pauschalierte Festbetragsförderung) auf 200 Euro pro Monat zum Brutto-Arbeitsentgelt einer in Vollzeit beschäftigten Haushaltsassistentenzkraft. Wird die Haushaltsassistentenzkraft teilzeitbeschäftigt, so vermindert sich die Landesförderung entsprechend.

Zielgruppe der Förderung sind bei den Agenturen für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften bzw. den optierenden Kommunen gemeldete arbeitslose Menschen, die Interesse an einer (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung im Bereich der Versorgung von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen haben. Zuwendungen können an nach SGB XI zugelassene ambulante Pflegedienste gewährt werden, die personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen für hilfe- und pflegebedürftige Menschen und die sie versorgenden Angehörigen in Rheinland-Pfalz erbringen.

Bei der „Haushaltsassistentenz für die Pflege“ handelt es sich **nicht** um eine Pflegesachleistung nach SGB XI, **nicht** um ein Angebot nach §§ 45a ff. SGB XI und **nicht** um eine Leistung der häuslichen Krankenpflege nach § 37 SGB V. Die Qualifikation zur „Haushaltsassistentenz für die Pflege“ erfolgt landesweit nach einem einheitlichen Curriculum.

Das Modell der „Haushaltsassistentenz für die Pflege“ sieht eine pauschalierte Direktförderung der ambulanten Dienste vor. Um eine verstärkte Anreizwirkung auch aufseiten der Nachfragerinnen und Nachfrager herzustellen, ist (zusätzlich) eine Subventionierung der Dienstleistungskosten zu erwägen.

Generell hat eine Förderung der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen durch Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person und eine damit einhergehende Entlastung der Pflegenden von hauswirtschaftlichen Aufgaben vielfältige Effekte:

- Eine Verringerung der Kosten durch stationäre Pflegeleistungen in Heimen, da vermehrt Pflegebedürftige zu Hause durch Angehörige gepflegt werden können.
- Des Weiteren werden zwei arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht: Anreize für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich der Versorgung von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen. Damit einhergehend eine Zurückdrängung der Schwarzarbeit im Bereich der häuslichen Pflege.

3.4 Zusammenfassende Einschätzung

Eine Ausweitung der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen im Rahmen von Minijobs erscheint nicht erforderlich, da die bestehende Förderung bereits zu deutlichen Anstiegen geführt hat.

Defizite existieren nach wie vor im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (z.B. Midijobs), der kaum ausgeweitet wurde, sowie bei den Dienstleistungsagenturen. Es zeigt sich, dass beide Bereiche ohne deutliche Förderung nicht konkurrenzfähig sind.

Ein erfolgreiches Modellprojekt für Dienstleistungsagenturen in Saarbrücken subventioniert die Verwaltungskosten von Agenturen. Vielversprechende Plattformen für Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen bieten sich ebenfalls im Rahmen der Lokalen Bündnisse für Familien sowie auf Initiative der Industrie- und Handelskammern.

IV.

Internationaler Vergleich

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Bei einer international vergleichenden Betrachtung der Modelle zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen erzielen andere Länder wie Frankreich durch unterschiedliche Ansätze größere Erfolge. Zur Förderung eines bedarfsgerechten Angebots in Deutschland ist deshalb auch an ein solches Scheck- bzw. Gutscheinmodell zu denken, das sich am französischen oder belgischen Modell orientiert.

4.1 Sozialpolitische Rahmenbedingungen

Tendenziell ist in Europa in den vergangenen Jahren eine vermehrte Auslagerung von haushaltsnahen Dienstleistungen bemerkbar.¹² Grundlage der steigenden Nachfrage ist insbesondere eine stärkere Vermarktlichung von Dienstleistungen im Zuge der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und der Pluralisierung der Familienformen.

Tabelle 5 zeigt den Anteil legaler Beschäftigung haushaltsnaher Dienstleistungen in Europa an allen Erwerbstätigen. Dabei sind in dieser Abgrenzung der Pflege- und der Kinderbetreuungsbereich inbegriffen.

Tabelle 5: Legal Beschäftigte in privaten Haushalten in Europa, Anteil an allen Erwerbstätigen und Anteil Frauen, 2005

	Insgesamt	Anteil Frauen
Spanien	3,8%	91%
Portugal	3,2%	99%
Frankreich	2,9%	85%
Luxemburg	2,1%	99%
Griechenland	1,6%	96%
Italien	1,5%	87%
EU-15	1,4%	88%
Deutschland	0,6%	90%
Belgien	0,5%	92%
Großbritannien	0,5%	66%
Irland	0,4%	87%
Finnland	0,4%	61%
Österreich	0,3%	95%
Dänemark	0,2%	85%
Niederlande	0,1%	91%

Quelle: Eichhorst, Tobsch, 2007, ELFS 2005

¹² Vgl. Eichhorst, Tobsch, Familienunterstützende Dienstleistungen. Internationale Benchmarking-Studie. BMFSFJ, Berlin, 2007.

4.2 Kontinentaleuropäische Beispiele

Aufgrund ähnlicher wohlfahrtsstaatlicher Strukturen sind die Förderungen des Dienstleistungsbereichs in kontinentaleuropäischen Staaten gut vergleichbar. In Frankreich, Belgien oder Deutschland zeigt sich eine komprimierte Lohnstruktur aufgrund von Mindestsicherung und/oder Mindestlöhnen sowie eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung. Dabei ist das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen wesentlich eingeschränkter als in Skandinavien. Ein privater Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen bedarf überall in Kontinentaleuropa in erster Linie einer Entlastung bei den Arbeitskosten aufseiten der Nachfragerinnen und Nachfrager.

In einigen kontinentaleuropäischen Ländern wurden zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen Gutscheinmodelle etabliert, einerseits um Anreize für die Umwandlung illegaler in legale Beschäftigung in der Dienstleistungsbranche zu schaffen, andererseits um finanzielle und bürokratische Hürden zu senken. Im Folgenden werden als Beispiele für die konkrete Realisierung zunächst das französische, anschließend das belgische und schließlich das österreichische System erörtert.

Frankreich

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

- erhöhtes und verbessertes Angebot an Dienstleistungen im Haushalt oder an Personen;
- niedriger bürokratischer Aufwand;
- Gewährung von Steuervorteilen für die Haushalte (auf der Nachfrageseite);
- Integration der Dienstleistungserbringer in die Sozialversicherung;
- Vermeidung illegaler Beschäftigung: Anbieter bzw. Beschäftigte treten aus dem informellen Sektor heraus oder nehmen eine neue Beschäftigung auf. Soweit damit eine Reduktion der Arbeitslosigkeit verbunden ist, werden Transferzahlungen eingespart.

Die Instrumente zur Erreichung dieser Ziele wurden mehrfach modifiziert und vereinfacht. Seit seiner Einführung am 1. Januar 2006 ist das wichtigste Instrument der „Chèque Emploi Service Universel“ (CESU). Für die Inanspruchnahme des CESU gibt es grundsätzlich zwei Varianten: die Verwendung als Scheck und die Ausgabe von (vorfinanzierten) Gutscheinen.

Die Funktionsweise des Schecks ist wie folgt: Eine Kundin oder 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 auf sein oder ihr Konto einzahlen kann. Der Betrag wird dann vom Konto des Kunden abgebucht. Außerdem ist jedem Scheck ein Vordruck beigelegt, auf 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 von seinem Bankkonto abgebucht werden.

Der Kunde kann die Zahlungen für die Inanspruchnahme des Schecks (Entlohnung und Sozialabgaben) zur Hälfte von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer absetzen. Dies gilt bis zu einer Höchstgrenze von 12.000 Euro pro Jahr. Für jedes Kind sowie jede Person über 65 Jahre im Haushalt können weitere 1.500 Euro steuerlich berücksichtigt werden (Obergrenze dann 15.000 Euro pro Jahr). Bei Behinderten oder bei der Pflege von Behinderten im Haushalt beträgt die Höchstgrenze 20.000 Euro pro Jahr.

Neben den Schecks, die direkt vom Kunden ausgegeben werden, besteht auch für Unternehmen 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 Sozialversicherungsträger, Krankenkassen, Kommunen und andere Organisationen eine Mitfinanzierung übernehmen.

Diese Variante ist für die privaten Arbeitgeber steuerlich sehr attraktiv. Die Unternehmen können pro Arbeitnehmerinnen bzw. 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 dem Unternehmen 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 aufseiten der Haushalte die gleichen steuerlichen Förderbedingungen wie oben genannt.¹³

Im Jahr 2004 waren in Verbindung mit den CESU 1,05 Mio. Haushalte als Auftraggeber und 5.400 Beschäftigte mit 2,8 Mio. Arbeitsstunden aktiv.

Belgien

In Belgien besteht ein System, in dem ein zugelassenes Unternehmen (Arbeitgeber) einen oder mehrere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Hausarbeiten am Wohnsitz eines Benutzers (Privatperson) oder außerhalb beschäftigt.

Der in Belgien eingeführte Dienstleistungsscheck ist für 6,70 Euro erhältlich und hat einen Wert von 21 Euro. Die Differenz von 14,30 Euro trägt der belgische Staat. Hinzu kommt eine steuerliche Ermäßigung in Höhe von 30 Prozent bei Nutzung der Dienstleistungsschecks bis zu einer Höhe von 2.310 Euro jährlich.

Die Vermittlung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfolgt durch registrierte Unternehmen, die durch Privatpersonen kontaktiert werden, die dort ihren Bedarf an Dienstleistungen melden. Die Privatperson übergibt nach Aufgabenerfüllung den Dienstleistungsscheck an den Arbeitnehmer, der ihn als Grundlage für sein monatliches Gehalt an das Unternehmen weitergibt.

¹³ Vgl. Eichhorst/Tobsch, siehe Fußnote 14.

Die Akzeptanz in Belgien ist gut. Von den rund 10,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern nutzen insgesamt mindestens 500.000 Personen die Dienstleistungsschecks. Durchschnittlich werden ca. 4 Mio. Schecks monatlich von Privatpersonen erworben.

Laut aktuellen Meldungen¹⁴ führt die starke Nutzung der Dienstleistungsschecks mittlerweile dazu, dass neben dem positiven Effekt der Schaffung von geschätzten 60.000 Arbeitsplätzen, die Höhe der Subventionierungen in diesem Jahr auf etwa 500 Mio. Euro ansteigen wird. Aus diesem Grund wird derzeit in Regierungskreisen über eine Streichung der steuerlichen Vorteile sowie eine Verteuerung der Dienstleistungsschecks um einen Euro von 6,70 Euro auf 7,70 Euro nachgedacht.

Österreich

Der im Jahr 2006 eingeführte Dienstleistungsscheck (DLS) in Österreich dient zur Entlohnung befristeter Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und natürlichen Personen. Er gilt für die Erbringung einfacher in Privathaushalten, sofern die Entlohnung beim einzelnen Arbeitgeber nicht über der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze liegt.

Der Dienstleistungsscheck ist für kurze, befristete Arbeitsverhältnisse vorgesehen. Das Arbeitsverhältnis kann einen Tag bis längstens einen Monat dauern. Solche Arbeitsverhältnisse können wiederholt mit denselben Personen abgeschlossen werden.

In Österreich findet die Vermittlung im Unterschied zu Frankreich und Belgien ohne zwischengeschaltete Institution direkt zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Privatperson statt. Die Privatperson tritt somit direkt als Arbeitgeber auf und bezahlt die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer unmittelbar mit einem zuvor erworbenen Gutschein. Gutscheine sind für 5 Euro und 10 Euro erhältlich und können bei den Versicherungsanstalten für Eisenbahnen und Bergbau bezogen werden.

Die Entlohnung der Beschäftigten richtet sich in Österreich nach den Mindestlohnrichtlinien. Die Akzeptanz scheint weniger hoch zu sein als in Belgien, was u.a. daran liegt, dass keine Subventionierung seitens des Staates stattfindet. Lediglich der bürokratische Aufwand wird verringert, indem bis zu einer Geringfügigkeitsgrenze die verpflichtenden Versicherungen mit inbegriffen sind. Hinzu kommt, dass es keine Vermittlungsagentur gibt, die für die Privatperson als Ansprechpartnerin zur Verfügung steht und dem Beschäftigungsverhältnis als Vertrauensbasis dient. Auch wird durch die zeitliche Begrenzung des Arbeitsverhältnisses auf maximal einen Monat einer dauerhaften Beschäftigung eher entgegengewirkt.

Bei der Frage einer möglichen Übertragbarkeit auf Deutschland sollte die Entstehung von Vermittlungsagenturen ein erstes Ziel darstellen. Hier kann dem Beispiel Belgiens gefolgt werden. Das französische Scheckverfahren ist ein gutes Beispiel für einen effizienten organisatorischen Ablauf bei der Vermittlung.

¹⁴ FAZ, 5.5.2008, Nr. 30.

V.

Anbieter und Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Grundlage für die nachfolgende Betrachtung der Anbieter- und Nachfrageseite haushaltsnaher Dienstleistungen bilden die Studie „Familienunterstützende Dienstleistungen – Marktstrukturen, Potentiale und Politikoptionen“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (2008) sowie eine im Auftrag des BMFSFJ im Januar 2008 durchgeführte Befragung zu haushaltsnahen Dienstleistungen des Instituts für Demoskopie Allensbach. Datengrundlage des IW ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) als Basis der Erhebungswelle 2006.¹⁵

5.1 Die Anbieter: unterdurchschnittliche Löhne

Insgesamt erbringen in 3,8 Mio. Haushalten rund 1,3 Mio. legal Beschäftigte haushaltsnahe Dienstleistungen. Von diesen Beschäftigten sind rund 500.000 Personen als Haushaltshilfe beschäftigt. Unter der Annahme, dass sich die Struktur der nachfragenden Haushalte nicht nach der Art der Beschäftigung unterscheidet, beschäftigen somit rund 1,5 Mio. Haushalte Haushaltshilfen. Zwei Drittel der Arbeit werden im Haupterwerb – meist in der Pflege älterer Menschen – erbracht. Das unterdurchschnittliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten und die eher geringe Zahlungsbereitschaft der Nachfragerinnen und Nachfrager von durchschnittlich 9,79 Euro (Median) spiegelt sich im unterdurchschnittlichen Bruttostundenlohn von 8,65 Euro im Haupterwerb und 7,50 Euro im Nebenerwerb für haushaltsnahe Dienstleistungen wider (Tabelle 6). Unter den in diesem Dienstleistungsbereich Haupterwerbstätigen sind 18 Prozent geringfügig beschäftigt und damit deutlich mehr als in anderen Berufen (6 Prozent). Dies führt zu im Durchschnitt niedrigen Arbeitszeiten von Beschäftigten mit 30 Wochenstunden im Haupterwerb.

Tabelle 6: Bruttodurchschnittslöhne von Erbringern haushaltsnaher Dienstleistungen (Median), je Monat, in Euro

	Haushaltsnahe Dienstleistungen		Andere Berufe
	im Haupterwerb	im Nebenerwerb	
Bruttostundenlohn	8,65	7,50	13,03
Wochenstunden (arithm. Mittel)	30	21	37

Quelle: IW, 2008

¹⁵ In der SOEP-Stichprobe befinden sich 353 Personen, deren Erwerbstätigkeit den haushaltsnahen Dienstleistungen zugeordnet werden kann. Aus der Gewichtung mit den Hochrechnungsfaktoren resultiert danach eine Anzahl von etwa 1,3 Mio. Erwerbstätigen in diesem Beschäftigungsbereich.

◀ Inhalt

◀ zurück

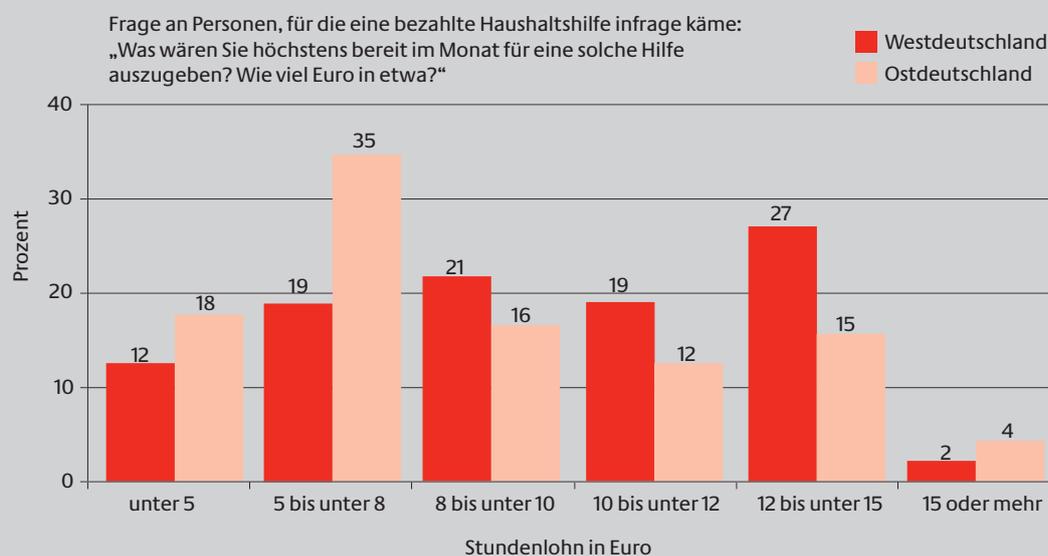
weiter ▶

Frauen stellen insgesamt den weit größten Anteil an Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen (inklusive Betreuung und Pflege). Während fast 70 Prozent der im Haupterwerb Erwerbstätigen weiblich sind, stellen Frauen bei den Nebenerwerbstätigen lediglich 48 Prozent.

Trotz der geringen Verdienste und Arbeitszeiten führt die Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen nicht zu niedrigen Haushaltseinkommen. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen ist mit 2.354 Euro (Haupterwerb) bzw. 2.400 Euro (Nebenerwerb) nur geringfügig niedriger als das von Erwerbstätigen in anderen Berufen (2.650 Euro). Dies deutet darauf hin, dass eine Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen ein klassischer „Zuverdienst“ ist, der ein weiteres Einkommen im Haushaltskontext ergänzt. Zur Absicherung der wirtschaftlichen Stabilität wäre aus Sicht der Beschäftigten eine Weiterentwicklung dieses Arbeitsmarktes im Sinne abhängiger und besser entlohnter Beschäftigung anzustreben. Dies steht allerdings im Widerspruch zu einer mangelnden Nachfrage und der damit verbundenen Preisstruktur.

Die Verteilung der Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen wird in der nachfolgenden Abbildung 3 dargestellt. Immerhin 27 Prozent der westdeutschen Haushalte, für die eine bezahlte Haushaltshilfe infrage käme, sind bereit einen Stundenlohn von 12 Euro bis 15 Euro zu zahlen.

Abbildung 3: Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

Der Markt ist derzeit geprägt durch Pflegeleistungen. Der derzeit gezahlte unterdurchschnittliche Stundenlohn für haushaltsnahe Dienstleistungen entspricht der Zahlungsbereitschaft der Nachfrage und dem Qualifizierungsgrad der Anbieter. Im Haupterwerb kann damit nur ein unterdurchschnittliches Haushaltseinkommen realisiert werden.

5.2 Die Nachfrage: Inanspruchnahme und Potenziale

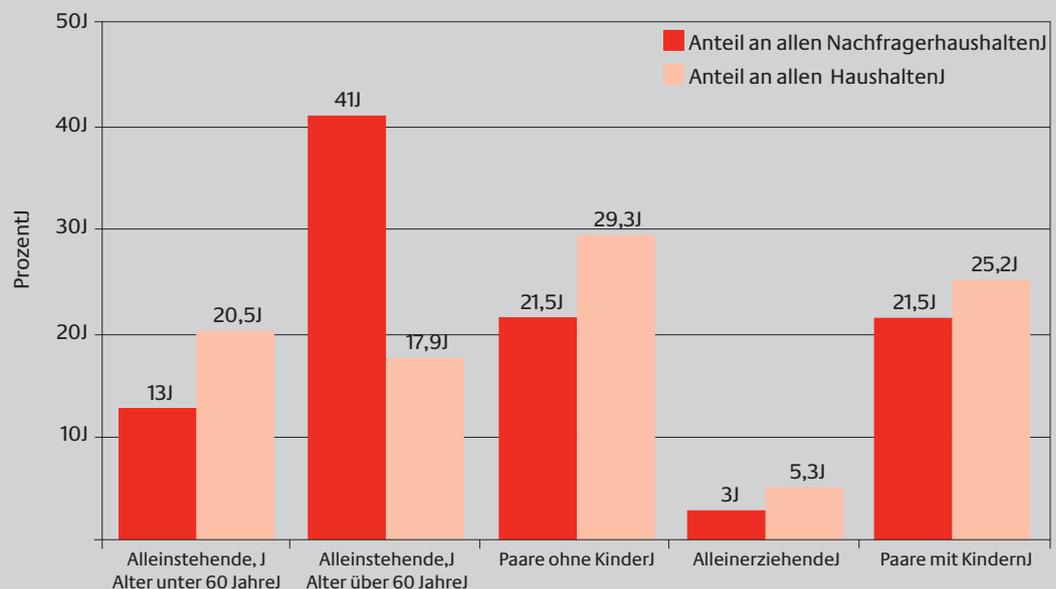
Für die Weiterentwicklung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen lohnt sich ein Blick auf die derzeitige und potenzielle Nachfragestruktur.

Jeder zehnte Haushalt nimmt haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch

Insgesamt beschäftigen rund 3,8 Mio. Haushalte regel- oder unregelmäßig eine Haushaltshilfe. Nahezu jeder zehnte Haushalt hat schon einmal oder mehrmals eine Hilfskraft zum Reinigen, Waschen, Kochen, für Gartenarbeiten oder Ähnliches nachgefragt.

Als Nachfrager nach haushaltsnahen Dienstleistungen (insgesamt 3,8 Mio. Haushalte) sind derzeit alleinstehende ältere Personen sowie Paare ohne Kinder überproportional vertreten. So sind Alleinstehende im Alter ab 60 Jahren in der deutschen Bevölkerung mit einem Anteil von 17,9 Prozent vertreten. In der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist diese Gruppe jedoch mit rund 41 Prozent deutlich überrepräsentiert. Dies entspricht der Feststellung, dass rund 2/3 der legalen haushaltsnahen Beschäftigung Pflegeleistungen sind. Alle weiteren Gruppen sind bezogen auf ihren Anteil in der Bevölkerung unterrepräsentiert. Die nachfolgende Abbildung 4 stellt diese Zusammenhänge dar.

Abbildung 4: Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen im Vergleich zur Verteilung in der Bevölkerung



Quelle: IW 2008

Betrachtet man die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen nach der Einkommenssituation der Haushalte, zeigt sich, dass das äquivalenzgewichtete Haushaltsmedianeinkommen der Haushalte mit einer Hilfskraft ausnahmslos über dem Niveau der übrigen Haushalte liegt. Es zeigt sich allerdings, dass bei den Haushalten mit über 60-Jährigen, die derzeit am stärksten Haushaltshilfen nachfragen, die Inanspruchnahme weniger stark einkommensabhängig ist als bei anderen Haushalten.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

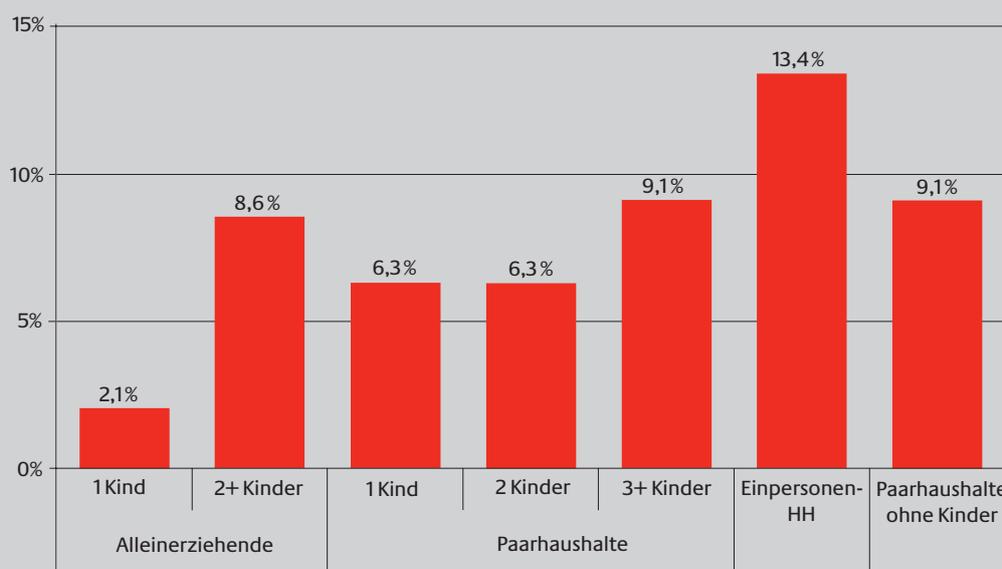
Haushaltshilfen und Familien

Insgesamt beschäftigen rund 1,5 Mio. Haushalte regel- oder unregelmäßig eine Haushaltshilfe, d.h. nahezu jeder zwanzigste Haushalt hat schon einmal oder mehrmals eine Hilfskraft zum Reinigen, Waschen, Kochen, für Gartenarbeiten oder Ähnliches nachgefragt.

Dass Paarhaushalte mit Kindern in geringerem Umfang haushaltsbezogene Hilfen in Anspruch nehmen, zeigt die nachfolgende Übersicht. Von allen Paarhaushalten mit einem Kind nehmen 6,3 Prozent Haushalts- und Putzhilfen in Anspruch. Bei den Einpersonenhaushalten ist der Anteil mehr als doppelt so hoch.

Innerhalb der Paarhaushalte mit Kindern ist ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Kinder und der Nachfrage nach Haushaltshilfen zu erkennen. Rund 9 Prozent aller Haushalte mit drei und mehr Kindern fragen Haushaltshilfen nach. Bei Haushalten mit einem oder zwei Kindern ist der Anteil von Haushalten, die Leistungen nachfragen, mit 6 Prozent erkennbar geringer.

Abbildung 5: Inanspruchnahme einer Haushalts- oder Putzhilfe nach Haushaltstyp, Anteile an allen Haushalten des Typs, 2006



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen von Prognos

Berücksichtigt man nur die Gruppe der Paarhaushalte mit Kindern, so fällt auf, dass mit der Erwerbstätigkeit beider Partner und der damit verbundenen relativ hohen Einkommen, auch bei entsprechender Zeitknappheit Haushaltshilfen überproportional in Anspruch genommen werden.¹⁶ Die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen erschließt diesen Familien zusätzliche Zeitspielräume, die für die Erwerbstätigkeit sowie für das Familienleben genutzt werden können.

¹⁶ Institut der deutschen Wirtschaft, Familienunterstützende Dienstleistungen – Marktstrukturen, Potentiale und Politikoptionen. Köln. 2008.

Haushaltshilfen und Pflege

Im Dezember des Jahres 2005 waren 2,13 Mio. Menschen pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes SGB XI. Mehr als zwei Drittel der pflegebedürftigen Menschen werden zu Hause versorgt. Neben dieser gesetzlich definierten Pflegebedürftigkeit werden zahlreiche Menschen zu Hause betreut, die den Anforderungen an Pflegebedürftigkeit nach SGB XI noch nicht gerecht werden.

Haushaltshilfen können für die Angehörigen der Pflegebedürftigen (Paarhaushalte) und für die Pflegebedürftigen (Einpersonenhaushalte) selbst eine deutliche Entlastung im Haushalt darstellen und dadurch die stationäre Pflege hinauszögern oder gar vermeiden. Es fehlt derzeit jedoch an preisgünstigen personen- und haushaltsnahen Unterstützungsleistungen, einschließlich der sozialen Betreuung, zur dauerhaften Entlastung von Pflegebedürftigen (bspw. an Demenz erkrankte ältere Menschen) und ihren Familien in größerem zeitlichen Umfang.

Eine Förderung der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen in Haushalten mit einer pflegebedürftigen Person geht somit von zwei Prämissen aus:

- Ein Großteil der Pflegebedürftigen wird zu Hause von Angehörigen gepflegt. Sei es durch den Partner oder die Kinder. Ziel dabei ist, sei es aus finanziellen oder ethischen Gründen, eine stationäre Versorgung in Pflegeheimen (so lange wie möglich) zu umgehen.
- Je länger die pflegebedürftige Person zu Hause versorgt werden kann, desto geringer ist die relative finanzielle Belastung der Pflegeversicherung (SGB XI).

Ältere Menschen nutzen Haushaltshilfen von allen Bevölkerungsgruppen bereits am intensivsten (19 Prozent aller Bürgerinnen und Bürger über 60 Jahre). Weitere 22 Prozent könnten es sich vorstellen oder haben in der Vergangenheit unterstützende Leistungen in Anspruch genommen.

Fazit: Drei Haushaltstypen bestimmen derzeit die Nachfrage

Aufgrund der vorliegenden empirischen Befunde kann folgende grobe Klassifikation¹⁷ der Nachfragerinnen und Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen erstellt werden:

- Alleinstehende und in Paarhaushalten lebende über 60-Jährige. Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen orientiert sich in diesen Fällen hauptsächlich am Pflegebedarf und hängt weniger von der Erwerbstätigkeit oder dem Einkommen der Haushaltsmitglieder ab.
- Paarhaushalte mit Kindern, in denen mindestens eine Person erwerbstätig ist. Hier sind ein hohes Haushaltseinkommen sowie lange Arbeitszeiten charakteristisch. Familien nehmen im Wesentlichen Haushaltshilfen in Anspruch.
- Paarhaushalte ohne Kinder unter 60 Jahren. Diese Haushalte verfügen über ein vergleichsweise hohes Einkommen und wägen ab zwischen dem Nutzen zusätzlicher Freizeit gegenüber den Kosten einer Haushaltshilfe.

¹⁷ Institut der deutschen Wirtschaft, 2008, vgl. Fußnote 18.

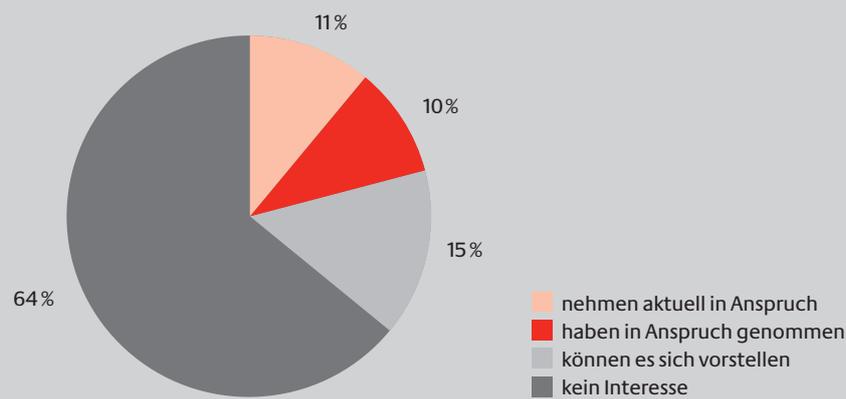
5.3 Erkennbares Nachfragepotenzial

In der Befragung vom Januar 2008 hat das Institut für Demoskopie in Allensbach u.a. erfragt, ob und inwieweit die Bevölkerung im Alter ab 16 Jahren Haushaltshilfen in Anspruch nimmt und wie zufrieden sie mit dem Angebot derartiger Dienstleistungen sind.

Die Nachfrage nach Haushaltshilfen (haushaltsnahen Dienstleistungen im engeren Sinne) lässt sich deutlich steigern.

11 Prozent der Befragten gaben an, aktuell eine haushaltsnahe Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Des Weiteren zeigt sich eine verstärkte Inanspruchnahme durch ältere Personen sowie durch Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen. Aus den Umfrageergebnissen lässt sich ein Nachfragepotenzial nach Haushaltshilfen von 36 Prozent aller Haushalte ableiten. Davon sind 15 Prozent an einer Inanspruchnahme interessiert, ohne bisher Haushaltshilfen nachgefragt zu haben.

Abbildung 6: Nachfragepotenzial nach Haushalts- u. Putzhilfen – insgesamt in Prozent



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

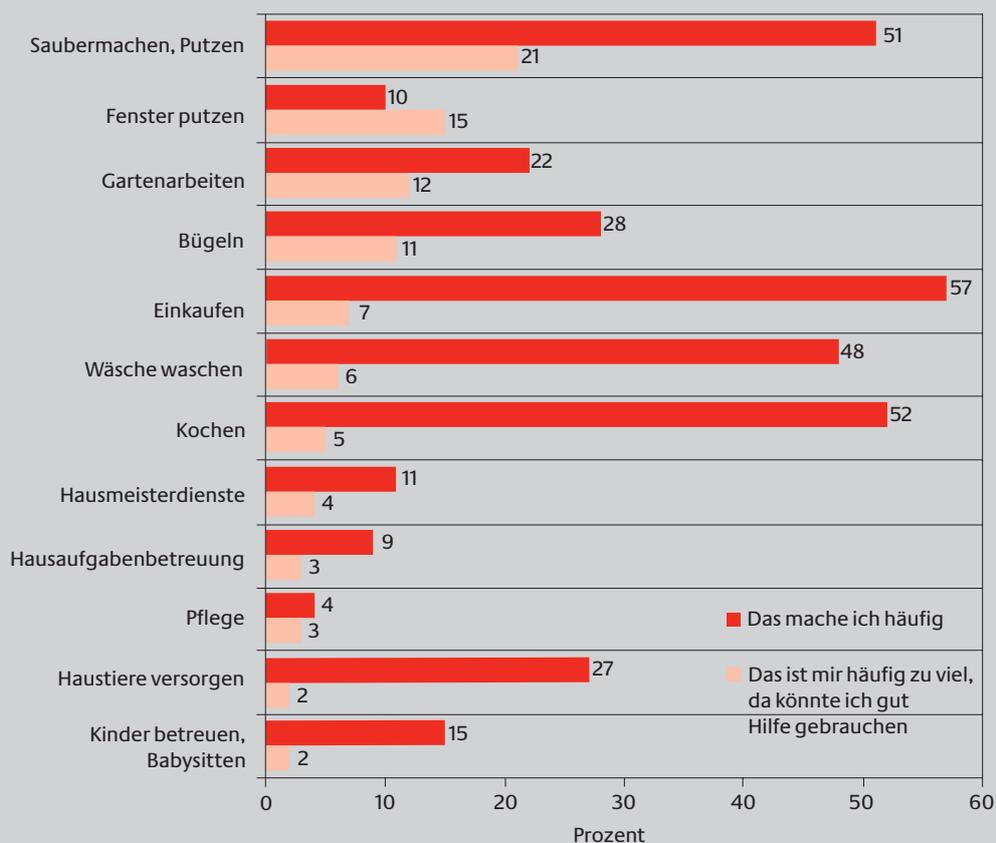
Bemerkenswert sind dabei zwei Punkte: Zum einen ist der Wunsch nach Hilfe im Haushalt bei berufstätigen Frauen mit Kindern besonders stark ausgeprägt. Zum anderen ist dieser Wunsch – im Gegensatz zur bisherigen Inanspruchnahme – bei Familienhaushalten deutlich stärker vorhanden als bei kinderlosen Haushalten.

Insbesondere in Haushalten mit erwerbstätigen Eltern lässt sich ein noch nicht erschlossenes Nachfragepotenzial vermuten.

Die Nachfrage konzentriert sich auf wenige Tätigkeiten im Haushalt.

Hinsichtlich der verschiedenen Haushaltstätigkeiten ergibt sich ein differenziertes Bild (Abbildung 7). So wird von jeweils größeren Anteilen der Befragten eine Unterstützung beim Putzen, bei der Gartenarbeit sowie beim Bügeln deutlich einer Hilfe beim Kochen oder Einkaufen vorgezogen.

Abbildung 7: Wunsch nach einer Haushaltshilfe abhängig vom Tätigkeitsbereich, in Prozent



Quelle: Allensbacher Archiv, IFD-Umfrage 10015, Januar 2008

Die zeitliche Inanspruchnahme von Haushaltshilfen ist in aller Regel gering. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt im Durchschnitt 4,7 Stunden (ohne Pflegetätigkeit); viele Haushalte setzen für nicht mehr als drei Wochenstunden eine Unterstützung ein. Auffällig ist die häufig punktuelle Nachfrage. So nehmen 38 Prozent der aktiven Nachfragerinnen und Nachfrager (21 Prozent aller Befragten) seltener als einmal im Monat haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch. Nach diesem Ergebnis kommen nur sehr wenige private Haushalte wirklich als Arbeitgeber für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis infrage.

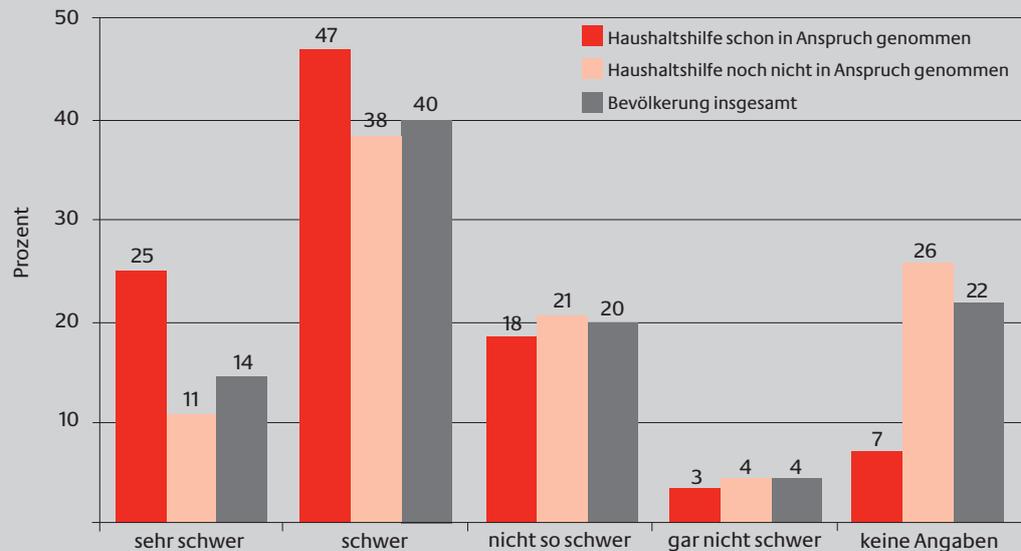
Die Nachfrage nach haushaltsnahen Leistungen konzentriert sich auf wenige gering qualifizierte Tätigkeiten und einen geringen Stundenumfang pro Woche und Haushalt.

Die Erfahrungen der Nachfrage mit dem Angebot

Mit dem Umfang des Angebots ist ein großer Teil der Befragten zufrieden. 45 Prozent der Befragten schätzen das Angebot an Haushaltshilfen in Deutschland als (sehr) gut ein. Ein weniger gutes oder schlechtes Angebot wird lediglich von 26 Prozent gesehen.

Diese tendenziell positive Wahrnehmung über die Quantität trifft jedoch weniger auf die Qualität des Angebots zu (Abbildung 8): 54 Prozent der Befragten halten es für (sehr) schwierig, eine gute Haushaltshilfe zu finden. Von jenen, die über praktische Erfahrungen diesbezüglich verfügen, halten sogar 72 Prozent dieses Unterfangen für (sehr) schwierig.

Abbildung 8: Verfügbarkeit einer guten Haushaltshilfe, in Prozent



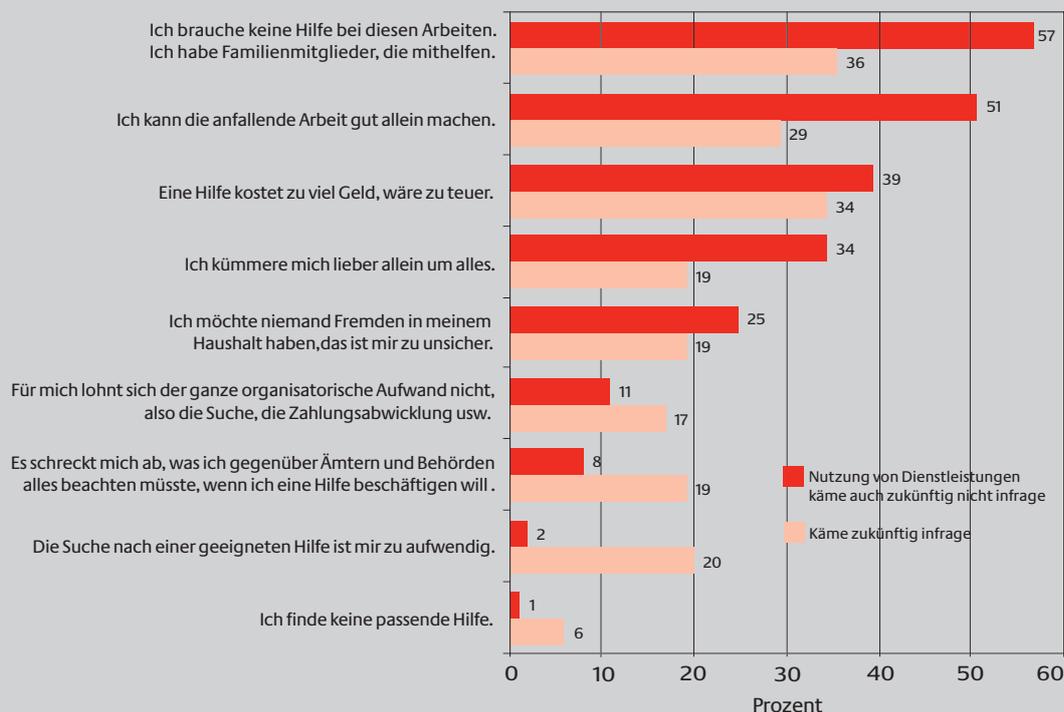
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

Hinsichtlich des Informationsstands über Vermittlungsagenturen für Haushaltshilfen geben 49 Prozent der Befragten an, bereits von solchen Agenturen gehört zu haben. 16 Prozent geben an, dass es in ihrer Region ein solches Angebot gibt.

Allerdings gibt nur jeder Hundertste der Befragten an, schon einmal eine solche Agentur beauftragt zu haben; 17 Prozent könnten sich vorstellen, die Hilfe einer Agentur in Anspruch zu nehmen.

Für diejenigen, die sich vorstellen können eine Unterstützung in Anspruch zu nehmen, stellt der Organisations- und Suchaufwand eine nennenswerte Hürde dar (Abbildung 9). So sagen 20 Prozent der potenziellen Nachfragerinnen und Nachfrager, dass ihnen die Suche zu aufwendig ist. Mit 34 Prozent wird der Preis als Grund für die bisherige Nichtinanspruchnahme genannt.

Abbildung 9: Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Haushaltshilfen, in Prozent der Befragten; Mehrfachnennungen möglich



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

Zusammenfassende Einschätzung

Die Analyse der Anbieter- und Nachfragerseite lässt den Schluss zu, dass ein zusätzliches Nachfragepotenzial nach haushaltsnahen Dienstleistungen vorhanden ist. Dieses Potenzial kann aktiviert werden, wenn u.a. passgenaue Angebote für erwerbstätige Eltern stärker auf dem Markt präsent sind. Merkmale dieser Angebote können sein: quantitativ verfügbare gering qualifizierte haushaltsnahe Tätigkeiten (Haushaltshilfen) in einem zeitlich überschaubaren Umfang (4 Stunden/Woche) und Kosten von 9 Euro pro Stunde.

Dem stehen Erwartungen der Anbieter gegenüber, die einen Netto-Anspruchslohn von ca. 8 Euro sowohl im Neben- als auch im Haupterwerb sichern möchten. Die zeitlich überschaubare individuelle Nachfrage stellt für die Anbieter mit Zielsetzung Haupterwerb ein Koordinierungsproblem dar. Hier können Agenturen eine Perspektive sein. Agenturen können aus Sicht der Nachfrage die Vielzahl von Gründen für die Nichtinanspruchnahme der Dienstleistungen reduzieren. Aus Sicht der Anbieter können die Agenturen die Nachfrage bündeln und Haupterwerbstätigkeit erleichtern.

VI.

Volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Um die volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen abzuschätzen, ist zunächst ein knapper Überblick über die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt notwendig. Eine aktivierende Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen hat direkte Auswirkungen auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse, sowohl im formellen als auch informellen Arbeitsmarkt. Volkswirtschaftlich von Interesse sind in diesem Zusammenhang insbesondere die fiskalischen Konsequenzen einer potenziellen Ausweitung haushaltsnaher Dienstleistungen sowie die damit einhergehende Aktivierung bisheriger Transferempfängerinnen und Transferempfänger. Kosten entstehen dabei im Wesentlichen durch die notwendige Subventionierung dieser Tätigkeiten, welche wiederum Mitnahmeeffekte verursacht und Bürokratiekosten nach sich zieht.

6.1 Beschäftigungspotenzial

Während die Zahl der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen im Rahmen informeller Beschäftigung statistisch nicht erfasst ist, ergibt sich nachfrageseitig – wie in Abschnitt 5 ausgeführt – im Bereich der Hausarbeit eine Beschäftigtenzahl von rund 500.000 Personen, die in 1,5 Mio. Haushalten tätig sind. Deutlich höher fällt diese Zahl aus, wenn nicht nur die in der Vergangenheit bereits regelmäßig oder gelegentlich in Anspruch genommenen Dienstleistungen berücksichtigt werden, sondern darüber hinaus bislang nicht realisierte Nachfragewünsche einbezogen werden. Dabei ist festzustellen, dass die Nachfrageseite sehr elastisch auf Preisänderungen reagiert. Sowohl neue Beschäftigungsverhältnisse als auch die Legalisierung bestehender Anstellungen können daher über den Preismechanismus induziert werden. Die Zahlungsbereitschaft der privaten Haushalte für unterstützende Tätigkeiten liegt aber offenkundig deutlich unter dem Niveau einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Entlohnung. Das Nachfragepotenzial wird dadurch – zumindest auf dem formellen Arbeitsmarkt – nicht ausgeschöpft.

Berechnungen des IW verdeutlichen den Zusammenhang, dass mit steigendem Stundenlohn das Potenzial stetig sinkt.¹⁸ Das Spektrum der Berechnungen – bezogen auf alle haushaltsnahen Dienstleistungen – reicht von 886.000 vollzeitäquivalenten Stellen bei einem Arbeitnehmerbruttolohn von 5 Euro je Stunde bis zu 250.000 Vollzeitäquiva-

¹⁸ Institut der Deutschen Wirtschaft, vgl. Fußnote 18.

lenten bei einem Lohnsatz von 15 Euro.¹⁹ Als realistische Lohnhöhe werden in den nachfolgenden eigenen Berechnungen Stundenlöhne (Arbeitnehmer-Brutto) um einen Wert von 11 Euro angenommen, um im Vergleich zu den geschätzten Löhnen im informellen Bereich mit ca. 8 Euro konkurrieren zu können.

Potenzielle Angebote können entweder aus dem informellen Sektor kommen und entsprechend legalisiert werden oder (bisher arbeitslose) Transferempfängerinnen und Transferempfänger finden auf diesem Weg eine neue Beschäftigung. Hinzu kommen allerdings Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aktuell schon legal beschäftigt sind, also beispielsweise im Rahmen von Mini- oder Midijobs (vgl. dazu Abschnitt 3). Eine dritte Möglichkeit besteht in der Aktivierung der sogenannten stillen Reserve, also von Personen, die grundsätzlich arbeiten könnten, aber den Arbeitsagenturen nicht gemeldet sind.

Aus der in diesem Dossier eingenommenen Perspektive der Familienunterstützung heraus ergeben sich zudem „Zweitrundeneffekte“ der Beschäftigung bei den Nachfragerinnen und Nachfragern der haushaltsnahen Dienstleistungen. Darunter fallen beispielsweise Elternteile, die bislang aufgrund fehlender, nicht finanzierbarer oder nur durch unverhältnismäßig hohen Aufwand erreichbarer Unterstützung im Alltag keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Aktivierung derartiger Personenkreise ist dabei dem Grunde nach von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung, insbesondere, da es sich in der Regel nicht um gering qualifizierte Personen handelt. Quantitativ sollten diese Effekte jedoch nicht überschätzt werden, da Hilfen für die Hausarbeit in aller Regel je Haushalt nur für wenige Stunden in der Woche beschäftigt sind. Die zeitliche Entlastung dürfte für die meisten Haushalte nicht so stark ausfallen, als dass dies große Auswirkungen auf ihr eigenes Arbeitsangebotsverhalten hätte.

6.2 Fiskalische Kosten der Förderung

Wichtigste Bestimmungsgröße am Arbeitsmarkt ist im betrachteten Zusammenhang der Preis der Dienstleistung, also der Lohn, der zwischen Anbieter und Nachfrager einer Leistung verhandelt wird. Durch die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben sowie weitere Verwaltungs- und Betriebskosten ergibt sich im gesetzlichen Status quo dabei ein „Keil“, der eine legale Beschäftigung im Vergleich zu einer informellen Abwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen verteuert. Eine Möglichkeit, die Kosten einer legalen haushaltsbezogenen Dienstleistung zu reduzieren und damit in Richtung des Schwarzmarktpreises abzusenken, besteht in der Subventionierung des Preises. Theoretisch ist dabei die gesamte Bandbreite denkbar, von einem geringfügigen Zuschuss zu den Lohnnebenkosten bis hin zu einer vollständigen Übernahme der Differenz zwischen dem Preis einer Dienstleistungsstunde (Bruttovergütung inkl. Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagentur) und dem bei der Arbeitnehmerin und beim

¹⁹ Voraussetzung für ein solches Modell ist allerdings die Bündelung von Beschäftigungsverhältnissen der Dienstleistungsanbieter bei privaten Haushalten über sogenannte Dienstleistungsagenturen. Da die privaten Haushalte gewöhnlich nur in relativ geringem Umfang von wenigen Wochenstunden haushaltsbezogene Tätigkeiten nachfragen, fasst die Dienstleistungsagentur annahmegemäß jeweils vier Haushalte zu einer Vollzeitbeschäftigung zusammen.

Arbeitnehmer verbleibenden Nettolohn. Ein ähnliches Modell wurde etwa vom Land Rheinland-Pfalz im Jahr 2001 vorgeschlagen.²⁰ Dabei wurde letztlich eine Subvention der Bruttovergütung in Höhe von bis zu 50 Prozent empfohlen.²¹

Um die Kosten für eine Reduzierung des Keils zwischen dem Arbeitnehmerbruttolohn und den tatsächlichen Kosten der Dienstleistung (hier: Arbeitgeberbruttolohn inkl. Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagentur) zu quantifizieren, sind einige Annahmen zu treffen. Zunächst ist festzulegen, in welchem Umfang der Staat eine Dienstleistungsstunde subventionieren will. Die Höhe der Subvention pro Beschäftigungsverhältnis und die zum entsprechenden Preis entstehende Nachfrage bestimmen die Ausgaben der öffentlichen Hand. Dabei sind notwendige Bedingungen für einen funktionierenden Markt, dass einerseits die Zahlungsbereitschaft des nachfragenden Haushalts nicht überschritten und andererseits der Anspruchslohn der Anbieter nicht unterschritten wird. Auf der Einnahmeseite des Staates lassen sich hingegen Einspareffekte, beispielsweise in Form nicht mehr zu leistender Transferzahlungen an frühere Arbeitslose sowie über Steuermehreinnahmen und Sozialabgaben, realisieren.

Tabelle 7 zeigt die potenzielle Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit des Arbeitnehmerbruttolohns pro Stunde. Die entsprechenden Zahlen stammen aus einer aktuellen Studie des IW Köln.²² Die tatsächlichen Kosten einer Dienstleistungsstunde sind dabei allerdings ca. um den Faktor 1,7 höher anzusetzen, da sowohl der Arbeitgeberanteil der Sozialbeiträge hinzuzurechnen ist (vgl. AG-Bruttolohn) als auch zusätzliche Verwaltungs- und Betriebskosten der beteiligten Dienstleistungsagentur (inkl. Mehrwertsteuer in Höhe von 19 Prozent).²³ Aufgrund der hier unterstellten Nachfragefunktion wird deutlich, dass bei einem Preis von 13 Euro pro Stunde insgesamt etwa 130.000 vollzeitäquivalente Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen geschaffen werden könnten. Der daraus resultierende Nettolohn für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer liegt mit 8,11 Euro im Bereich des heutigen Schwarzmarktpreises.²⁴ Auf der Nachfrageseite müssten dazu aber tatsächlich 22,10 Euro bezahlt werden. Um also das Nachfragepotenzial in der genannten Höhe zu erreichen, müsste der Staat die Kosten der Dienstleistung mit 13,60 Euro je Stunde subventionieren.

20 Vgl. Gesetzesantrag Rheinland-Pfalz, Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungsförderung im Privathaushalt. Bundesrats-Drucksache 1016/01, 28.11.2001.

21 Die Beschäftigungswirkung einer derartigen Maßnahme beziffern das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin auf maximal 550.000 neue Stellen, wobei lediglich die bisherige Nachfrage berücksichtigt ist und nicht das zuvor angesprochene zusätzliche Potenzial. Brück, Haisken-De New, Zimmermann (2002). Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringverdiener. DIW-Wochenbericht 23/02. Berlin, S. 363–369.

22 Institut der Deutschen Wirtschaft, vgl. Fußnote 18.

23 Vgl. hierzu G.I.B., vgl. Fußnote 11.

24 Die Berechnungen basieren auf den Sozialversicherungsrechengrößen 2007 sowie der entsprechenden Einkommensteuergrundtabelle (inkl. Solidaritätszuschlag, ohne Kirchensteuer). Des Weiteren ist unterstellt, dass ein Arbeitspensum von durchschnittlich 7,33 Stunden an 240 Tagen im Jahr geleistet wird.

Tabelle 7: Potenzielle Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen und Subventionsbedarf bei alternativen Stundenlöhnen

AN-Bruttolohn (Euro/h)	8,00	13,00	15,00
AN-Bruttolohn (Euro/Jahr)	14.073,60	22.869,60	26.388,00
Arbeitszeit (h/Jahr)	1.759,20	1.759,20	1.759,20
AN-Anteil Sozialbeiträge (Euro/Jahr)	2.923,79	4.754,16	5.482,11
Steuerlast (Euro/Jahr)	1.380,00	3.851,80	4.943,73
AN-Nettolohn (Euro/Jahr)	9.769,81	14.266,64	15.962,16
AN-Nettolohn (Euro/h)	5,55	8,11	9,07
AG-Bruttolohn (Euro/h)	9,59	15,58	17,98
AG-Anteil Sozialbeiträge (Euro/Jahr)	2.797,13	4.545,33	5.244,62
Nachfragepotenzial (in Vollzeitstellen)	237.600	133.000	99.200
Kosten der Dienstleistung (Euro/h)	13,60	22,10	25,50
... davon AG-Anteil Sozialbeiträge (Euro/h)	1,59	2,58	2,98
... davon Verwaltungs- und Betriebskosten (Euro/h)	4,01	6,52	7,52
Subventionsbedarf (Euro/h)	5,60	9,10	10,50

Quelle: IW, Prognos 2008

Unterstellt man einen Arbeitnehmerbruttolohn von 13 Euro je Stunde, so hängen die fiskalischen Effekte einer Subventionierung zusätzlich von der „Herkunft“ der neuen Leistungsanbieter ab. Die angesprochene Ersparnis an staatlichen Transfers wird nur realisiert, wenn zuvor Arbeitslose eine sozialversicherungspflichtige Stelle annehmen und nicht, wenn die Erbringer der haushaltsnahen Dienstleistungen aus der Schwarzarbeit oder der stillen Reserve stammen. Gegenläufig ist schließlich die Förderung bisher ohnehin schon legaler Beschäftigungsverhältnisse zu verbuchen. Diese Mitnahmeeffekte sind in Relation zum erzielbaren Neubeschäftigungseffekt zu bewerten, wobei ihre fiskalische Bedeutung umso höher ausfällt, je weniger neue Stellen tatsächlich entstehen.²⁵ Fiskalisch belastend wirken zudem in jedem Fall die Verwaltungs- und Betriebskosten.

Die nachstehende Tabelle 8 zeigt die fiskalischen Nettoeffekte einer Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen bei einem Bruttostundenlohn von 13 Euro für unterschiedliche Szenarien. Unterstellt man im einen Extrem, dass alle zusätzliche Beschäftigung aus der stillen Reserve kommt, ist in diesem Fall mit fiskalischen Mehrbelastungen in Höhe von 0,92 Mrd. Euro zu rechnen. Im anderen rechnerischen Extrem würden zu 100 Prozent Transferempfängerinnen und Transferempfänger aktiviert. In diesem Fall führte eine Förderung zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,11 Mrd. Euro. In beiden Fällen treten Mitnahmeeffekte in einer Größenordnung von 0,2 Mrd. Euro auf.

²⁵ In den hier vorgelegten Berechnungen ist dabei angenommen, dass etwa 40.000 bestehende Beschäftigungsverhältnisse ebenfalls in den Genuss der Subvention kommen. D.h., dass für diese Dienstleistungen bereits Sozialabgaben, Einkommen- und Mehrwertsteuern abgeführt werden, die künftig subventioniert werden. Der tatsächliche Umfang der Mitnahmeeffekte lässt sich empirisch nicht belegen, die hier angenommene Größenordnung kann aber mit hoher Wahrscheinlichkeit als Obergrenze betrachtet werden.

Tabelle 8: Fiskalische Wirkungen einer Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen

Nachfragepotenzial (in Vollzeitstellen): 133.000	Szenario 1 Stille Reserve + Mitnahmeeffekt	Szenario 2 Transferempfänger + Mitnahmeeffekt	Szenario 3 Stille Reserve + Transferempfänger + Mitnahmeeffekt
100 % AG-Anteil Sozialbeiträge (Mrd. Euro/Jahr)	0,79	0,79	0,79
Verwaltungs- und Betriebskosten (Mrd. Euro/Jahr)	1,98	1,98	1,98
Gesamtausgaben (Mrd. Euro/Jahr)	2,77	2,77	2,77
Sozialbeiträge (Mrd. Euro/Jahr)	1,24	1,24	1,24
Einkommensteuer (Mrd. Euro/Jahr)	0,51	0,51	0,51
Mehrwertsteuer (Mrd. Euro/Jahr)	0,10	0,10	0,10
Transferleistungen (Mrd. Euro/Jahr)		1,04	0,52
Gesamteinnahmen (Mrd. Euro/Jahr)	1,85	2,88	2,36
Nettoeffekt (Mrd. Euro/Jahr)	-0,92	0,11	-0,41
... pro Arbeitsplatz (Euro/Jahr)	-6.950,17	849,83	-3.050,17

Quelle: Prognos 2008

Szenario 3 zeigt eine realitätsnahe Lösung, in der ein Teil der zusätzlichen Beschäftigung aus der stillen Reserve (50 Prozent) stammt und ein Teil aus bisherigen Transferempfängerinnen und Transferempfängern (50 Prozent). In diesem Fall beliefen sich die fiskalischen Kosten auf jährlich 0,41 Mrd. Euro.

Darüber hinaus besteht innerhalb der rechnerisch abgesteckten Bandbreite eine Vielzahl veränderbarer Parameter, die eine Förderung in einem fiskalisch vertretbaren Rahmen erlauben würden. So könnte etwa der Zuschuss zu den Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagenturen ebenso reduziert werden wie die Förderung für Arbeitgeber.

Allerdings ist ein weiterer Effekt zu beachten: Der Fokus des vorliegenden Dossiers und auch der herangezogenen IW-Studie liegt auf der Nachfrageseite. Implizit ist angenommen, dass die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen bei einem Preis oberhalb des Schwarzmarktniveaus von den Leistungsanbietern befriedigt wird. Handelt es sich hierbei um bislang Arbeitslose mit gleichzeitiger Aktivität im informellen Sektor, so liegt deren Anspruchslohn jedoch nicht in Höhe des Schwarzmarktpreises. Hinzu kommt die Höhe des Transferentzugs, den sie bei einer legalen Beschäftigung erleiden. In einem solchen Fall würde bei gegebener Subvention die Nachfrage nicht befriedigt werden, da zu wenig Arbeit angeboten würde. Einschränkend wäre aber denkbar, dass eine informell angebotene Dienstleistung am Markt bei vollständiger Subvention des Kostenkeils von den privaten Haushalten nicht mehr nachgefragt würde, da diese zum gleichen Preis legal in Anspruch genommen werden könnte.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der fiskalische Gesamteffekt von der Subventionshöhe und der Höhe der Mitnahmeeffekte bzw. der Aktivierung von Personen aus der stillen Reserve abhängt. Dabei gilt, dass die fiskalischen Kosten mit zunehmendem Subventionsanteil steigen, während die Einspareffekte umso geringer sind, je mehr Personen aus der stillen Reserve rekrutiert werden. In jedem Fall wirken zu erwartende Mitnahmeeffekte ebenfalls kostensteigernd, da durch die Förderung auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse subventioniert werden. Eine – wie die hier beschriebene oder vergleichbare

Form der – Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen ist damit nicht zum Nulltarif, wohl aber mit vertretbarem fiskalischen Aufwand realisierbar. Der Aufwand fällt umso geringer aus, in je stärkerem Maße es gelingt, bislang Arbeitslose zu beschäftigen.

Neben den Einspareffekten, die sich durch die Vermittlung von Arbeitslosen ergeben, sind die Einsparungen von Ausgaben in der gesetzlichen Pflegeversicherung hier noch nicht berücksichtigt. So spart die Pflegeversicherung durch die Vermeidung stationärer Pflege in der Pflegestufe I bei Inanspruchnahme einer Kombinationsleistung (65 Prozent ambulanter Dienst/35 Prozent pflegende Angehörige) bereits 8.415 Euro pro Pflegebedürftigen und Jahr. Gerade vor dem Hintergrund der stark ansteigenden Zahlen von Pflegebedürftigen und der zunehmenden Überlastung der Angehörigen und der sich ändernden Sozialstrukturen ist die Unterstützung von Angehörigen durch Haushaltshilfen nicht zu unterschätzen.

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

VII.

Ausblick

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Die bestehende Diskrepanz zwischen dem Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen und ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme zeigt ein hohes Potenzial für derartige Beschäftigung. Zielgruppen für eine Ausweitung sind insbesondere Familien mit erwerbstätigen Eltern sowie Seniorenhaushalte, deren stärkere Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen vor allem an den bislang hohen Kosten, hohem Such- und Organisationsaufwand und fehlenden bzw. nicht bekannten Angeboten scheitert. Um dieses unausgeschöpfte Potenzial zu realisieren, ist ein abgestimmtes Handlungsprogramm erforderlich, bei dem eine Verbesserung der steuerlichen Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen flankiert wird durch Maßnahmen zur Förderung der Angebotsinfrastruktur sowie zur Qualifizierung von Arbeitskräften und zur Existenzgründung.

Die Bundesregierung hat mit dem Familienleistungsgesetz eine Verbesserung der steuerlichen Förderregelungen für haushaltsnahe Dienstleistungen beschlossen, die ab 1. Januar 2009 in Kraft treten soll:

- Die Förderung wird stark vereinfacht und die Fördersätze werden auf einheitlich 20 Prozent der Aufwendungen festgelegt. Die Unterscheidung der Förderung nach der Art der Beschäftigung wird weitgehend aufgehoben. Die Förderung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Haushalt und für haushaltsnahe Dienstleistungen wird in einer Vorschrift zusammengefasst.
- Der Spielraum für die Inanspruchnahme der Steuerermäßigung wird stark erweitert, indem der Höchstbetrag der Förderung für haushaltsnahe Dienstleistungen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Haushalt zusammen von 600 Euro bzw. 1.200 Euro bei Pflege- und Betreuungsleistungen und 2.400 Euro bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen auf einheitlich 4.000 Euro angehoben wird. Lediglich für haushaltsnahe Minijobs bleibt der Förderbetrag daneben auf weiterhin 510 Euro im Jahr begrenzt.

Die Zusammenfassung der unterschiedlichen Fördertatbestände aus dem Einkommensteuergesetz zu einer Regelung unter einem neuen gemeinsamen Höchstbetrag soll dabei mehr Transparenz und mehr Flexibilität bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen erzeugen. Die Förderung der haushaltsnahen Minijobs bleibt nach oben begrenzt, um hier keine Fehlanreize zu setzen.

Aufgrund der Ausweitung der Spielräume ist mit einer wirksamen Erhöhung der Nachfrage zu rechnen – sowohl hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Stundenzahl) als auch der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse.

Berechnungen zeigen, dass die fiskalischen Kosten einer Subventionierung der Marktpreise gering bis kostenneutral sind, wenn über mehr Beschäftigung bei Steuern und Sozialversicherung Einnahmen erzielt werden.

Durch das Instrument der steuerlichen Förderung allein können die latenten Potenziale für Angebot und Nachfrage, und damit für mehr legale Beschäftigung im Bereich hauswirtschaftlicher und personenbezogener Dienstleistungen, nicht vollständig erschlossen werden.

Bestehende Angebote und Fördermöglichkeiten sind häufig zu wenig bekannt. Daher sollte stärker über die Fördermöglichkeiten privater Haushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber informiert werden, um die Inanspruchnahme des Instruments der steuerlichen Förderung weiter zu erhöhen.

Darüber hinaus ist zum einen zu prüfen, wie mit einer besonderen Förderung der Arbeitsaufnahme, Qualifizierung und Existenzgründung im Bereich hauswirtschaftlicher und personenbezogener Dienstleistungen die Beschäftigung gesteigert werden kann. Um die Angebotsseite attraktiver zu gestalten sind eine Qualifizierung der Arbeitskräfte und Unterstützung bei der Existenzgründung wichtige Maßnahmen. Sowohl die Industrie- und Handelskammern als auch die Bundesagentur für Arbeit könnten sich mit ihren Kompetenzen einbringen.

Zum anderen gilt es, die Gründung und den Ausbau, die Vernetzung und Entwicklung von Dienstleistungsagenturen weiter zu fördern mit dem Ziel der Etablierung einer örtlichen Angebotsinfrastruktur. Weiterhin bieten sich Vernetzungsmöglichkeiten mit den lokalen Infrastrukturen für Familien, etwa den Lokalen Bündnissen für Familie oder den Mehrgenerationenhäusern an.

Europäische Nachbarstaaten haben – wie gezeigt – verschiedene Verfahren eingeführt, die in diesem Segment zu einem positiven Beschäftigungsaufbau geführt haben. Deshalb sind nationale und internationale Erfahrungen mit der subjekt- und objektbezogenen Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen auszuwerten und auf dieser Basis ein mittelfristig umsetzbares Modell zu konzipieren, mit dem die steuerliche Förderung den subventionspolitischen Leitlinien entsprechend durch gezielte Förderung von erwerbstätigen Eltern und Haushalten von Rentnerinnen und Rentnern sowie von privaten Dienstleistungsagenturen und Vermittlungsdiensten – etwa in Form einer Zulage oder eines Gutscheinmodells – ergänzt werden kann.

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Stand: Oktober 2008

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50*
Fax: 030 18/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute