

Endbericht

Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen

Prognos-
Ansprechpartner:
Michael Steiner

Prognos-Team:
Hanna Steidle
Markus Matuschke
Klaudia Lehmann
Dr. Reinhard Schüssler

Basel/Berlin,
Oktober 2012

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Basel-Stadt Hauptregister CH-270.3.003.262-6

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH - 4010 Basel

Telefon +41 61 32 73-200

Telefax +41 61 32 73-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D - 10623 Berlin

Telefon +49 30 520059-200

Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG

Schwabenmarkt 21

D - 40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 887-3131

Telefax +49 211 887-3141

Prognos AG

Nymphenburgerstr. 14

D - 80335 München

Telefon +49 89 9541586-710

Prognos AG

Wilhelm-Herbst-Str. 5

D - 28359 Bremen

Telefon +49 421 2015-784

Telefax +49 421 2015-789

Prognos AG

Square de Meeûs 37, 4. Etage

B - 1000 Brüssel

Telefon +32 2 791-7734

Telefax +32 2 791-7900

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D - 70174 Stuttgart

Telefon +49 711 49039-745

Telefax +49 711 49039-640

Internet

www.prognos.com

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Bestandsaufnahme des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen	3
2.1	Analyse der Rahmenbedingungen	6
2.1.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	6
2.1.2	Weitere Elemente des ordnungspolitischen Rahmens für die Tätigkeit haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen	10
2.1.3	Der ordnungspolitische Rahmen von Minijobs und Haushaltsscheckverfahren im Rahmen haushaltsnaher Dienstleistungen	13
2.1.4	Die Marktpreisbildung bei haushaltsnahen Dienstleistungsangeboten	15
2.2	Die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen	20
2.3	Die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen Die Suchstrategien der Nachfrageseite	25 34
2.4	Das Marktpotenzial	37
2.5	Internationale Erfahrungen	41
2.5.1	Frankreich	44
2.5.2	Belgien	48
2.5.3	Österreich	50
2.5.4	Vereinigtes Königreich	51
2.6	Was behindert die Entwicklung von Unternehmen auf dem Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen?	54
2.6.1	Schwarzarbeit und Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich	56
2.6.2	Gewinnung von Fachkräften, Professionalisierung	62
2.6.3	Die Sicherung von Qualität in der Leistungserbringung	66
2.6.4	Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage - die Preiselastizität der Nachfrage	67
3	Diskussion neuer Ansätze zur Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen (unter Beachtung europäischer Erfahrungen)	71
3.1	Stärkung des Marktzugangs spezialisierter Anbieter	74
3.1.1	Handlungsspielräume um Arbeitskräfte zu mobilisieren	75
3.1.2	Stärkung von spezialisierten Dienstleistungsunternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	79
3.1.3	Erhöhung der Markttransparenz	83
3.1.4	Gewinnung von Fachkräften, Professionalisierung	86
3.2	Stärkung der Nachfrage im Steuerrecht	88
3.2.1	Steuerliche Förderung	88
3.2.2	Sozialpolitische Förderung - Haushaltsgutscheine	88
3.2.3	Das Firmenticket / der Firmenzuschuss	90
4	Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenbewertung	91
4.1	Methodik	92

4.2	Unternehmensticket/-zuschuss	94
4.3	Haushaltsticket	100
5	Fazit	106
	Literatur	109
	Anhang	112
	Abbildungen	
	Abbildung 2-1: Anbieterstruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen	4
	Abbildung 2-2: Bekanntheit der steuerlichen Abzugsfähigkeit	8
	Abbildung 2-3: Bekanntheit des Haushaltscheckverfahrens	15
	Abbildung 2-5: Nachfrageverhalten nach haushaltsnahen Dienstleistungen	26
	Abbildung 2-6: Nutzungsintensität und Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen nach ausgewählten sozioökonomischen Merkmalen	27
	Abbildung 2-7: Inanspruchnahme ausgewählter Dienstleistungen nach Haushaltskonstellation	29
	Abbildung 2-8: Wichtigste Auswahlkriterien für eine Putzhilfe	32
	Abbildung 2-9: Zufriedenheit mit der Haushaltshilfe	33
	Abbildung 2-10: Mögliche Erleichterungen bei der Suche nach einer Haushaltshilfe	35
	Abbildung 2-11: Marktpotenzial haushaltsnaher Dienstleistungen, 2008 und 2010	37
	Abbildung 2-12: Ableitung des realistischen Marktpotenzials haushaltsnaher Dienstleistungen	39
	Abbildung 2-13: Einkommenskonstellationen verheirateter und unverheirateter Paarhaushalte	55
	Abbildung 2-14: Verbreitung der Schwarzarbeit (Barzahlung ohne gleichzeitige Anmeldung als Minijob oder Rechnung)	57
	Abbildung 2-15: Wie erklärt sich der hohe Anteil der illegalen Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen	59
	Abbildung 2-16: Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens eines Paarhaushaltes mit zwei Kindern (beide Kinder unter 6 Jahre)	62

Abbildung 2-17: Die zurzeit gezahlten Dienstleistungspreise für Haushaltshilfen nach Beschäftigungsform (Minijob/Rechnung vs. „zahle nur bar“)	68
Abbildung 2-18: Kumulierte Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit vom Preis	69
Abbildung 2-19: Kumulierte Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit vom Preis	70
Abbildung 3-1: Elemente zur Dynamisierung des Marktes	72
Abbildung 3-2: Verfahrensvorschlag: Umsetzung des Firmenzuschusses in Anlehnung an § 3 Nr. 33 EStG	83
Abbildung 3-3: Verfahrensvorschlag: Umsetzung des Haushaltstickets	90
Abbildung 4-1: Struktur und Funktionsweise des Prognos-Mikrosimulationsmodells	93
Abbildung 4-2: Nachfragekurve nach haushaltsnahen Dienstleistungen und Marktpreise verschiedener Anbietergruppen	95
Abbildung 4-3: Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzeneffekte des Unternehmenstickets	98
Abbildung 4-4: Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzeneffekte des Haushaltstickets	104
Abbildung 5-1: Erfolgsfaktoren spezialisierter Dienstleistungsunternehmen	107

Tabellen

Tabelle 2-1: Die Förderung nach geltendem Recht im Überblick	6
Tabelle 2-2: Preiskalkulation der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen im Überblick	16
Abbildung 2-4 - Erfolgsfaktoren von haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen	21
Tabelle 2-3: Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in ausgewählten Ländern	42
Tabelle 2-4: Die Steuervorteile des vorfinanzierten (bezuschussten) CESU für die Finanzierer und Begünstigten	46
Tabelle 2-5: Die Nutzung des belgischen Dienstleistungsschecks im Überblick	49
Tabelle 2-6: Berufsverbände für haushaltsnahe Dienstleistungen	65
Tabelle 3-1: Beispielrechnung: Arbeitnehmer soll Gehaltserhöhung von 200 Euro (netto) erhalten. Alleinverdiener, 1 Kind, evangelisch	81
Tabelle 4-1: Potenzielle Nachfrage nach Unternehmenstickets nach der Unternehmensgröße	96
Tabelle 4-2: Szenarien für die Nachfrage nach dem Unternehmensticket	96
Tabelle 4-3: Szenarien der zusätzlichen Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen bei Einführung von Haushaltsgutscheinen	102

1 Einleitung

Der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen ist in Deutschland immer noch ein Nischenmarkt, der durch geringfügige und zum großen Teil sogar illegale Beschäftigung geprägt ist. Ein Blick in die Nachbarländer zeigt, dass vergleichbare Dienstleistungen dort sehr viel stärker genutzt werden und eine umfangreichere reguläre Beschäftigung in dem Bereich möglich ist.

Ziel dieser Studie ist es, anhand einer umfassenden Analyse des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen und seiner Rahmenbedingungen aufzuzeigen, welche Wünsche aktuelle und potenzielle Kunden haben und welche Probleme für die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen bestehen. Die Studie soll ferner Wege aufzeigen, wie der Markt für spezialisierte Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen dynamisiert und Beschäftigungspotenziale erschlossen werden können.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wird ein mehrstufiges Konzept, bestehend aus verschiedenen Analysebausteinen wie Literaturrecherchen, Fachgesprächen und einer Bevölkerungsumfrage verwendet, das in konkrete Reformvorschläge mündet. Verschiedene Reformszenarien werden mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells hinsichtlich ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung bewertet.

Im ersten Baustein der Studie werden eine Auswertung aktueller Daten und Forschungsergebnisse sowie eine umfangreiche Internetrecherche zum vorliegenden Thema vorgenommen. Ziel ist es, ausgehend vom aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand, die Primärdatenerhebung vorzubereiten. Die Literatur- und Internetrecherche im Nachgang der Primärdatenerhebungen dient der Vervollständigung, Untermauerung und kritischen Hinterfragung der vorläufigen Ergebnisse. Eine zentrale Rolle spielt diese Methode für die europäisch-vergleichende Analyse.

Die Primärdatenerhebung erfolgt im Rahmen einer repräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach. Die repräsentative Bevölkerungsumfrage mit dem Titel „Haushaltsnahe Dienstleistungen: Nutzung und Potenziale“ hat zum Ziel, die derzeitige Situation auf dem Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen von der Nachfrageseite zu ermitteln und stützt sich auf über 2.000 Interviews.¹

¹ Die Untersuchung baut auf eine frühere Studie aus dem Jahr 2008 (IfD-Umfrage 10015) auf, so dass Trendfortschreibungen bei ausgewählten Fragen möglich waren. Wie 2008 wird eine vergleichsweise weite Definition von haushaltsnahen Dienstleistungen verwendet: Neben den Tätigkeiten einer "klassischen" Haushaltshilfe wie (Fenster-) Putzen, Bügeln, Waschen oder Kochen werden auch Kinder- und Hausaufgabenbetreuung, Arbeiten rund ums Haus (z. B. Gartenarbeit, Kehrwoche, einfache handwerkliche Tätigkeiten) sowie die Unterstützung bei der Pflege von alten oder kranken Angehörigen unter dem Begriff „haushaltsnahe Dienstleistungen“ subsumiert.

In einem dritten Baustein wurden 30 Fachgespräche mit Unternehmen und Institutionen (z.B. Ministerien, Verbände, Kammern) geführt, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten.² In den Gesprächen mit den Unternehmen standen zunächst Aussagen zur Struktur und Entwicklung des Unternehmens und der Kunden im Vordergrund. Für das Gutachten sind anschließend Aussagen zu den Herausforderungen, auf die die Unternehmen treffen, von besonderer Bedeutung. Weiter sind die Einschätzung der Unternehmen zur Entwicklung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen sowie die Optimierungsmöglichkeiten von Interesse.

Welche Anknüpfungspunkte zu ihrer Arbeit sehen die Institutionen (z.B. Ministerien, Verbände, Kammern) zum Markt der haushaltsnahen Dienstleister? Diese Einstiegsfrage bildete die Basis, um die Einschätzung der Institutionen zur Situation der Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen einordnen zu können. Aus den Antworten zu den Trends und Herausforderungen wurden dann Ansatzpunkte zur Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen identifiziert.

Das Gutachten beginnt mit einer ausführlichen Analyse der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Daraus werden die Preisgestaltungsspielräume der Anbieter abgeleitet (2.1.4) und den Nachfragepräferenzen und dem Nachfrageverhalten gegenübergestellt (2.3). Mit diesem Abgleich von Angebotsausgestaltung und Nachfrage lässt sich das Dynamisierungspotenzial haushaltsnaher Dienstleistungen ermitteln (Marktobergrenze) (2.4).

Dass sich auch bei haushaltsnahen Dienstleistungen ein Blick ins europäische Ausland lohnt, zeigt Kapitel 2.5 auf. Beispiele aus vier besonders interessanten Ländern lassen es zu, Erkenntnisse für die Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen zu ziehen.

Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme führt bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu Opportunitätskosten – insbesondere im Niedriglohnbereich – welche die Rekrutierung qualifizierter Beschäftigter für die Unternehmen erschweren und damit das Wachstum bestehender und neuer Dienstleistungsunternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen hemmen. Welche Relevanz der Qualitätsanspruch für die Dienstleister aber auch die Kunden hat zeigt sich in den Kapiteln 2.2 und 2.3. Der Vorschlag für ein Gesamtkonzept ist Schwerpunkt von Kapitel 3. Mit einer Abschätzung der Kosten für die öffentlichen Haushalte aber auch dem Nutzen sowohl für die Volkswirtschaft als auch für die öffentlichen Haushalte wird das Gutachten in Kapitel 4 abgeschlossen.

² Eine Übersicht findet sich in Anlage zu dieser Studie.

2 Bestandsaufnahme des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen

Über die Anbieterstruktur haushaltsnaher Dienstleistungen war bisher nur wenig bekannt. Öffentliche Statistiken können keine Auskunft geben, da die Dienstleister nicht eindeutig erfasst werden. Die in diesem Gutachten gewählte Annäherung über die Nachfrageseite (IfD Allensbach 2010) gibt erstmals valide empirische Hinweise auf die Zahl der Anbieter. Die Erfolgsfaktoren von auf dem Markt „registrierten“ Unternehmen, das Leistungsspektrum der Anbieter aber auch die Faktoren, die die Weiterentwicklung des Marktes derzeit noch hemmen, sind weitgehend aus Fachgesprächen hergeleitet.³ Ergänzend werden der aktuelle Forschungsstand und Vorarbeiten der Autoren berücksichtigt.

Das Ausmaß der Unsicherheit über die Zahl der Anbieter geht aus Abbildung 2-1 hervor, in der die Anbieterstruktur als Boxplotdiagramm aufbereitet ist. Bis auf die Zahl der Minijobber wurden die Größen der Personengruppen anhand der Befragungsdaten von Allensbach zum Nachfrageverhalten der Haushalte abgeleitet. Anhand dieser Zahlen ist es möglich, Aussagen zu den Größenordnungen zwischen den einzelnen Marktteilnehmern zu treffen. So ist davon auszugehen, dass die Zahl der illegal Beschäftigten in diesem Bereich eine sehr große Rolle spielt. Schätzungsweise arbeiten zwischen 800.000 und 900.000 Personen illegal in privaten Haushalten.

Die Zahl leitet sich aus den rund 3,2 Mio Haushalten ab, die eine illegale Haushaltshilfe beschäftigen. Die durchschnittliche Nutzungsdauer beträgt bei dieser Gruppe 4,5 Stunden pro Woche.⁴ Daraus ergibt sich für die illegale Beschäftigung ein Volumen von 450.000 vollzeitäquivalenten Erwerbspersonen. Unter der Annahme, dass das durchschnittliche Arbeitsvolumen dieser Beschäftigten 20 Stunden beträgt, ergibt sich ein Umfang von 900.000 Personen.

³ Eine Liste der Gesprächspartner findet sich als Anlage zum Gutachten.

⁴ IfD Allensbach (2010): „Haushaltsnahe Dienstleistungen: Nutzung und Potenziale“.

**Kasten 1: Herleitung des Erwerbsspensums einer vollzeit-
äquivalenten Erwerbsperson**

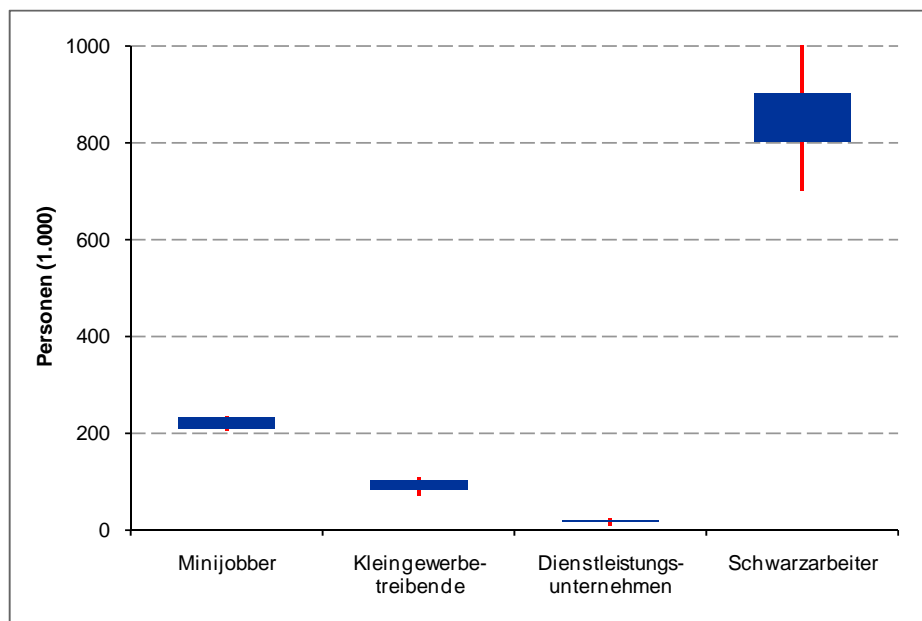
Eine vollzeitäquivalente Arbeitskraft mit einem unterstellten Wochenpensum von 40 Stunden kommt nach Abzug von 30 Tagen Urlaub, 8 Feier- und 6 Krankheitstagen auf ein wöchentliches Arbeitspotenzial von 33 Stunden. Auf eine vollzeitäquivalente Arbeitskraft kommen damit rund 7 Haushalte (33 Stunden geteilt durch 4,5 Stunden pro Haushalt).

216 Effektive Arbeitstage
= 260 Arbeitstage - 30 Urlaubstage - 6 Krankheitstage - 8 Feiertage

33 Effektive Wochenstunden
= 216 Effektive Arbeitstage / 260 Arbeitstage x 40 Wochenstunden

Laut der Minijob-Zentrale liegt die Zahl der Minijobber bei rund 220.000 Personen und damit deutlich unterhalb der der illegal Beschäftigten. Da es sich um eine amtliche Zahl handelt gibt es auch keinen mit Unsicherheit behafteten Bereich.⁵ Eine deutlich geringere Bedeutung haben die Kleingewerbetreibenden (Soloselbständigen) und die Dienstleistungsunternehmen, was vor allem auf deren höhere Preise im Vergleich zu den Minijobbern und den Schwarzarbeitern zurückzuführen ist. Die Unsicherheit bzgl. deren tatsächlichen Anzahl ist bei den beiden letztgenannten Gruppen wiederum relativ groß.

Abbildung 2-1: Anbieterstruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen



Quelle: Eigene Berechnungen, Minijobber laut Minijob-Zentrale (2010).

⁵ Inwieweit die gemeldeten Minijobber neben der gemeldeten Tätigkeit auch illegal tätig werden, kann nicht beurteilt werden. Die gemeldeten 220.000 Minijobber in 244.000 Haushalten stehen jedoch im Widerspruch zu den Antworten von rund 700.000 Haushalten, die angeben einen Minijobber zu beschäftigen.

Die Zahl der haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen beträgt rund 2.500 Unternehmen unter der Annahme, dass im Durchschnitt zehn Personen in einem haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen im Umfang von 20 Stunden beschäftigt sind.⁶

Nachdem nun erstmals eine Schätzung zur Zahl der Beschäftigten und der Dienstleistungsunternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen vorliegt, stellt sich die Frage nach der Definition haushaltsnaher Dienstleistungen und haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen. Der Begriff der haushaltsnahen Dienstleistungen ist nicht neu. In Kapitel 2.1.1 werden verschiedene in Deutschland gebräuchliche Legaldefinitionen von haushaltsnahen Dienstleistungen vorgestellt. Die Unterschiede zu der hier gewählten Arbeitsdefinition erklären sich aus dem jeweiligen Regelungszweck. Diese werden erläutert. Als Arbeitsdefinition schlagen wir vor:

Für die Zwecke der Studie wird die folgende **Arbeitsdefinition** von haushaltsnahen Dienstleistungen verwendet:

Unter dem Begriff der haushaltsnahen Dienstleistungen verstehen wir Dienstleistungen, die in der oder ausgehend von der Wohnung privater Haushalte gegen Entgelt von Personen erbracht werden, die nicht zum Haushalt gehören. Es handelt sich um Tätigkeiten, die prinzipiell auch von den Nutzerinnen und Nutzern selbst erbracht werden könnten bzw. traditionell in Eigenarbeit erbracht werden. Dazu gehören u. a. Einkaufen, Waschen, Putzen, Kochen, Bügeln, Betreuung von Kindern im Haushalt, Betreuung und Pflege von alten Menschen im Haushalt sowie Hausmeisterdienste wie kleinere Reparaturarbeiten, Gartenarbeiten oder Reinigungstätigkeiten auf dem und außerhalb des Grundstücks. Die Definition umfasst die Tätigkeit haushaltsfremder Personen, für die der Haushalt entweder als Arbeitgeber auftritt oder deren Leistung er von selbständigen Dienstleistern oder von Unternehmen kauft, zu dem die Personen in einem Beschäftigungsverhältnis stehen.

Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen sind Unternehmen, deren Beschäftigte überwiegend haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen. Haushalte als Arbeitgeber von Personen, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen, zählen nicht zu den Dienstleistungsunternehmen.

⁶ Die Anzahl der haushaltsnahen Dienstleister wird durch eine grobe Schätzung der IHK Westfalen - die über eine entsprechende Datenbank für die Region verfügt - bestätigt.

2.1 Analyse der Rahmenbedingungen

2.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

In verschiedenen Rechtsgebieten, insbesondere im Steuer- und im Sozialrecht, werden ähnliche Begrifflichkeiten wie in der Arbeitsdefinition verwendet. Im Folgenden werden sie in ihrem jeweiligen Regelungskontext kurz dargestellt. Der Zweck der Darstellung liegt darin, dass von den Legaldefinitionen bestimmte Eingrenzungen der wirtschaftlichen Tätigkeit haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen ausgehen, die mit dieser Darstellung transparent werden.

Einkommensteuerliche Abzugsfähigkeit

Im Rahmen des § 35a EStG werden bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen Steuerermäßigungen gewährt. Je nach Rolle des Haushalts und Fördertatbestand sind unterschiedliche Höchstsätze festgesetzt, die zwischen 510 Euro und 4.000 Euro liegen.

Tabelle 2-1: Die Förderung nach geltendem Recht im Überblick

§ 35a...	Fördertatbestand	Fördersatz (% der Kosten)	Höchstbetrag (Steuerermäßigung)
Abs. 1	Haushaltsnahe Minijobs	20 %	510 EUR
Abs. 2	Haushaltsnahe Dienstleistungen, die nicht Dienstleistungen nach Abs. 3 sind	20 %	4.000 EUR
	Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsleistungen		
	Aufwendungen, die durch Unterbringung in einem Heim oder zur dauernden Pflege entstehen		
Abs. 3	Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen	20 %	1.200 EUR ⁷

Quelle: Familienleistungsgesetz (FamLeistG) (in Kraft seit 01.01.2009)

Die Bezeichnung „haushaltsnahe Dienstleistungen“ wird in der genannten Vorschrift für den Sachverhalt Aufwendungen für den Kauf haushaltsnaher Dienstleistungen von Dienstleistungsunternehmen verwendet. Die in der Arbeitsdefinition unter haushaltsnahen Dienstleistungen subsumierten haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnisse bilden hier zwei eigenständige Tatbestände,

⁷ Die tarifliche Einkommensteuer ermäßigt sich allerdings nicht für öffentlich geförderte Maßnahmen, für die zinsverbilligte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse in Anspruch genommen werden.

und zwar solche mit „geringfügiger Beschäftigung“ (Absatz 1, Haushaltsscheckverfahren) und „andere als in Absatz 1 aufgeführte Beschäftigungsverhältnisse“ (Absatz 2 Satz 1 erster Halbsatz), worunter, positiv gewendet, im Wesentlichen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu verstehen sind.

Ein weiterer Unterschied zwischen der Arbeitsdefinition und den Definitionen des § 35a EStG besteht darin, dass teilweise andere Tätigkeiten einbezogen bzw. nicht einbezogen sind. Der wichtigste Unterschied besteht hinsichtlich der sogenannten Handwerkerleistungen (§ 35a EStG Absatz 3), die in Absatz 2 begrifflich ebenfalls unter die haushaltsnahen Dienstleistungen gefasst werden. Dies ergibt sich aus der Negativdefinition in Absatz 2: „haushaltsnahe Dienstleistungen, die nicht Dienstleistungen nach Absatz 3 sind“. In der Arbeitsdefinition sind die Handwerkerleistungen nicht (oder allenfalls marginal als „Hausmeistertätigkeiten“) einbezogen.

In dem Anwendungsschreiben des BMF zu § 35a EStG⁸ werden die Fördertatbestände weiter erläutert und eingegrenzt. Zu den förderfähigen haushaltsnahen Tätigkeiten gehören demnach u. a. die Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, die Reinigung der Wohnung des Steuerpflichtigen, die Gartenpflege und die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern und von alten, kranken oder pflegebedürftigen Personen. Die Erteilung von Unterricht (z. B. Sprach-, Musikunterricht), die Vermittlung besonderer Fähigkeiten, sportliche und andere Freizeitbetätigungen fallen nicht darunter. Personenbezogene Dienstleistungen (z. B. Frisör- oder Kosmetikerleistungen) sind nur ausnahmsweise⁹ begünstigt, auch wenn sie im Haushalt des Steuerpflichtigen erbracht werden. Bei Dienstleistungen, die sowohl auf öffentlichem Gelände als auch auf Privatgelände durchgeführt werden (z. B. Straßen- und Gehwegreinigung, Winterdienst, Begleitung bei Gängen) sind nur Aufwendungen auf Privatgelände begünstigt, und Leistungen außerhalb des Privatgeländes, die im Leistungskatalog der gesetzlichen Pflegeversicherung aufgeführt sind. Dies gilt auch dann, wenn eine konkrete Verpflichtung besteht (z. B. zur Reinigung und Schneeräumung von öffentlichen Gehwegen und Bürgersteigen). Begünstigt sind nur Aufwendungen des Haushalts für die Arbeitskosten, d. h. der Bruttoarbeitslohn des Dienstleisters, die Fahrtkosten und die Verbrauchsmittel, nicht jedoch Materialkosten.

Zwischen der hier gewählten Arbeitsdefinition und den nach § 35a EStG förderfähigen Tatbeständen besteht eine große Übereinstimmung. Einige der im vorstehenden Absatz genannten, im Sinne des § 35a EStG nicht förderfähigen haushaltsnahen Dienstleistungen sind jedoch in die hier gewählte Arbeitsdefinition einbezogen. Das gilt beispielsweise für Tätigkeiten für die für den Haushalt eine konkrete Verpflichtung besteht, und die auf öffentlichem Gelände

8 Bundesministerium der Finanzen: Anwendungsschreiben zu § 35a EStG IV C 4 - S 2296-b/07/0003 vom 15. Februar 2010.

9 Sofern sie zum Leistungsspektrum der gesetzlichen Pflegeversicherung gehören.

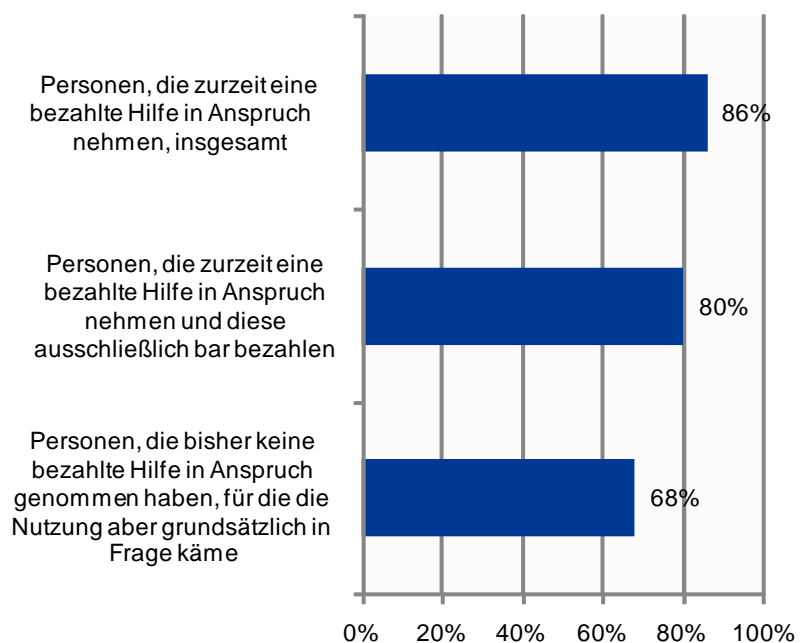
durchgeführt werden sowie für die Begleitung von Gängen außerhalb des Privatgeländes.

Die genaue Abgrenzung der förderfähigen Tatbestände nach § 35a EStG ist für die wirtschaftliche Tätigkeit von haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen im Sinne der Arbeitsdefinition von unmittelbarer Bedeutung, denn geförderte Tätigkeiten werden von den Haushalten stärker nachgefragt als nicht geförderte. Insofern bewirkt der Ausschluss bestimmter Tätigkeiten aus der Förderfähigkeit eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Unternehmen.

Die Möglichkeit der steuerlichen Abzugsfähigkeit ist bekannt

Die steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen setzt Anreize für private Haushalte, die geförderten Leistungen legal in Anspruch zu nehmen. Die Möglichkeit zur steuerlichen Absetzbarkeit besteht seit dem Jahre 2006 und wurde 2009 noch einmal deutlich ausgeweitet. Rund zwei Dritteln der Bevölkerung (64 %) ist diese Möglichkeit bekannt, 36 % geben an, davon zum ersten Mal zu hören (ohne Abbildung). Noch höher ist der Bekanntheitsgrad bei denjenigen Personen, die aktuell eine Haushaltshilfe in Anspruch nehmen (86 %, d.h. 4,3 Mio Haushalte). Von den Personen, die ihre Haushaltshilfe schwarz beschäftigen, kennen 80 % (d.h. 2,3 Mio Haushalte) das Verfahren. Bei jenen, die bisher keine bezahlte Hilfe in Anspruch nehmen, für die dies aber grundsätzlich in Frage kommen würde, ist der Anteil mit 68 % (d.h. 3,0 Mio Haushalte) deutlich geringer.

Abbildung 2-2: Bekanntheit der steuerlichen Abzugsfähigkeit



Quelle: Allensbach-Archiv (2010)

Haushaltshilfe als Leistung der gesetzlichen Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung kennt die sogenannte Haushaltshilfe. Einschlägig sind § 27 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und § 38 SGB V.¹⁰

Danach gehört Haushaltshilfe zur Krankenbehandlung. Die Krankenkasse stellt eine Haushaltshilfe, wenn Versicherten wegen Krankenhausbehandlung die Weiterführung des Haushalts nicht möglich ist und im Haushalt ein Kind unter 12 Jahren lebt. Die Krankenkasse kann als Satzungsleistung auch in anderen Fällen oder umfangreichere Hilfen stellen. Die Krankenkasse selbst kann nach § 132 SGB V zur Gewährung von Haushaltshilfen geeignete Personen anstellen (Erbringung als Sachleistung). Nach Angaben des Spitzenverbandes der gesetzlichen Krankenversicherung spielt diese Art der Leistungserbringung faktisch keine Rolle. Wenn die Krankenkasse dafür andere geeignete Personen, Einrichtungen oder Unternehmen in Anspruch nimmt, hat sie über Inhalt, Umfang, Vergütung sowie Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen Verträge abzuschließen. Über die Art der tatsächlichen Leistungserbringer ist nichts bekannt; in der Regel dürfte es sich um eine von dem Leistungsempfänger selbstbeschaffte (verwandte oder nicht verwandte) Ersatzkraft handeln. Das Tätigkeitsspektrum der haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen im Sinne der Arbeitsdefinition schließt grundsätzlich Tätigkeiten der Haushaltshilfe nach § 38 SGB V ein.

Hauswirtschaftliche Versorgung als Leistung der Pflegekassen

Die Pflegeversicherung kennt die sogenannte hauswirtschaftliche Versorgung. Einschlägig ist § 14 SGB XI, insbesondere Absatz 4 Nr. 4. Danach besteht Pflegebedürftigkeit, wenn Personen für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens der Hilfe bedürfen. Zu den gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen gehören im Bereich der hauswirtschaftlichen Versorgung das Einkaufen, Kochen, Reinigen der Wohnung, Spülen, Wechseln und Waschen der Wäsche und Kleidung oder das Beheizen. Der bestehende Hilfebedarf wird durch den medizinischen Dienst der Krankenkassen festgestellt und kann im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen¹¹ als Sachleistung von den Pflegediensten erbracht werden, für die die Leistungserbringer durch prospektiv vereinbarte Vergütungen (Basis: Leistungskomplexe, Zeitvergütungen) materiell abgegolten werden.

¹⁰ Analoge Regelungen bestehen im SGB IX (dort § 54 Haushalts- oder Betriebshilfe und Kinderbetreuungskosten) sowie im SGB VII (dort § 26 Abs. 2 Nr. 3 Hilfen zur Bewältigung des täglichen Lebens).

¹¹ Der Leistungsumfang der gesetzlichen Pflegeversicherung bei häuslicher Pflege des Pflegebedürftigen ist durch sogenannte Leistungskomplexe konkretisiert. Sie sind in solche der Grundpflege und der hauswirtschaftlichen Versorgung untergliedert. Vgl. Empfehlungen der Spitzenverbände der Pflegekassen für ein System zur Vergütung von Leistungen der häuslichen Pflege nach dem SGB XI vom 8.11.1996.

Das Tätigkeitsspektrum haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen im Sinne der Arbeitsdefinition schließt Tätigkeiten der hauswirtschaftlichen Versorgung grundsätzlich ein.¹²

Zusammenfassung:

A. Wird die steuerrechtliche Legaldefinition nach Abs. 1 und 2 des § 35a EStG zusammengefasst, so weicht diese kaum von der Arbeitsdefinition ab. Der wichtigste Unterschied besteht hinsichtlich der sogenannten Handwerkerleistungen die im Steuerrecht - indirekt - unter haushaltsnahen Dienstleistungen subsumiert werden.

B. Haushaltsnahe Dienstleistungen sind als Haushaltshilfe (SGB V) bzw. hauswirtschaftliche Versorgung (SGB XI) im Kranken- und Pflegeversicherungsrecht bekannt.

C. Die steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen setzt Anreize für private Haushalte, die geförderten Leistungen legal in Anspruch zu nehmen. Eine genaue Abgrenzung der förderfähigen Tatbestände ist für die Dienstleistungsunternehmen existenziell, da dies Einfluss auf das Leistungsangebot hat. Darüber hinaus kann so eine sachgerechte Evaluation der Wirksamkeit dieses Instrumentes erfolgen.

2.1.2 Weitere Elemente des ordnungspolitischen Rahmens für die Tätigkeit haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen

Umsatzsteuer

Nach § 4 Nr. 16 Umsatzsteuergesetz sind die mit dem Betrieb von Einrichtungen zur Betreuung oder Pflege körperlich, geistig oder seelisch hilfsbedürftiger Personen eng verbundenen Leistungen steuerfrei, sofern bestimmte weitere gesetzliche, insbesondere institutionelle Voraussetzungen vorliegen. Von der Steuerbefreiung begünstigt sind in erster Linie die Pflegedienste und Pflegeheime. Für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen kommt die Steuerbefreiung in der Regel nicht in Betracht, weil die institutionellen Voraussetzungen nicht vorliegen.

Statistische Systematik der Wirtschaftszweige (Wirtschaftszweigsystematik)

Ergebnisse der amtlichen Wirtschaftsstatistiken werden nach der jeweils gültigen Wirtschaftszweigsystematik gegliedert, indem die dargestellten wirtschaftlichen Einheiten (Unternehmen, Betriebe, Arbeitsstätten etc.) nach ihrem wirtschaftlichen Schwerpunkt einer

¹² Das gilt vor allem für die stationäre Unterbringung. Nach Angaben der Pflegestatistik weisen bei den ambulanten Pflegediensten 2,9 % und im stationären Bereich 5,9 % der Beschäftigten eine hauswirtschaftliche Ausbildung auf.

Position der Systematik zugeordnet werden. Die für Deutschland maßgebliche Gliederung ist durch eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft vorgegeben.¹³ In ihr und nachfolgend auch in der deutschen Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008 sind haushaltsnahe Dienstleistungen bisher nicht als eigenständige Position vorgesehen. Aus diesem Grund existieren über die Tätigkeit haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen nur wenig belastbare Informationen. Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen werden bisher in Ermangelung einer eigenständigen Position je nach ihrem wirtschaftlichen Schwerpunkt anderen Positionen zugeordnet, wie beispielsweise Gebäudereinigung („Putzen“), Wäscherei und chemische Reinigung („Bügeln“) oder Verpflegungsdienstleistungen („Kochen“). Das Fehlen einer für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen geeigneten Wirtschaftszweigposition macht sich auch in gewissen Unsicherheiten bemerkbar, die im Zuge einer Gewerbebeanmeldung entstehen. Sie werden im Folgenden erläutert. Finanzielle Folgen einer unzutreffenden Angabe bei der Gewerbebeanmeldung können, wenn sie von den Trägern der Unfallversicherung nicht korrigiert werden, in einer gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen fehlerhaften Belastung der angemeldeten Einheit mit Beiträgen zur Unfallversicherung bestehen.

Gewerbeordnung

Jedes nach der Gewerbeordnung gewerblich tätige Unternehmen muss seine Tätigkeit anmelden. Es besteht im Rahmen der Gewerbeordnung keine besondere Regulierung der haushaltsnahen Dienstleistung; gewerbliche Tätigkeiten sind frei. Ausgenommen sind bestimmte im Gesetz genannte Gewerbe wie z. B. der Betrieb von Spielhallen. Für die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen besteht bei der Gewerbebeanmeldung eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich ihrer wirtschaftssystematischen Einordnung. Die Unsicherheit besteht darin, dass der Antragsteller sich für den Eintrag in dem Formular zur Gewerbebeanmeldung mit dem komplexen, hierarchisch mehrfach gegliederten System der Wirtschaftszweigsystematik auseinandersetzen muss. Dabei hat er zunächst zur Kenntnis zu nehmen, dass es für sein „Gewerbe“ keine unmittelbar zutreffende Position gibt, auch nicht unter den vielen „sonstige“-Positionen. Anschließend muss er sich die Logik vergegenwärtigen, nach der in diesem Fall eine regelgerechte Zuordnung zu einer Position getroffen wird.

Handwerksordnung

Jedes gewerbliche Unternehmen in Deutschland ist entweder Mitglied in der Handwerkskammer oder in der Industrie- und Handelskammer. Eine Mitgliedschaft in der Handwerkskammer entsteht, wenn das Unternehmen mit Schwerpunkt eine Tätigkeit

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 (ABl. EG Nr. L 393 S. 1).

ausübt, die in den Anlagen A (zulassungspflichtiges Handwerk) oder B (zulassungsfreie Handwerke und handwerksähnliche Gewerbe) der Handwerksordnung aufgeführt ist.

Für die hier betrachteten haushaltsnahen Dienstleister besteht eine gewisse Überschneidung zu den in den Anhängen der Handwerksordnung genannten Tätigkeiten Gebäudereiniger, Textilreiniger, Schnellreiniger, Teppichreiniger sowie Bügelanstalten für Herren-Oberbekleidung. Inwiefern sich daraus angesichts der typischen Misch Tätigkeiten ohne ausgeprägten Schwerpunkt für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen eine Mitgliedschaft in der Handwerkskammer ergibt, ist im Einzelfall zu klären und kann nicht generalisiert werden. Da es sich bei den genannten Gewerken um zulassungsfreie Handwerke bzw. handwerksähnliche Gewerbe handelt, ergeben sich aus einer Zugehörigkeit zum Handwerk für die entsprechenden Unternehmen keine berufsordnungsbedingten Beschränkungen der Ausübung der Tätigkeit.

Unfallversicherung

Jedes gewerbliche Unternehmen ist nach dem SGB VII kraft Gesetzes Mitglied des für ihn zuständigen Unfallversicherungsträgers. Anhand der Angaben zur angemeldeten Tätigkeit eines (neu gegründeten) Unternehmens in der Gewerbebeanmeldung leitet der Spitzenverband Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung diese an den (mutmaßlich) zuständigen Unfallversicherungsträger weiter. Dieser prüft seine Zuständigkeit und veranlagt das Unternehmen in einer Gefahrklasse seines Gefahrtarifs. Dazu werden – soweit erforderlich – detaillierte Angaben des Unternehmens herangezogen. Da der Beitragssatz zwischen den Versicherungsträgern und innerhalb der Versicherungsträger nach Gefahrklassen variiert, hat die Zuordnung des Unternehmens zu einem Versicherungsträger bzw. zu einer Gefahrklasse Auswirkungen auf die Höhe der betrieblichen Aufwendungen des Unternehmens.

Die Gründungsphase haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen

Bei der Gründung eines Unternehmens im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist eine Vielzahl von Stellen eingebunden. Die potenziellen Unternehmensgründer werden durch ein umfangreiches Beratungsangebot unterstützt. Aber wie kommt es dazu, dass der Gründungsprozess von vielen befragten Unternehmen als eher bürokratisch und intransparent beurteilt wird?

Aus den Fachgesprächen mit ausgewählten Gewerbebeamten ergibt sich, dass die Gewerbebeanmeldung aus Sicht der Gewerbeämter im Allgemeinen nicht als problematisch angesehen wird. Vielmehr ergeben sich bei schlecht informierten Personen oft erst im Nachgang, d. h. nach der Gewerbebeanmeldung, Probleme.

Dass der Gründungsprozess von den Unternehmern als zu bürokratisch und intransparent empfunden wird, ist nicht auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Problematisch ist, dass für die verschiedenen Tätigkeiten, die unter dem Begriff der haushaltsnahen Dienstleistungen zusammengefasst werden, noch keine einheitliche Wirtschaftszweigsystematik existiert, die den Behörden eine genaue und unkomplizierte Zuordnung der Gewerbebeanmeldungen ermöglichen würde.

Es ist somit nicht schwer, ein haushaltsnahes Dienstleistungsunternehmen zu gründen. Dem Wunsch der potenziellen Unternehmensgründer nach mehr Informationen zur Gewerbebeanmeldung könnten webbasierte Tools – ähnlich des Formularservers NRW – Rechnung tragen.

Seit 2007 gibt es den „Formularserver NRW“, ein webbasiertes Tool, mit dessen Hilfe alle Anmeldeformalitäten in einem Schritt und ohne jegliche Behördengänge erledigt werden können. Nachteil des Systems ist die nicht vorhandene Medienbruchfreiheit. Zu deren Umsetzung müssen die Empfängerstellen der Formulare noch die nötigen Grundlagen legen.¹⁴ Zudem existieren in NRW sogenannte Gründungslotsen, die eine intensive Rundumberatung anbieten. Auch die Rolleneintragung kann mittlerweile direkt abgewickelt werden.

Zusammenfassung:

A. Das Fehlen einer für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen geeigneten Wirtschaftszweigposition macht sich durch Unsicherheiten bei der Gewerbebeanmeldung bemerkbar.

B. Es ist nicht schwer, ein haushaltsnahes Dienstleistungsunternehmen zu gründen. Die o. g. Unsicherheit kann jedoch dazu führen, dass die Betriebskosten der haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen unterschiedlich ausfallen.

2.1.3 Der ordnungspolitische Rahmen von Minijobs und Haushaltsscheckverfahren¹⁵ im Rahmen haushaltsnaher Dienstleistungen

Werden Minijobs in privaten Haushalten ausgeübt, d. h. ist der Privathaushalt Arbeitgeber, so sind die Pauschalbeiträge gering. Die Haushalte zahlen lediglich eine Arbeitgeberpauschale von maxi-

¹⁴ NRW nimmt mit dem Formularserver eine Vorreiterrolle ein. Das Programm ging ursprünglich von Lüneburg-Stade aus und war nur auf das Handwerk beschränkt. Mittlerweile sind aber auch andere Bundesländer dabei den Formularserver zu installieren, bspw. Hamburg.

¹⁵ Vgl. Trendreport der Minijob-Zentrale (2010): 217.000 Beschäftigte in Minijobs (Minijob-Zentrale 2010: Minijob-Zentrale hat sich bewährt, http://www.minijobzentrale.de/nn_176916/DE/5__Presse/Pressearchiv/2010/10__09__08.html), Zugriff am 31.01.2011.

mal 14,44 % (jeweils 5 % RV und KV,¹⁶ 1,6 % Unfallversicherung, 0,84 % Umlagen zum Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen bei Krankheit und Mutterschaft, sowie ggf. 2 % einheitliche Pauschsteuer¹⁷) an die Minijob-Zentrale. Die Arbeitnehmer in privaten Haushalten sind über die Unfallkassen des jeweiligen Bundeslandes versichert. Zudem ermäßigt sich die Einkommensteuer des Arbeitgebers für haushaltsnahe geringfügige Beschäftigungsverhältnisse um 20 % der entstandenen Kosten (maximal 510 Euro im Jahr).¹⁸

Im Rahmen des sogenannten Haushaltsscheckverfahrens existieren für private Haushalte Vereinfachungen bei der Anmeldung eines Minijobbers. Die Haushalte müssen zu diesem Zweck ein einseitiges Formular (den so genannten Haushaltsscheck) ausfüllen, gemeinsam mit dem Minijobber unterschreiben und der Minijob-Zentrale zukommen lassen. Diese führt alle weiteren Schritte aus und übernimmt zudem einen Großteil der Arbeitgeberpflichten (z. B. Anmeldung zur Unfallversicherung, Berechnung und automatischer Einzug der Abgaben).

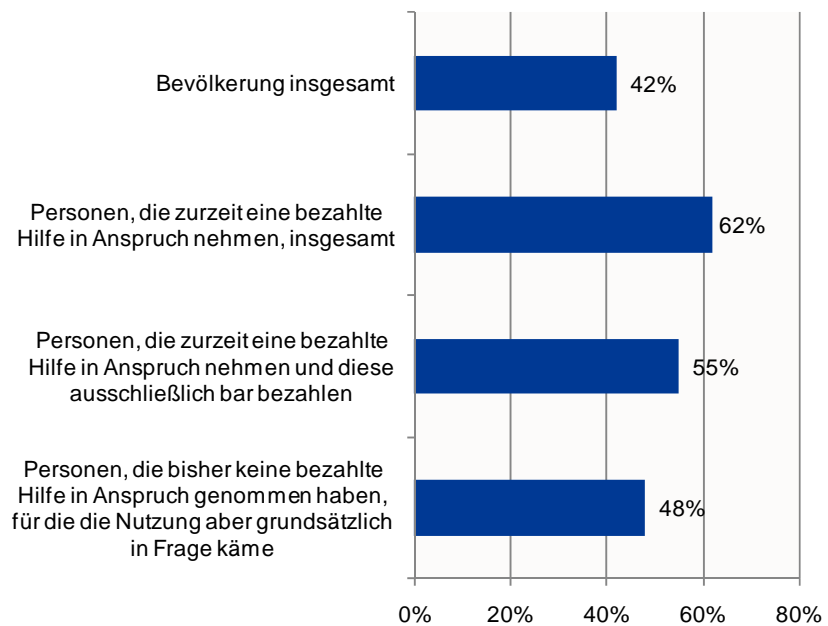
Die Minijob-Regelung sowie das Haushaltsscheckverfahren sollen es privaten Haushalten ermöglichen, ihre Arbeitnehmer vergleichsweise kostengünstig und ohne erheblichen bürokratischen Aufwand legal zu beschäftigen. Das Haushaltsscheckverfahren kennen 42 % der bundesdeutschen Haushalte. Immerhin fast zwei Drittel der Haushalte, die derzeit eine Haushaltshilfe beschäftigen, kennen das Verfahren. Von denjenigen, die eine illegale Kraft beschäftigen, kennen 55 % die Möglichkeit, die Beschäftigung ihrer Haushaltshilfe zu legalisieren (Abb. 2-3). Soweit das Verfahren bekannt ist, halten sich die negativen und positiven Einschätzungen die Waage.

16 Sofern der Arbeitnehmer gesetzlich krankenversichert ist.

17 Bei Verzicht auf Vorlage einer Lohnsteuerkarte, vgl. Minijob-Zentrale: http://www.minijobzentrale.de/nn_10152/DE/2__AG/4__steuerrecht/1__besteuerung__gering/InhaltsNav.html?__nnn=true, Zugriff am 04.08.2011.

18 Vgl. Knappschaft Bahn See (2011): Minijobs in Privathaushalten. Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, vgl. http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/DownloadCenter/1__Brosch_C3_BCren__und__Info- BI_C3_A4tter/PDF-2__19905__minijobs__in__privathaushalten,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PDF-2__19905__minijobs_in__privathaushalten.pdf, S. 35, Zugriff am 03.08.2011.

Abbildung 2-3: Bekanntheit des Haushaltscheckverfahrens



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Zusammenfassung:

Die Minijob-Regelung sowie das Haushaltsscheckverfahren ermöglichen es privaten Haushalten, ihre Arbeitnehmer vergleichsweise kostengünstig und ohne bürokratischen Aufwand legal zu beschäftigen.

2.1.4 Die Marktpreisbildung bei haushaltsnahen Dienstleistungsangeboten

Auf der Basis telefonischer Primärerhebungen sowie umfassender Sekundärdatenrecherchen für die Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen wurde der zu erwartende Leistungsendpreis kalkuliert.

Als Datengrundlage dienen dabei statistische Durchschnittswerte sowie differenzierte Fallbeispiele, die in die Kalkulation mit eingeflossen sind. Die ermittelten durchschnittlichen Dienstleistungsendpreise stellen wiederum betriebswirtschaftlich kalkulierte Preise dar, die ein Anbieter benötigt, um nachhaltig auf dem Markt erfolgreich sein zu können. Berücksichtigt werden dabei:

- Bruttostundenlohn (Anspruchslohn)
- Mehrwertsteuer (z. Z. 19 %)
- Sozialversicherungsbeiträge
- Sonstige Versicherungen
- Pauschalsteuer

- Berufsgenossenschaftsbeiträge / sonstige Beiträge
- Gemeinkosten
- Unternehmerlohn

Da die Leistungsanbieter strukturell sehr unterschiedlich sind, fallen nicht alle o. g. Punkte bei sämtlichen Anbietern an. Zudem wird die steuerliche Absetzbarkeit bei der Beauftragung von Selbständigen und Dienstleistungsunternehmen nicht berücksichtigt.

Im direkten Preisvergleich der Anbieter zeigt sich, dass die Schwarzarbeit mit einem durchschnittlichen Endpreis von 8,50 Euro am günstigsten und Dienstleistungsunternehmen am teuersten sind. Es wird jedoch ebenfalls deutlich, dass die Preisdifferenz zwischen illegalen Anbietern und legal arbeitenden Minijobbern mit 1,50 Euro relativ gering ist.¹⁹ Der Vergleich zwischen einem Minijobber, der in einem Privathaushalt beschäftigt ist, und einem Selbständigen zeigt, dass die Preisdifferenz bei 5,50 Euro pro Stunde liegt, beim Vergleich mit spezialisierten Dienstleistern, welche mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Dienstleistung erbringen, hingegen zwischen 7,80 Euro und 9,60 Euro pro Stunde.

Tabelle 2-2: Preiskalkulation der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen im Überblick

	Schwarzarbeit	Minijobber	Soloselbständige	Dienstleistungsunternehmen 1 (100% SV)	Dienstleistungsunternehmen 2 (50% SV; 50% Minijob)
AN-Brutto	8,50 EUR	8,75 EUR	10,00 EUR	9,40 EUR	8,45 EUR
AG-Brutto		10,01 EUR	12,96 EUR	11,38 EUR	10,65EUR
Netto-DL-Preis		10,01 EUR	13,16 EUR	16,48 EUR	15,00 EUR
MwSt. (z. Z. 19%)			2,50 EUR	3,13EUR	2,85EUR
Brutto-DL-Preis	8,50 EUR	10,01 EUR	15,65 EUR	19,61 EUR	17,85 EUR

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁹ Bei Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung nach § 35a Abs.1 EStG wird die Preisdifferenz zu Gunsten des Minijobs überkompensiert.

Schwarzarbeit

Der Dienstleistungspreis für Schwarzarbeiter in Höhe von 8,50 Euro wurde auf Grundlage der Primärdatenerhebung abgeleitet.²⁰ Da bei der Schwarzarbeit keine weiteren Abgaben anfallen, entspricht dieser Betrag auch dem Endpreis, der für entsprechend illegal erbrachte Leistungen anfällt. Individuelle negative Aspekte der Schwarzarbeit (u. a. Begehen einer Ordnungswidrigkeit, fehlender Versicherungsschutz) bleiben unberücksichtigt.

Minijobber²¹

Wir gehen davon aus, dass der Bruttostundenlohn eines Minijobbers den Lohn der illegalen Beschäftigung leicht übersteigt. Es wird daher ein Bruttoanspruchslohn von 8,75 Euro zugrunde gelegt. Privathaushalte, die Minijobber beschäftigen und dies der Minijob-Zentrale melden, führen im Maximum jeweils 5,00 % Kranken- und Rentenversicherung ab. Beiträge zur Arbeitslosen- und Pflegeversicherung fallen nicht an. Darüber hinaus fallen 1,60 % Unfallversicherung, 0,84 % sonstige Umlagen sowie 2,00 % einheitliche Pausch- und Pauschalsteuer an. Insgesamt erhöht sich der Bruttolohn eines Minijobbers aus Sicht des Privathaushaltes um 14,44 %.²² Da keine Mehrwertsteuerpflicht besteht, beläuft sich der Endpreis auf ca. 10 Euro pro Arbeitsstunde.

Soloselbständige (Kleingewerbetreibende)

Der Bruttoanspruchslohn eines Selbständigen, der die Dienstleistung als Einzelunternehmer erbringt, wird mit 10,00 Euro leicht über dem Bruttoanspruchslohn eines Minijobbers fixiert (inkl. Unternehmerlohn). Der Einzelunternehmer beschäftigt keine weiteren Mitarbeiter. In seiner Preiskalkulation muss der Selbständige die Beiträge zur freiwilligen Krankenversicherung mit dem ermäßigten Beitragssatz (Verzicht auf Krankentagegeld) von 14,90 % sowie die Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung (Beitrag 1,95 %) berücksichtigen. Eine Arbeitslosenpflichtversicherung besteht nicht, jedoch ist der Selbständige renten- (Beitrag: ca. 1,27 Euro/h) und freiwillig haftpflichtversichert (ca. 2,00 %). Da die Leistungen mehrwertsteuerpflichtig sind, beläuft sich der Endpreis pro Stunde somit auf ca. 15,50 Euro.

20 IfD Allensbach (2010): „Haushaltsnahe Dienstleistungen: Nutzung und Potenziale“.

21 Bei der Preiskalkulation wurden eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie bezahlter Erholungsurlaub nicht berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass diese nur in Einzelfällen – insbesondere im Vergleich zu Dienstleistungsunternehmen, die mehrere Beschäftigte haben – gewährt werden. Bei Berücksichtigung der zuvor genannten Punkte liegt der Endpreis pro Arbeitsstunde bei **ca. 10,85 Euro**. Es ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Bestimmungen des Entgeltfortzahlungsgesetzes (EFZG) und der Bestimmungen des Bundesurlaubsgesetzes (BUrlG) die o. g. Zahlungen verpflichtend sind. Hierbei muss jedoch auch beachtet werden, dass im Krankheitsfall durch die sonstigen Umlagen eine 80%ige Rückerstattung durch die Minijob-Zentrale erfolgt, wodurch sich die Belastung der Privathaushalte erheblich reduziert (dies ist in den 10,85 Euro bereits berücksichtigt).

22 Maximalwerte, vgl. Minijob-Zentrale.

Dienstleistungsunternehmen (DLU 1: 100% SV-pflichtige Beschäftigte)

Zur Kalkulation des Endpreises eines Dienstleistungsunternehmens wird von zwei unterschiedlichen Szenarien ausgegangen. Im ersten Szenario (DLU 1) wird der Preis für ein Unternehmen kalkuliert, das ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte anstellt. Im zweiten Szenario werden die Berechnungen für den Fall wiederholt (DLU 2), dass in einem Unternehmen zur Hälfte sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte arbeiten.

Auf Basis von Informationen aus der Primärerhebung wird im Durchschnitt für ein Dienstleistungsunternehmen, das ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse einget, ein Arbeitnehmerbruttostundenlohn von 9,40 Euro kalkuliert. Auf diesen Lohn sind die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu entrichten, die sich auf rund 19,7 % des Bruttolohns addieren. Des Weiteren sind Beiträge für die Unfallversicherung zu berücksichtigen. Der Beitragssatz unterscheidet sich je nach Versicherungsträger, Gefahrklasse und einer Vielzahl weiterer Merkmale. Im Durchschnitt über alle gewerblichen Unternehmen betrug der Beitragssatz im Jahr 2009 1,31 % der Entgeltsumme. Dieser Beitragssatz wurde für die Kalkulation verwendet. Somit ergibt sich insgesamt eine Abgabenlast von ca. 21 % (1,98 Euro).

In die Kalkulation des Dienstleistungsunternehmens gehen darüber hinaus Rückstellungen für Ausfallzeiten der Beschäftigten ein. Diese betragen 16 % des Arbeitnehmerbruttoentgeltes. Die Deckung der Personalgemeinkosten (Personalbeschaffung, -entwicklung, -management), der Sachkosten sowie des Unternehmerlohns wird als Pauschale in Höhe von 3,60 Euro auf den erweiterten Arbeitgeberbruttolohn (inkl. Rückstellungen) berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Mehrwertsteuer in Höhe von 19 % berechnet sich somit ein Dienstleistungsendpreis in Höhe von rund 20,00 Euro pro Stunde.

Dienstleistungsunternehmen (DLU 2)

Für die Modellierung eines Dienstleistungsunternehmens, das sowohl sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als auch Minijobber beschäftigt, können ebenfalls Daten aus der Primärerhebung herangezogen werden.

Es ist davon auszugehen, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen höheren Bruttolohn erzielen als Minijobber. Gleichzeitig fallen für das Unternehmen für beide Gruppen unterschiedliche Sozialversicherungsbeiträge an. Während für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte die üblichen Arbeitgeberbeiträge abzuführen sind (siehe oben) fällt für geringfügig Beschäftigte eine vom Arbeitgeber zu entrichtende Pauschale für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie Umlagen in Höhe von

30,88 % an. Für geringfügig Beschäftigte fallen dafür keine Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und keine Einkommensteuern an.

Aufgrund dieser Annahmen wird für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem AN-Brutto von 9,40 Euro und für die geringfügig Beschäftigten mit 7,50 Euro kalkuliert. Auf die 7,50 Euro ist die Arbeitgeberpauschale von 30,88 % draufzuschlagen. Unter Berücksichtigung der Beiträge zur Berufsgenossenschaft ergibt sich für geringfügig Beschäftigte ein Arbeitgeberbruttolohn in Höhe von rund 9,91 Euro.

Im Gegensatz zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten muss das Unternehmen für geringfügig Beschäftigte keine Rückstellungen für Ausfallzeiten der Beschäftigten bilden. Es sind somit lediglich die Gemeinkosten in Höhe von 3,60 Euro auf den Arbeitgeberbruttolohn aufzuschlagen, um zum Nettodienstleistungspreis von 13,51 Euro zu gelangen.

In der Mischkalkulation mit den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ergibt sich für das Dienstleistungsunternehmen 2 damit ein durchschnittlicher Endpreis von 17,85 Euro. Dieser Preis liegt etwa 2 Euro unter dem Preis, der sich für ein Unternehmen ergibt, das gänzlich auf Minijobber verzichtet.

Zusammenfassung:

A. Der kalkulierte Stundenendpreis zur Erbringung einer hausnahen Dienstleistung durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eines Dienstleistungsunternehmens beläuft sich auf rund 20 Euro.

B. Ohne die Berücksichtigung der steuerlichen Fördermöglichkeiten müssen Dienstleistungsunternehmen gegenüber Minijobbern einen doppelt so hohen Stundenendpreis vom Kunden verlangen.

2.2 Die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen

Was kennzeichnet die auf dem Markt „registrierten“ Dienstleistungsunternehmen?

Die rund 2.500 haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen sind zumeist lokal tätig und kleinbetrieblich strukturiert. Die Unternehmen beschäftigen in der Regel zwischen 2 und 20 Personen. Dabei findet sich häufig ein Mix aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Minijobbern. Aussagen über die durchschnittliche Zahl der Kunden pro Unternehmen, Umsatz und Beschäftigten lassen sich mit uns vorliegenden Daten nicht treffen. Anbieter die unter einem Namen auch überregional anbieten sind in der Regel im Franchisekonzept organisiert. Die Franchisenehmer agieren regional als eigenständige Unternehmen nutzen aber die Chancen eingeführter Unternehmen wie die Nutzung einer etablierten Marke, eines erprobten Geschäftsmodells, von Größenvorteilen im Einkauf und der Managementunterstützung des Franchisegebers in der Startphase.²³ .

Eine weitere Organisationsvariante sind Genossenschaftsmodelle: Auf Rügen und in Jena schlossen sich 2007 erstmals Anbieter haushaltsnaher Dienstleister zu einer Familiengenossenschaft zusammen. Dieses Modell wurde inzwischen auch in anderen Teilen Deutschlands eingeführt (z. B. im Rhein-Neckar-Raum).

Bei der Betrachtung der Angebotspalette fällt die Vielfalt der Angebote auf. Schwerpunkte sind im Bereich der Wohnungs- und Fensterreinigung, der Hausmeisterdienste, Gartenarbeit, Botengänge sowie Wäschedienste/-pflege auszumachen. Aber auch die Betreuung von Kindern, hilfebedürftigen Menschen und Tieren sind Teil des Leistungsangebots.

Damit verbunden sind jeweils zielgruppenspezifische Angebote: von Familien über Haushalte mit pflegebedürftigen Menschen bis hin zu Singles in Großstädten. Allen gemeinsam ist, dass die Haushalte einkommensstark sind. Nach Aussagen der Unternehmen übersteigt die Nachfrage nach professionellen haushaltsnahen Dienstleistungen das Angebot. Dies ist vor allem dem Qualitätsanspruch der Kunden und der Unternehmen – in Hinblick auf die Beschäftigten – geschuldet. Qualifiziertes empathisches Personal zu finden, ist aus Sicht der Unternehmen bereits im Heute eine Wachstumsbremse.

Entscheidend für den Erfolg eines haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmens ist die Qualität der angebotenen Leistungen und damit die Leistungsbereitschaft und Leistungsqualität der

²³ HWK Münster: <http://www.hwk-muenster.de/index.php?id=1513>, oder: www.franchise-net.de Franchise- und Existenzgründer-Informationsbörse im Internet, oder www.franchise-portal.de Franchisebörse, Checklisten, Geschäftsideen etc.

Beschäftigten. Die Gewinnung von zuverlässigen und empathischen Beschäftigten stellt einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die Unternehmen dar. In die Mitarbeiter investieren die befragten Unternehmen mit zunehmender Intensität: Von entscheidender Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Qualifikation, Schulung und Weiterbildung der Beschäftigten.

Erste Unternehmen beginnen damit eigene Schulungs-, Weiterbildungs- und Ausbildungsprogramme aufzulegen. Als Anbieter von Bildungsmaßnahmen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen können sich die Unternehmen nach dem Anerkennungs- und Zulassungsverfahren (AZWV)²⁴ zertifizieren lassen. Die Zertifizierung nach AZWV ist Voraussetzung dafür, dass Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden.

Aber auch die Zuverlässigkeit und Kontinuität im Kundenkontakt sind ein wichtiger Bestandteil des Qualitätsmanagements auf die insbesondere das Management Einfluss hat. Welche Relevanz die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen,²⁵ die die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zum Inhalt haben, auch in Hinblick auf das Marketing von Dienstleistungsunternehmen haben, zeigt sich bspw. in der etablierten Reinigungsbranche.²⁶ Für potenzielle Kunden können Qualitätszertifizierungen ein Baustein zu mehr Transparenz sein. Im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen sind Qualitätsmanagementsysteme bisher kaum sichtbar.

Abbildung 2-4 - Erfolgsfaktoren von haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen

Erfolgsfaktoren von Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen



Quelle: Eigene Darstellung

24 Für nähere Informationen siehe auch <http://www.azwv.de/>.
 25 Bspw. DIN EN ISO 9001 oder EFQM.
 26 Siehe hierzu auch <http://www.qv-gebaeuedienste.de/>.

Um für die Nachfrage wahrnehmbar zu sein, ergreifen die Dienstleistungsunternehmen bislang noch wenige Maßnahmen. Nach Aussagen der erfolgreichen Dienstleistungsunternehmen setzen viele Anbieter ausschließlich auf Mund-zu-Mund-Propaganda sowie die eigene Homepage. Darüber hinaus werden auch Kleinanzeigen in lokalen (kostenlosen) Zeitungen und Flyer als Werbemaßnahmen herangezogen. Die professionelle Nutzung des Internets als Kunden- und Mitarbeiterakquisitionskanal ist für die erfolgreichen Unternehmen zunehmend von Relevanz. Eine gute Suchmaschinen-Listung wird bisher nur von den großen Franchiseunternehmen genutzt, da diese mit hohen Kosten verbunden ist. Ein umsatzschwacher Anbieter kann diese Kosten kaum alleine tragen.

Die Einrichtung von Datenbanken für haushaltsnahe Dienstleistungen wurde von den befragten Unternehmen und Verbänden positiv bewertet. Die Datenbanken erhöhen die Markttransparenz und helfen dabei, dass die Unternehmen leichter von der Nachfrage gefunden werden können. Als Beispiel für eine solche Datenbank „haushaltsnahe Dienstleistungen“ wird häufig die der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen²⁷ aufgeführt. Um sich in die Datenbank eintragen zu können müssen die Anbieter bestätigen, dass sie die „Mindestanforderungen an haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen und Familien mit Kindern und Jugendlichen in NRW“ erfüllen. Für die Unternehmen stellen die Datenbanken neben der eigenen Homepage eine weitere Möglichkeit dar, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu kommunizieren.

Die Vernetzung in Datenbanken, die Mitarbeit in regionalen Strukturen sowie Franchise- und Genossenschaftsmodelle stellen für die Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen Möglichkeiten dar, sich als seriöser Qualitätsanbieter gut sichtbar für die Nachfrage am Markt zu platzieren.

Im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen existiert eine Reihe von Berufsverbänden, die sich für die Interessen der Dienstleistungserbringer einsetzen. So setzen sich der Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe MdH e. V. und der Berufsverband Hauswirtschaft für alle hauswirtschaftlichen Fachkräfte ein. Schwerpunkte liegen vor allem in der Professionalisierung der Hauswirtschaft und der Nachwuchsförderung. Der Berufsverband Hauswirtschaft unterstützt darüber hinaus den Erfahrungsaustausch zwischen den Fachkräften und die Öffentlichkeitsarbeit. Auch der Deutsche Landfrauenverband e. V. ist in das Netzwerk haushaltsnaher Verbände eingebunden. Er vertritt bundesweit die Interessen von Frauen und Familien im ländlichen Raum und

²⁷ Für weitere Informationen siehe auch <http://www.vz-nrw.de/UNIQ132940115219131/www.vz-nrw.de/link275512A.html>.

setzte sich unter anderem für die Anerkennung der Arbeit in Haushalt und Familie ein.²⁸

Mit der Gründung des Bundesverbandes haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen e. V. (BHDU) im Jahr 2010, der aus der Bundesarbeitsgemeinschaft der Dienstleistungsunternehmen für Haushalt und Familie (BAG) hervorgegangen ist, wurde eine bundesweite Interessensvertretung der Unternehmen aus dem Bereich Haushalt und Familie geschaffen. Der BHDU vertritt die Interessen der Dienstleistungsunternehmen gegenüber den politischen Entscheidern, betreibt Öffentlichkeitsarbeit und unterstützt den Imageaufbau der haushaltsnahen Dienstleistungen.²⁹ Entscheidend für den Erfolg und die Wahrnehmung in der politischen Entscheidungsvorbereitung wird die Reichweite des Verbandes sein. Diese drückt sich wesentlich durch die Qualität und Quantität der Mitglieder aus.

Die Heterogenität der Interessensvertretungen lässt sich wiederum auf ein Grundproblem der haushaltsnahen Dienstleistungen zurückführen. Bisher sind haushaltsnahe Dienstleistungen nicht klar definiert und lassen sich daher nur schwer gegenüber anderen Wirtschaftszweigen abgrenzen. Der fehlenden Zuordenbarkeit ist es auch geschuldet, dass es kaum möglich ist, die Zahl der sich am Markt befindenden Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen zu bestimmen oder eine strukturelle Einordnung der Unternehmen vorzunehmen.

Für die politische Entscheidungsvorbereitung ist es jedoch zentral, mehr über die Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen zu erfahren. Hier kann der neue Bundesverband eine Schlüsselposition einnehmen.

28 Für nähere Informationen siehe auch <http://www.verband-mdh.de>, <http://berufsverband-hauswirtschaft.de> und <http://www.landfrauen.info>.

29 Vgl. Bundesverbandes haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen e. V.: <http://www.bhdu.de/der-bhdu/wer-sind-wir.html>, Zugriff am 16.02.2012.

Zusammenfassung:

A. Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen agieren lokal mit durchschnittlich 2 bis 20 Beschäftigten.

B. Überregional treten Marken auf, die i.d.R. im Franchise-konzept vergeben werden. Als Einzelkämpfer ist es schwer sich auf dem Markt zu behaupten.

C. Zielgruppe sind einkommensstarke Haushalte, denen ein breites Dienstleistungsspektrum angeboten wird.

D. Zentraler Erfolgsfaktor erfolgreicher Unternehmen ist die Qualitätsführerschaft.

E. Engpassfaktor wird zunehmend die Gewinnung qualifizierter, motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein.

F. Die Auswahl und Weiterqualifizierung der Beschäftigten gewinnt somit zunehmend an Relevanz in den Unternehmen.

G. Mit der Gründung und Etablierung des Bundesverbandes ist ein erster Schritt für ein wahrnehmbares politisches Lobbying getan.

2.3 Die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen

Um die Dynamisierung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen beschreiben zu können, lohnt sich der Blick auf die Situation der Nachfrageseite. Im Folgenden werden hierzu die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsumfrage dargestellt, die das Institut für Demoskopie Allensbach zur Nutzung und zum Potenzial von haushaltsnahen Dienstleistungen im November und Dezember 2010 durchgeführt hat. Dabei sollte unter anderem geklärt werden, in welcher Form, in welchem Umfang und zu welchen Preisen haushaltsnahe Dienstleistungen derzeit genutzt werden und welche Hemmnisse aus Sicht der Bevölkerung bei der Nutzung solcher Dienstleistungen bestehen. Weiterhin wurde nach der potenziellen Nutzung und den ausschlaggebenden Kriterien für die Nutzung sowie den Einschätzungen zum Angebot gefragt.

Rund 12 % aller Haushalte nahmen im Jahr 2010 haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch. Umgerechnet auf die Gesamtheit der Privathaushalte entspricht dies einem Kreis von rund 4,9 Mio Haushalten.³⁰ Weitere 11 % haben in der Vergangenheit schon einmal eine bezahlte Hilfe in Anspruch genommen. Somit haben insgesamt fast ein Viertel der Haushalte (23 %) Erfahrung mit der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen.

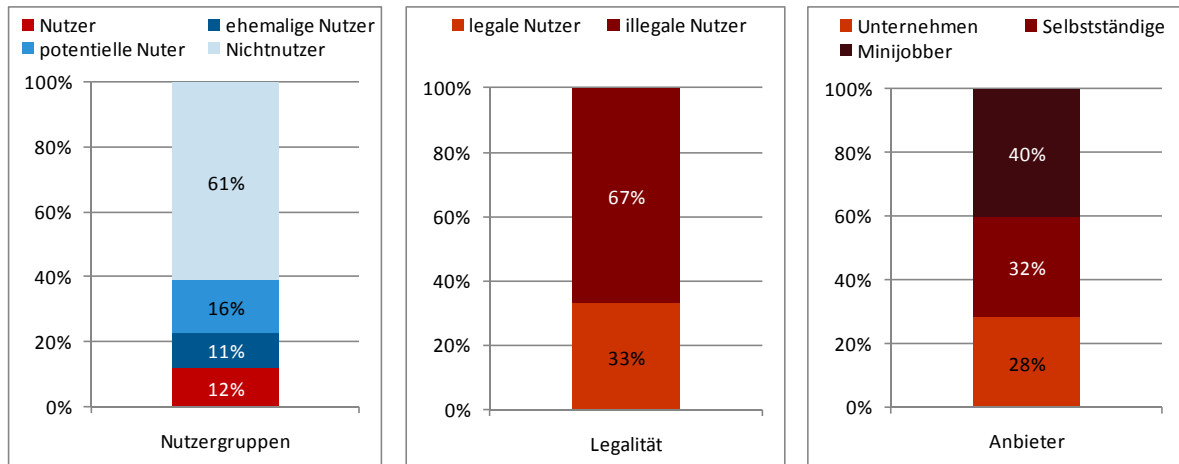
Darüber hinaus kommt für 16 % der Haushalte, die bisher noch keine Haushaltshilfe in Anspruch genommen haben, die Nutzung einer haushaltsnahen Dienstleistung in Frage. Auf der anderen Seite schließen gegenwärtig 39 % (2008: 48 %) die Inanspruchnahme bezahlter Hilfe definitiv aus. Bezüglich der Legalität der in Anspruch genommenen Leistungen hat sich hingegen wenig verändert. Noch immer werden rund zwei Drittel der Leistungen schwarz erbracht.

Rund 40 % der legalen Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen (rund 710.000 Haushalte) haben einen Minijobber angemeldet, 32 % (520.000 Haushalte) beschäftigen ihre Haushaltshilfe auf Rechnung und 28 % der aktuellen Nutzer (450.000 Haushalte) überweisen den Lohn an ein Unternehmen, bei dem die Haushaltshilfe angestellt ist.³¹

30 Bezugsgröße ist die Gesamtheit der Privathaushalte laut SOEP (2009), die auf 40,6 Mio Haushalte beziffert wird. So ist gewährleistet, dass die genannten Zahlen mit der offiziellen Statistik kompatibel sind.

31 13 % der Antworten auf die Frage nach der Art der Bezahlung entfielen auf die Kategorie „Nichts davon, keine Angabe“. Die Zuordnung der legalen Beschäftigungsverhältnisse auf Minijobber, Selbständige und Unternehmen ist aufgrund der geringen Fallzahlen eine Hochrechnung. Die Zahl der Minijobber in Privathaushalten ist deutlich überschätzt. Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass auch die offizielle Statistik hier Fragen aufwirft. So ergibt sich rechnerisch, dass jeder gemeldete Minijobber in Privathaushalten 1,1 Beschäftigungsverhältnisse hat. Die über die Befragung ermittelten 1,68 Mio Haushalte stimmen recht gut mit den 1,8 Mio Haushalten überein, die Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen steuerlich geltend machen.

Abbildung 2-5: Nachfrageverhalten nach haushaltsnahen Dienstleistungen



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Zusammenfassung:

- A. 12 % der Haushalte (ca. 4,9 Mio.) nehmen derzeit haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch,
- B. Zwei Drittel der Nutzer kaufen die Leistungen illegal („schwarz“) ein.
- C. 28 % der legalen Leistungserbringung erfolgt durch Dienstleistungsunternehmen.

Bei der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen zeigen sich auch geografisch wie sozioökonomisch geprägte Nutzungsmuster. So nehmen z. B. Haushalte aus den alten Bundesländern diese etwa doppelt so häufig in Anspruch wie Haushalte in Ostdeutschland. Dies ist u. a. auf unterschiedliche Einkommensverhältnisse zurückzuführen. Erwartungsgemäß werden haushaltsnahe Dienstleistungen stärker von Haushalten mit hohem Einkommen (mtl. Haushaltsnettoeinkommen höher 2.000 Euro) genutzt. Daneben sind es vor allem ältere Menschen und Haushalte mit erwerbstätigen Müttern, die besonders häufig eine bezahlte Hilfe in Anspruch nehmen. Auch Haushalte, die Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung beziehen, sind oft unter den Nutzerhaushalten zu finden.

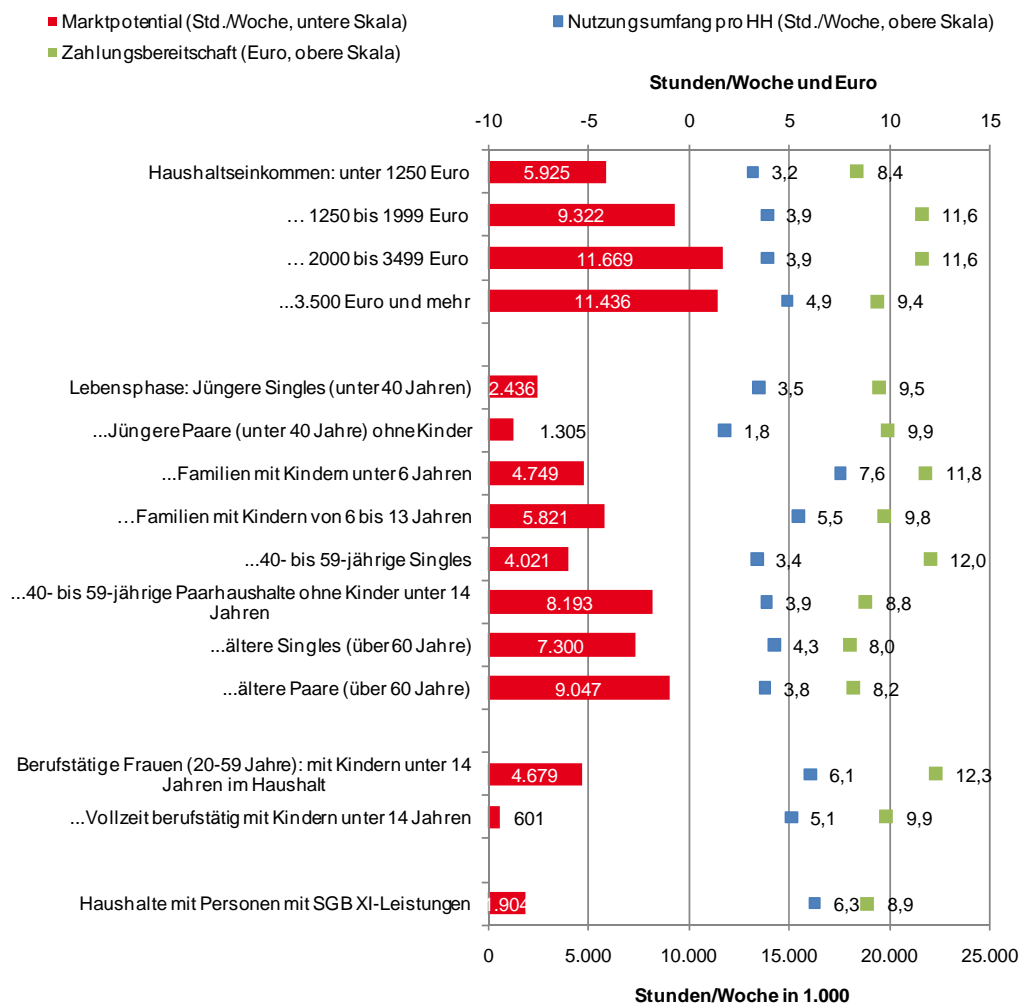
In absoluten Zahlen geht jedoch das größte Marktpotenzial von Haushalten aus, deren Haushaltsnettoeinkommen 2.000 Euro übersteigt (siehe Abbildung 2-6). Zusammen genommen beträgt das Marktpotenzial beider Gruppen³² über 23.000 Stunden pro Woche. Die höchste Zahlungsbereitschaft (Dienstleistungspreis)

³² Haushaltseinkommen (netto) 2.000 - 3.499 Euro sowie 3.500 und mehr Euro.

haben allerdings nicht die Haushalte mit einem hohen Einkommen, sondern Singles zwischen 40 und 59 Jahren sowie berufstätige Frauen mit Kindern und Familien mit Kindern unter sechs Jahren. Am wenigsten können Haushalte mit einem sehr geringen Haushaltsnettoeinkommen und vor allem ältere Personen für entsprechende Dienstleistungen ausgeben.

Der wöchentliche Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist vor allem davon abhängig, ob Kinder oder pflegebedürftige Personen im Haushalt leben. Mit 7,6 bzw. 6,3 Stunden pro Woche fragen solche Haushalte im größten Umfang haushaltsnahe Unterstützungsangebote nach. Von jüngeren Paaren ohne Kinder geht hingegen der geringste Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungsangeboten aus.

Abbildung 2-6: Nutzungsintensität und Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen nach ausgewählten sozioökonomischen Merkmalen



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Ein Viertel der Haushalte, die schon einmal eine bezahlte Hilfe in Anspruch genommen haben oder derzeit nutzen, haben einen

umfangreichen Bedarf von 5 Stunden und mehr pro Woche. Bezogen auf die aktuellen Nutzer sind es mehr als ein Drittel, die fünf Stunden oder mehr pro Woche nutzen. Weiterhin können sich 20 % der potenziellen Nutzer vorstellen, 5 Stunden oder mehr pro Woche nachzufragen.

Sowohl der durchschnittlich gezahlte Stundenlohn als auch der Stundenlohn, den Interessenten bereit wären zu zahlen, beläuft sich auf 9,60 Euro/9,20 Euro.

Zusammenfassung:

A. Im Durchschnitt werden haushaltsnahe Dienstleistungen im Umfang von 4,5 Stunden/Woche nachgefragt. Der gezahlte Stundenlohn beträgt 9,60 Euro.

B. Für Dienstleistungsunternehmen sind erwerbstätige Eltern (höherer Nachfrageumfang und höhere Zahlungsbereitschaft) und die 40- bis 59-jährigen Singles (hohe Zahlungsbereitschaft) interessant.

Die Nutzung einzelner Dienstleistungsbereiche

Die im Rahmen der bezahlten Hilfe in Anspruch genommenen Dienstleistungen lassen sich fünf Bereichen zuordnen:

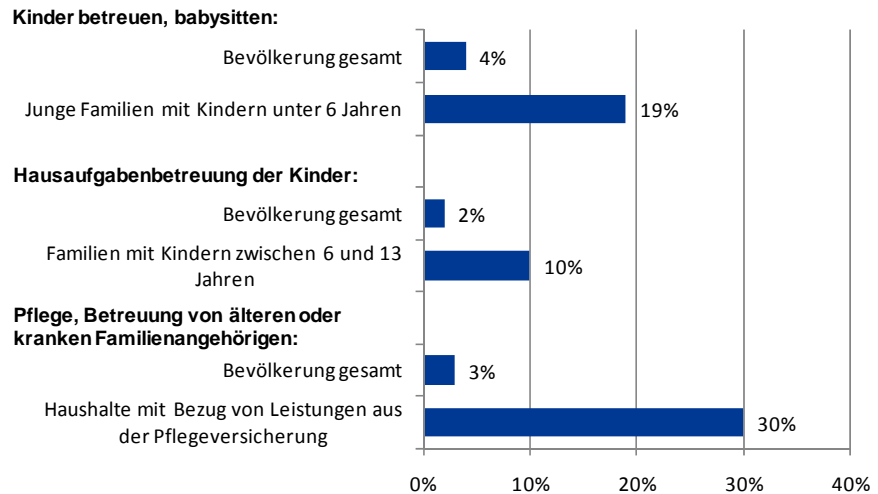
- Putzen und Bügeln
- weitergehende Unterstützung im Haushalt wie Wäsche waschen, Einkaufen oder Kochen
- Hilfe rund ums Haus bzw. Wohnung
- Kinderbetreuung
- sonstige Dienstleistungen wie Pflege, Betreuung älterer oder kranker Familienangehöriger

Am häufigsten werden Dienstleistungen wie Saubermachen (11 % häufig, 16 % zumindest selten) oder Fenster putzen (5 % häufig, 15 % zumindest selten) genutzt. Weitergehende Unterstützung im Haushalt wie Wäsche waschen oder einkaufen wird hingegen vergleichsweise selten nachgefragt. Hilfe rund ums Haus wie Gartenarbeit oder Kehrwoche, Winterdienste werden zwar von vergleichsweise vielen Haushalten genutzt, allerdings eher selten (saisonale Nachfrage). So haben bspw. 10 % der Haushalte schon einmal bezahlte Hilfe bei der Gartenarbeit in Anspruch genommen, jedoch nur 2 % nutzen diese Hilfe häufig (ohne Abbildung).

Die Inanspruchnahme der Dienstleistungen wird in hohem Maße von der familiären Situation bestimmt. So kaufen 19 % der jungen Familien mit Kindern unter 6 Jahren Kinderbetreuungsleistungen

ein, 10 % der Familien mit Schulkindern lassen die Kinder bei den Hausaufgaben betreuen und fast jeder dritte Haushalt (30 %) mit Leistungen aus der Pflegeversicherung nimmt unterstützend weitere Betreuungsleistungen für ältere oder kranke Familienmitglieder in Anspruch (Abbildung 2-7).³³

Abbildung 2-7: Inanspruchnahme ausgewählter Dienstleistungen nach Haushaltskonstellation



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Die Betrachtung der Leistungen erklärt, warum Familien mit Kindern und Haushalte mit pflegebedürftigen Personen einen hohen wöchentlichen Bedarf (in Stunden) haben. Es handelt sich hierbei um regelmäßige und zeitintensive Tätigkeiten. Dabei ist die Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen rund um Kinder (11,80 Euro; 9,80 Euro) deutlich höher als die der Haushalte, die Leistungen aus der Pflegeversicherung beziehen (8,90 Euro). Für die Ausgestaltung des Leistungsportfolios der Dienstleistungsunternehmen ist dies von Interesse.

³³ Fragestellung: „Hierfür wurde schon einmal bezahlte Hilfe in Anspruch genommen“.

Exkurs

Haushaltsnahe Dienstleistungen in Haushalten, die Anspruch auf Leistungen der Haushaltshilfe nach SGB V haben

Wenn es sich bei dem Leistungserbringer um eine vom Leistungsempfänger selbst beschaffte Ersatzkraft handelt, erhält diese für Ihre Leistungen eine Kostenerstattung. Die Grundsätze der Kostenerstattung für die Erbringer von Leistungen der Haushaltshilfe sind in dem gemeinsamen Rundschreiben der Spitzenverbände der Krankenkassen vom 9. Dezember 1988 zum Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen in Abschnitt 5 „Kostenerstattung für eine selbstbeschaffte Ersatzkraft“ geregelt. Danach werden für Ersatzkräfte, die mit dem Versicherten nicht verwandt oder verschwägert sind, bei einem 8-stündigen Einsatz die Aufwendungen bis zu einem täglichen Höchstbetrag von 2,5 % (das ist bis zu einem Vierzigstel) der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV als angemessen angesehen. Die monatliche Bezugsgröße West beträgt für das Jahr 2010 2.555 Euro (Ost 2.170 Euro), davon 2,5 % sind 63,88 Euro pro Tag (Ost 54,25 Euro) bzw. 8,00 Euro pro Stunde (Ost 6,80 Euro). Die Grundsätze sind erkennbar von der Vorstellung geprägt, dass es sich bei der Ersatzkraft in aller Regel um eine angehörige Person handelt, der allenfalls Verdienstauffälle entstehen. Der hauswirtschaftlichen Tätigkeit als solcher wird kein Wert beigemessen. Für hauswirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen wären die genannten Kostenätze wirtschaftlich nicht tragfähig. Im Jahr 2009 wurden von der gesetzlichen Krankenversicherung in 297.482 Fällen solche Leistungen erbracht. Sie haben sich über 4.065.701 Tage erstreckt³⁴ (durchschnittlich 13,7 Tage pro Fall). Es ist nicht bekannt, von wem die Leistungen erbracht werden, und wie hoch insbesondere der Anteil der Fälle ist, in denen die Ersatzkraft mit dem Versicherten verwandt oder verschwägert ist.

Haushaltsnahe Dienstleistungen in Haushalten mit Personen die Anspruch haben auf Leistungen des SGB XI

Angesichts der demografischen Entwicklung wird der Bedarf an Leistungen rund um die Betreuung und Pflege älterer Menschen deutlich ansteigen. Derzeit sind 2,4 Mio Menschen in Deutschland auf informelle und formelle Pflege angewiesen. Bereits im Jahr 2020 werden es gut 540.000 mehr sein. Bis 2030 steigt diese Zahl um weitere 470.000 auf dann 3,4 Mio Pflegebedürftige.³⁵ Nachfrage seitig und nach aktuellen Betreuungsschlüsseln berechnet müsste die Beschäftigung bereits bis zum Jahr 2025 um ca.

³⁴ GKV-Statistik KG2/2009 Leistungsfälle und -tage

³⁵ Zur Projektion der künftigen Zahl von Pflegebedürftigen (bei bisherigem Pflegebedürftigkeitsbegriff) siehe beispielsweise Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige. Wiesbaden 2010.

500.000 Personen zunehmen.³⁶ Eingerechnet sind hier noch nicht der Effekt der zunehmenden Singularisierung der Gesellschaft und die generelle Anhebung der Erwerbsquoten.

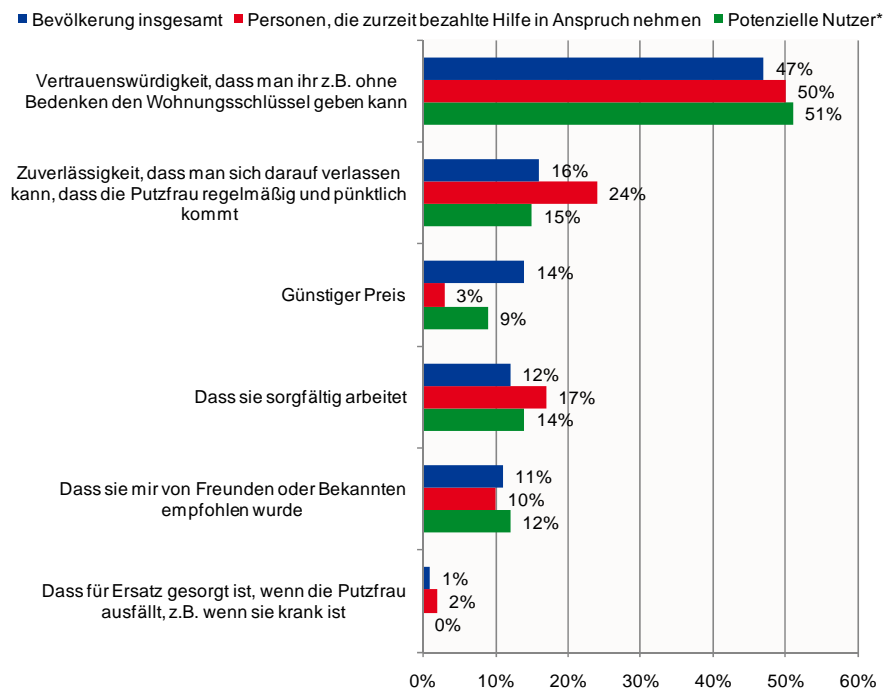
Das Tätigkeitsspektrum haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen im Sinne der Arbeitsdefinition schließt Tätigkeiten der hauswirtschaftlichen Versorgung grundsätzlich ein. Pflege- und hauswirtschaftliche Leistungen, die über den von der gesetzlichen Pflegeversicherung abgedeckten Leistungsumfang hinausgehen und von den Pflegebedürftigen oder den Pflegepersonen zusätzlich „eingekauft“ werden, sind nach § 35a EStG förderfähig. Die Nachfrage dieser Haushalte nach diesen haushaltsnahen Dienstleistungen ist bereits heute spürbar. Allerdings ist das Marktpotenzial mit 1.900 Stunden/Woche und einer Zahlungsbereitschaft von 8,90 Euro/Stunde für professionelle Dienstleistungsunternehmen bisher nicht attraktiv. Insoweit besteht für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen potenziell ein Geschäftsfeld für solche Leistungen, welches sich in Zukunft noch vergrößern wird. Um qualifizierte Aussagen zu diesem sehr spezifischen Markt treffen zu können, sind Analysen notwendig, die über den Rahmen dieses Gutachtens hinausgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hauswirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen anbieterseitig im Wettbewerb mit den ambulanten Pflegediensten stehen und gegenüber diesen benachteiligt sind, weil sie in der Regel nicht das Steuerprivileg nach § 4 Nr. 16 Umsatzsteuergesetz genießen.

Der Qualitätsanspruch der Nachfrageseite

In diesem Zusammenhang ist interessant, welche Bedeutung die Dienstleistungsqualität bei der Auswahl einer Putzhilfe (beispielhaft) hat.

³⁶ Berechnungen zum künftigen Personalbedarf in der Pflege (bei bisherigem Pflegebedürftigkeitsbegriff) finden sich etwa bei Afentakis, Anja und Maier, Tobias: Projektionen des Personalbedarfs und -angebotes in Pflegeberufen bis 2025. In: Wirtschaft und Statistik 2010, Heft 11, S. 990-1002. Eine Veränderung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs derart, dass neben der körperlichen auch geistige Hilfebedürftigkeit besteht, würde die Zahl der Pflegebedürftigen und die Zahl des erforderlichen Betreuungspersonals erhöhen.

Abbildung 2-8: Wichtigste Auswahlkriterien für eine Putzhilfe



*Potenzielle Nutzer: Personen, die bezahlte Hilfe im Haushalt schon einmal genutzt haben und Personen, für die Nutzung in Frage käme

Quelle: IfD Allensbach (2010).

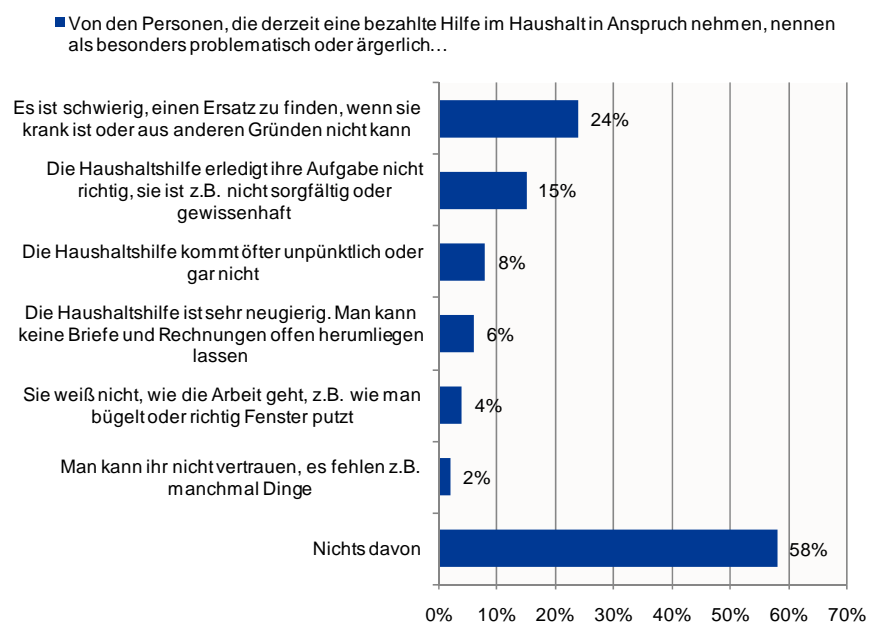
Vertrauenswürdigkeit (50 %), z. B. dass man der Putzhilfe ohne Bedenken den Wohnungsschlüssel geben kann, gefolgt von Zuverlässigkeit (24 %), sind bei den Personen, die zurzeit eine bezahlte Hilfe in Anspruch nehmen die wichtigsten Auswahlkriterien für eine Putzhilfe (Abbildung 2-8).

Dass der Preis bei der Auswahl einer Putzhilfe nachrangig ist, zeigt sich daran, dass eine deutliche Mehrheit (59 %) der derzeitigen Nutzer einen günstigen Preis als unwichtigstes oder zweitunwichtigstes Auswahlkriterium für eine Putzhilfe ansehen. Auch für 52 % der potenziellen Nutzer trifft dies zu (ohne Abbildung). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Befragten diese Bewertung vor dem Hintergrund des bisher gezahlten Durchschnittspreises von 9,60 Euro treffen. Die Abbildung 2-6 und später Abbildung 2-18 verdeutlichen, dass die Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen gering ist. Wie ist dies zu interpretieren: Die vorliegenden Ergebnisse können die Grundlage für eine zukünftige Conjoint-Analyse sein. Dabei geht es um die Ermittlung des Anteils einer einzelnen Komponente (Variable) am Gesamtnutzen. Dazu werden bestimmte Eigenschaften der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen (z. B. Preis, Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit/Verlässlichkeit) mit bestimmten Bedeutungsgewichten versehen und variiert, um daraus ein möglichst allgemein gültiges Gesamt-Präferenzurteil der Verbraucher über das Gut ableiten zu können. Von den hier vorliegenden Rangreihungen auf die Rele-

vanz des Preises in der Nachfrageentscheidung zu schließen, wäre eine Fehlinterpretation.³⁷

Die Haushalte, die derzeit eine Haushaltshilfe beschäftigen, sind mit dieser überwiegend zufrieden (45 %) oder sehr zufrieden (47 %); nur 4 % sind weniger oder gar nicht zufrieden (ohne Abbildung).³⁸ Die hohe Zufriedenheit mit der eigenen Haushaltshilfe zeigt sich auch darin, dass es kaum Schwierigkeiten bei der Beschäftigung von Haushaltshilfen gibt. Am ehesten stellt die Suche nach Ersatz ein Problem dar, wenn die Haushaltshilfe, z. B. wegen Krankheit, ausfällt. Fast jeder vierte derzeitige Nutzer (24 %) hat diese Erfahrung schon selbst gemacht und als ärgerlich empfunden. Nur 15 % der derzeitigen Nutzer haben sich schon einmal darüber geärgert, dass die Haushaltshilfe nicht sorgfältig gearbeitet hat, über Unpünktlichkeit und Neugier haben sich noch weniger (8 % bzw. 6 %) entrüstet (Abbildung 2-9).

Abbildung 2-9: Zufriedenheit mit der Haushaltshilfe



Quelle: IfD-Allensbach (2010).

Vor diesem Hintergrund sind auch die Preisgestaltungsmöglichkeiten haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen zu sehen. Wenn es diesen gelingt, diesen Qualitätskriterien (wie Vertrauenswürdig-

37 Vgl. zu diesem Thema beispielsweise die Studie von Elena G. F. Stancanelli und Leslie S. Stratton: Her Time, His Time, or the Maid's Time: An Analysis of the Demand for Domestic Work. IZA dp 5253. Bonn, Oktober 2010, die auf der Grundlage von Zeitbudgeterhebungen in Frankreich und in Großbritannien beruht und – für die Bevölkerung im Alter von 20-59 – die Zusammenhänge zwischen der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen und den Einkommen des weiblichen Haushaltsmitglieds herausstellt.

38 Bei denen, die früher bereits eine bezahlte Hilfe in Anspruch genommen haben, ist die Zufriedenheit im Vergleich weniger hoch: Insgesamt 62 % waren mit ihrer Haushaltshilfe zufrieden oder sehr zufrieden, 9 % waren weniger zufrieden und 29 % sind in ihrer Antwort unentschieden oder wollen sich nicht äußern. Die unterschiedliche Bewertung legt nahe, dass bei Unzufriedenheit mit der Haushaltshilfe das Arbeitsverhältnis auch relativ rasch aufgekündigt wird, was im Rahmen der verbreiteten Beschäftigungsmodelle vergleichsweise einfach möglich ist.

keit, Zuverlässigkeit) mit qualifiziertem und empathischem Personal Rechnung zu tragen, ist dies ein wichtiges Merkmal, welches eine Preisdifferenzierung zu den übrigen Wettbewerbern zulässt. So verwundert es nicht, dass die Unternehmen diesen Punkt als Erfolgsfaktor herausstellen (siehe Kapitel 2.2)

Die Suchstrategien der Nachfrageseite

Die Suche nach einer guten Haushaltshilfe scheint schwierig zu sein (siehe Abbildung 2-9). Obwohl das Angebot an verfügbaren Arbeitskräften von vielen als gut wahrgenommen wird, hält es mehr als die Hälfte der Haushalte (51 %) für schwer oder sehr schwer, eine gute Haushaltshilfe zu finden. Diese Einschätzung teilen auch 52 % derjenigen, die schon einmal eine bezahlte Hilfe im Haushalt in Anspruch genommen haben (ohne Abbildung).

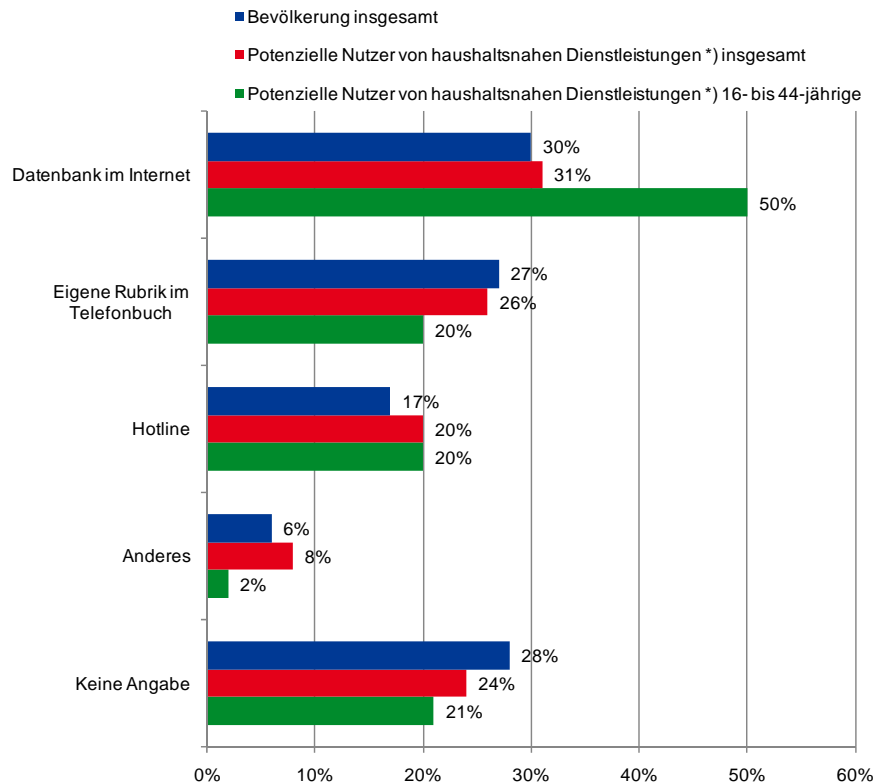
Die Suchstrategien, die genutzt werden, um eine Haushaltshilfe zu finden, spiegeln diese mangelnde Markttransparenz, aber auch die hohe Bedeutung von Vertrauenswürdigkeit für die Auswahl einer Putzhilfe wider. 67 % derjenigen, die schon einmal eine bezahlte Hilfe in Anspruch genommen haben, haben im Freundes- und Bekanntenkreis herumgefragt, nur 14 % bzw. 13 % haben selbst eine Anzeige geschaltet oder auf eine Anzeige geantwortet. Auch 80 % der potenziellen Nutzer würden bei der Suche nach einer Haushaltshilfe im Freundes- bzw. Bekanntenkreis herumfragen. Rund die Hälfte würde zudem eine Anzeige schalten oder beantworten und rund ein Viertel würde auf Aushänge im Supermarkt achten oder dort einen Aushang machen. Spezielle Vermittlungsagenturen, die Gelben Seiten oder das Internet, spielen bei den aktuellen als auch potenziellen Nutzern hingegen nur eine vergleichsweise geringe Rolle (ohne Abbildung).

Angesichts der Schwierigkeiten, eine gute Haushaltshilfe zu finden,³⁹ sind Maßnahmen wünschenswert, die die Suche nach Anbietern und Arbeitskräften für haushaltsnahe Dienstleistungen erleichtern. Bei der Frage nach möglichen Erleichterungen bei der Suche, wurde die Antwortmöglichkeit „Datenbank im Internet“ von 30 % favorisiert, gefolgt von „Eigene Rubrik im Telefonbuch“ (27 %). Diese Einschätzung wird von den potenziellen Nutzern in gleicher Rangfolge geteilt. Bei den jüngeren 16- bis 44-jährigen potenziellen Nutzern ist dabei die Präferenz für die Datenbank im Internet eindeutig: 50 % fänden diese für ihre Suche hilfreich (Abbildung 2-10). Auch dies deckt sich mit der Kommunikationsstrategie der überregional agierenden Marken. Diese optimieren ihre Internetinformationen mit Blick auf die Suchstrategien der Kunden. Die Unternehmen schätzen den Nutzen einer bundesweiten

³⁹ Aus der IfD Allensbach-Befragung lässt sich schließen, dass, obwohl das Angebot an verfügbaren Arbeitskräften von vielen als gut wahrgenommen wird, es mehr als die Hälfte der Haushalte (51 %) für schwer oder sehr schwer halten, eine gute Haushaltshilfe zu finden. Diese Einschätzung teilen auch 52 % derjenigen, die schon einmal eine bezahlte Hilfe im Haushalt in Anspruch genommen haben (ohne Abbildung).

Datenbank als hoch ein, soweit sich die Aufnahme in eine solche Datenbank auf Qualitätskriterien stützt.

Abbildung 2-10: Mögliche Erleichterungen bei der Suche nach einer Haushaltshilfe



*Potenzielle Nutzer: Personen, die bezahlte Hilfe im Haushalt schon einmal genutzt haben und Personen, für die Nutzung in Frage käme

Quelle: IfD-Allensbach (2010).

Die geringe Markttransparenz erschwert, dass haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen und qualitätsbewusste Nachfrage zueinander finden. Es gibt jedoch bereits gute Beispiele dafür, wie die Markttransparenz im Sinne der Verbraucher verbessert werden kann.

Für die Suche nach professionellen Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen stehen den privaten Haushalten inzwischen bundesweite sowie regionale Datenbanken zur Verfügung. Hier kann der Kunde die Suche nach einer geeigneten Unterstützung im Haushalt durch verschiedene Suchanfragen (z. B. Art der nachgefragten Leistung, Postleitzahl und Ort) konkretisieren. Einige Industrie- und Handelskammern pflegen inzwischen auf ihren Homepages solche Datenbanken mit regionalen Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen. Beispiele hierfür sind die IHK Erfurt, die IHK Nord Westfalen und die IHK Stuttgart.

Bereits im Jahr 2004 hat das Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport im Saarland das Projekt „AhA -

Agenturen für haushaltsnahe Arbeit“ ins Leben gerufen. Ziel war es, ein flächendeckendes Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen für private Haushalte und zugleich sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Saarland zu schaffen. Bis 2011 wurden über 250 legale Arbeitsplätze in 17 Agenturen geschaffen.

Auf der Internetseite der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen wurde eine „Datenbank haushaltsnahe Dienstleistungen“ eingerichtet. Das Angebot reicht von Reinigungs- und Betreuungsleistungen im eigenen Haus bis hin zu kleineren Lieferdiensten. Die wohl umfangreichste privatgewerbliche Datenbank für haushaltsnahe Dienstleistungen bietet ASL – „Alles Saubere Leistung“ an. Die Datenbank umfasst Dienstleisterinnen und Dienstleister aus dem gesamten Bundesgebiet und sogar aus Österreich und der Schweiz. Über die genannten Beispiele hinaus, gibt es noch viele weitere regionale Datenbanken für Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen.

Alle bisher bekannten Datenbanken im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen erfüllen aber nicht die Kriterien welche die Nutzer an eine Datenbank richten. So gibt es keine bundesweiten Standards für ein Listing haushaltsnaher Dienstleister in entsprechenden Datenbanken. Darüber hinaus ist die Unabhängigkeit aller vorhandenen Datenbanken nicht sichergestellt. Weder die Beschreibung bundesweiter Standards, die technische Umsetzung noch die Frage möglicher Betreibermodelle ist Gegenstand dieses Gutachtens.

Zusammenfassung:

- A. Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit der Dienstleistungsanbieter sind die Qualitätskriterien aus Sicht der Nachfrage.
- B. Für die Nachfrage ist es derzeit schwierig „gute“ Hilfen zu finden.
- C. Mehr Transparenz über professionelle Anbieter ist gewünscht. Erste Beispiele zeigen, was machbar ist.

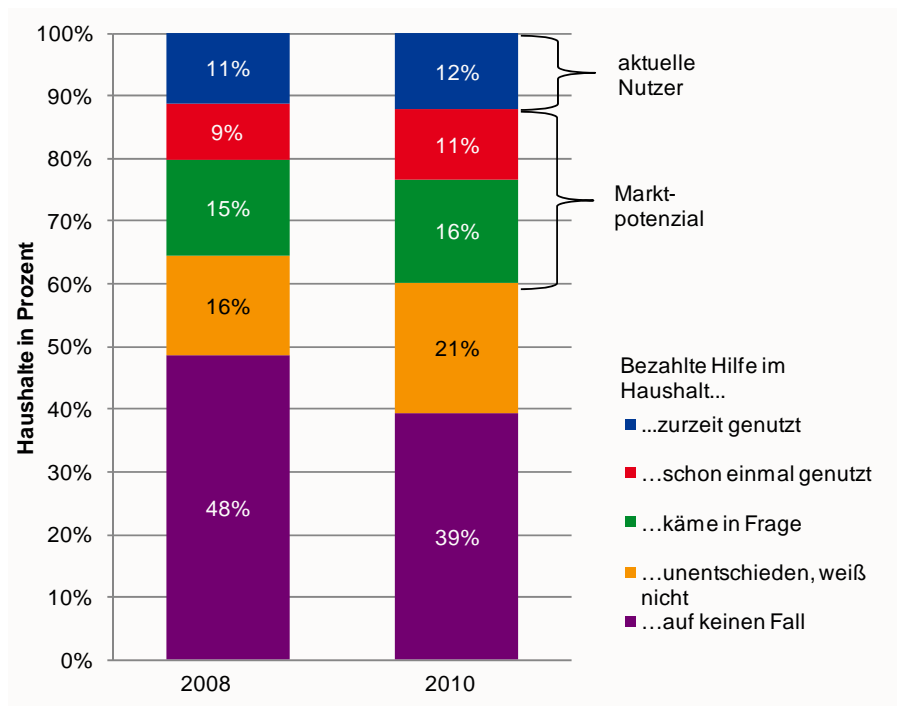
2.4 Das Marktpotenzial

Das Marktpotenzial für haushaltsnahe Dienstleistungen übersteigt deutlich die aktuelle Nachfrage. Es setzt sich zusammen aus

- Haushalten, die schon einmal eine bezahlte Hilfe in Anspruch genommen haben (11 %) und
- Haushalten, für die eine bezahlte Hilfe grundsätzlich in Frage käme (16 %).

Damit umfasst der Kreis der aktuellen (4,9 Mio), der ehemaligen (4,6 Mio) und potenziellen (6,5 Mio) Nutzer 40 % der Haushalte, was umgerechnet rund 16 Mio Haushalten entspricht. Der Anteil potenzieller Nutzer ist seit 2008 um 3 Prozentpunkte gestiegen. Die Gruppe derjenigen, die es sich auch zukünftig nicht vorstellen können, eine bezahlte Hilfe im Haushalt in Anspruch zu nehmen, ist im gleichen Zeitraum von 48 % auf 39 % deutlich gesunken (Abbildung 2-11).

Abbildung 2-11: Marktpotenzial haushaltsnaher Dienstleistungen, 2008 und 2010



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Das Marktpotenzial von 16 Mio Haushalten ist allerdings als absolute Obergrenze zu betrachten, das sich vermutlich selbst bei einem starken Ausbau der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen nicht vollständig aktivieren lassen wird. Aus diesem Grund sind einige Überlegungen notwendig, um von dem theoretischen Marktpotenzial auf ein realistisches Volumen zu schließen.

Zunächst einmal ist zwischen den einzelnen Gruppen potenzieller Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen zu differenzieren:

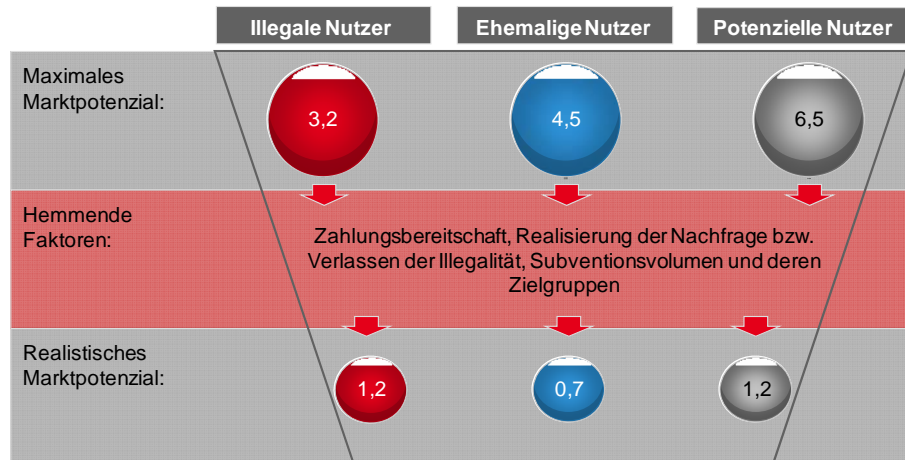
- Aktuelle Nutzer illegaler Angebote
- Ehemalige Nutzer legaler und illegaler Angebote
- Potenzielle Nutzer

Mit 6,5 Mio Haushalten ist die Gruppe potenzieller Nutzer zum einen der größte Kreis, zum anderen haben diese Personen auch die wenigsten Erfahrungen mit entsprechenden Dienstleistungen. Ob und wann diese Haushalte tatsächlich einmal zu Nachfragern werden ist sehr fraglich, weshalb zur Abschätzung eines realistischen Nachfragepotenzials deutliche Abschläge erforderlich sind. Das Gleiche gilt auch für den Kreis der ehemaligen Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen. Vermutlich haben insbesondere die ehemaligen Nutzer gute Gründe, weshalb sie die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen eingestellt haben. Infolge dieser Unsicherheit wird davon ausgegangen, dass lediglich 25 % der ehemaligen und 33 % der potenziellen Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen zukünftig eine Haushaltshilfe nachfragen (Modellannahmen).

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass selbst bei einer starken Förderung der Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen Schwarzarbeit nicht vollständig vom Markt verschwindet, weil ein großer Teil der Schwarzarbeit angebotsinduziert ist. Diese Form der Schwarzarbeit lässt sich vor allem durch Bekämpfung der konkreten Ursachen verhindern, jedoch nur schwer wegsubventionieren. Hinzu kommt, dass es zwischen Anbietern und Nachfragern persönliche Bindungen gibt, wodurch sich die Wechselbereitschaft zusätzlich verringert. Der Wechsel zu einem legalen Anbieter würde zu direkten und indirekten Suchkosten führen. Aufgrund der Schwarzarbeit reduziert sich die potenzielle Nachfrage um weitere 50 % auf Seiten der ehemaligen und potenziellen Nutzer. Zudem wird unterstellt, dass lediglich 25 % der Haushalte, die gegenwärtig eine illegale Haushaltshilfe beschäftigen in die Legalität wechseln.

Alle Gruppen wurden zusätzlich um Haushalte bereinigt, deren Zahlungsbereitschaft unterhalb von 6 Euro liegt. Selbst bei sehr intensiver Subventionierung ist nicht davon auszugehen, solche Haushalte als legale Nachfrager zu gewinnen. Durch diesen Schritt reduziert sich das Nachfragepotenzial um weitere 10 %. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der aktivierbare Kreis potenzieller Nutzer statt der insgesamt 14,2 Mio Haushalte maximal rund 3,1 Mio Haushalte umfasst.

Abbildung 2-12: Ableitung des realistischen Marktpotenzials haushaltsnaher Dienstleistungen



Quelle: IfD Allensbach (2010).

Vergleichbare Analysen des Nachfragepotenzials nach haushaltsnahen Dienstleistungen kommen zum Teil zu deutlich abweichenden Ergebnissen. In einer IW-Studie aus dem Jahr 2009 wird das Nachfragepotenzial bei Berücksichtigung aller in Frage kommenden Haushalte mit einer Zahlungsbereitschaft von mindestens 8 Euro auf 594.000 Vollzeitäquivalente geschätzt. Unterstellt man, dass pro vollzeitäquivalente Arbeitskraft die Nachfrage von rund 8 Haushalten gedeckt werden kann,⁴⁰ errechnet sich hieraus eine Nachfrage von rund 4,7 Mio Haushalten. Darin ist allerdings noch nicht einmal das aktivierbare Potenzial aus illegaler Beschäftigung enthalten, das das IW in einer Größenordnung zwischen 1,4 und 1,8 Mio Haushalten schätzt.⁴¹

Somit geht das IW in seinen Berechnungen von einem deutlich höheren Marktpotenzial aus, als das auf Grundlage der Allensbach-Daten hergeleitete. Der Hauptgrund für die Unterschiede dürfte darin zu suchen sein, dass das IW sich beim Potenzial lediglich an der Zahlungsbereitschaft orientiert aber keine weiteren Kürzungen bei den ehemaligen und potenziellen Nutzern vornimmt. Aus bereits erwähnten Gründen erscheint dies aber wenig realistisch.

In einer älteren Studie wird das Nachfragepotenzial je nach Höhe der Subventionierung auf zwischen 350.000 und 2,2 Mio Haushalte geschätzt, wobei im ersten Fall eine Subventionierung von 10 % und im zweiten von 50 % der Lohnkosten unterstellt wird.⁴²

40 Ltd. IfD Allensbach 2010 nehmen Personen, die zurzeit eine bezahlte Hilfe in Anspruch nehmen, diese für 4,9 Stunden pro Woche in Anspruch.

41 Vgl. Enste et al. (2009): Familienunterstützende Dienstleistungen – Marktstrukturen, Potenziale und Politikoptionen.

42 Vgl. Brück et al. (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte.

Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Beschäftigten, die in Privathaushalten tätig sind, mit 0,6 % vergleichsweise gering. Im Durchschnitt der EU-15 Länder beträgt er 1,4 %. Steige das deutsche Beschäftigungsniveau im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen auf das durchschnittliche Niveau der EU-15 Länder, so errechnet sich ein Beschäftigungspotenzial von rund 300.000 Arbeitsplätzen bzw. 2,4 Mio zusätzlichen nachfragenden Haushalten. Allerdings ist ein solcher Vergleich eher vorsichtig zu interpretieren, da es in anderen Ländern zum Teil ganz andere Rahmenbedingungen gibt als in Deutschland. So existieren in Frankreich beispielsweise sehr hohe staatliche Förderungen, die die Beschäftigung im haushaltsnahen Bereich begünstigen.

Zusammenfassung:

A. Wir gehen davon aus, dass das legale Marktpotenzial haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland derzeit 3,1 Mio Haushalte umfasst.

B. Mit den heutigen legalen Nutzern (1,68 Mio) würden in der Summe rund 4,8 Mio Haushalte legal haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen. Die Zahl der legal nachfragenden Haushalte würde sich fast verdreifachen.

2.5 Internationale Erfahrungen

Im Rahmen der deutschen Diskussion um haushaltsnahe Dienstleistungen werden immer wieder Konzepte zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in europäischen Nachbarländern herangezogen. Im folgenden Abschnitt werden vier Vergleichsländer genauer betrachtet und wesentliche Ziele, Förderelemente und, soweit möglich, Wirkungszusammenhänge herausgearbeitet. Neben den üblichen Problemen der Vergleichbarkeit in international vergleichenden Analysen muss mit zwei wesentlichen Herausforderungen umgegangen werden:

Erstens existieren teilweise erhebliche Unterschiede bei den Zielen und den Definitionen haushaltsnaher Dienstleistungen in den Vergleichsländern. Zweitens gibt es keine Datenquellen, auf deren Basis verlässliche und vergleichbare Aussagen zu Angebot und Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen in den Vergleichsländern getroffen werden können. Grund ist insbesondere das Fehlen einer eigenen Kategorie in der internationalen Wirtschaftszweigsystematik (WZ 2008), welches einer statistische Eingrenzung und Erfassung des Dienstleistungsbereichs der haushaltsnahen Dienstleistungen entgegen steht.

Dies hat zur Folge, dass im vorliegenden Kapitel nicht der gesamte Markt an haushaltsnahen Dienstleistungen in den jeweiligen Vergleichsländern betrachtet wird, sondern lediglich der Ausschnitt, der durch die Förderkonzepte und die in diesem Rahmen existierenden Evaluationen erfasst wird. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus den Erfahrungen des europäischen Auslandes, Erkenntnisse für die Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland ableiten.

Interessante Erkenntnisse für Deutschland:

- A. Eine Erhöhung des legalen Angebots auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen ist mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden (Frankreich, Belgien).
- B. Legale Angebote werden verstärkt angenommen, wenn die Förderung subjektbezogen erfolgt und mit einfachen Verfahren kombiniert wird (Frankreich, Belgien, UK).
- C. Eine besondere Dynamik entwickeln Modelle, bei denen Arbeitnehmer von den Arbeitgebern Zuschüsse erhalten (Frankreich).
- D. Maßnahmen zur Standardisierung und Professionalisierung, zu mehr Transparenz und zu besseren Zugangsbedingungen am Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen finden sich in Frankreich (im Rahmen des Borloo-Plans) in Belgien (staatlicher Qualifizierungsfonds) und Großbritannien (Qualifizierungssystem).
- E. Eine explizite Förderung haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen erfolgt in Belgien über die Zulassung zur Abrechnung haushaltsnaher Dienstleistungsschecks.

Grundlage für die nachfolgenden ausführlichen Darstellungen bilden eine kritische Auswertung nationaler Evaluationen sowie ergänzend dazu eine Näherung bzw. Einschätzung über Kontextinformationen. Folgende Zusammenfassung enthält einen Überblick über die betrachteten Fördermodelle.

Tabelle 2-3: Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in ausgewählten Ländern

Förderkriterien	Frankreich	Belgien	Österreich	Vereinigtes Königreich
Bezeichnung der Förderung	Deklarativer CESU („Dienstleistungsscheck“) und vorfinanzierter CESU	Titres Services	Dienstleistungsscheck (DLS)	Vereinfachter Lohnsteuerabzug für Hausangestellte
Anbieter	Einzelpersonen, Unternehmen	Nur Unternehmen	Einzelpersonen, Unternehmen	Einzelpersonen, Unternehmen
Fokus der Förderung	Nachfrageseite	Angebotsseite	Nachfrageseite	Nachfrageseite
Wesentliche Elemente der Förderung	Steuerliche Förderung mit hohen Obergrenzen	Steuerliche Förderung mit hohen Obergrenzen	Keine steuerliche Förderung der Nachfrage Ausnahme: Kinderbetreuung	Steuerliche Förderung mit niedrigen Obergrenzen
Beschäftigte (2009)*	1,25 Mio (ca. 7,8 % der Erwerbsbevölkerung)	120.324 (ca. 2,74 % der Erwerbsbevölkerung)	3.500 (ca. 0,06 % der Erwerbsbevölkerung)	Keine Angaben
Kosten (Mrd Euro, 2009) *	14,1*	1,2	Keine Angaben	Keine Angaben
Reichweite/Nutzung	++	+	-	?

** Angaben beruhen, soweit verfügbar, auf nationalen Evaluationen. Sie müssen in einem zweiten Schritt einer genauen Prüfung unterzogen werden, da notwendige Detailinformationen zu den Fördermodalitäten, Akteuren usw. nicht verfügbar sind. Für die vergleichende Analyse ist außerdem die Gegenüberstellung der Nettokosten relevant, die leider nur für Belgien verfügbar sind.*

Quelle: Eigene Darstellung.

Die legale Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nimmt in allen Vergleichsländern zu. Ein besonders starkes Wachstum ist dabei in Frankreich zu beobachten, wo jährlich eine Zunahme von durchschnittlich ca. 10 % auf heute ca. 2 Mio Haushalte zu verzeichnen ist.

In Frankreich ist die Zahl der Beschäftigten in privaten Haushalten mit insgesamt rund 1,25 Mio Personen (deklarativer und vorfinanzierter CESU) vergleichsweise sehr hoch. In Österreich und Belgien ist die absolute Zahl der beschäftigten Personen im Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen geringer als in Deutschland, der Anteil dieses Sektors an der Erwerbsbevölkerung liegt in Belgien allerdings mit knapp 3 % deutlich über dem Anteil in Deutschland.

Auffällig ist, dass zentrale Elemente der Konzepte zur Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen in der Regel durch Gutscheinsysteme und Steuervergünstigungen ausgestaltet sind, die zumeist auf die Nachfrageseite zielen. Die Länder mit hohen Inanspruchnahmequoten sind auch durch ein hohes Förder-volumen gekennzeichnet.

Es gibt bisher kaum verlässliche Aussagen zu den dadurch entstehenden Nettokosten. Die Analyse macht jedoch deutlich, dass sowohl eine Subventionierung der Angebotsseite, als auch der Nachfrageseite mit erheblichen Bruttokosten für die öffentliche Hand einhergeht (z. B. Belgien, Frankreich).

Den im Folgenden vorgestellten Modellen zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Frankreich, Belgien, Österreich und dem Vereinigten Königreich ist eine grundlegende Zielsetzung gemein, sie alle stellen Ansätze zur Verringerung der Schwarzarbeit dar.

Die französischen Dienstleistungsschecks sollen möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu einem qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangebot eröffnen. Private Haushalte können haushaltsnahe Dienstleistungen günstig und unbürokratisch einkaufen. Darüber hinaus sollen mit den Dienstleistungsschecks Anreize für Geringqualifizierte geschaffen werden, um die Arbeitslosenversicherung zu entlasten. Das System soll dazu beitragen nachhaltige Arbeitsplätze zu schaffen und die Beschäftigten im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen in das System der Sozialversicherung integrieren. Durch die Professionalisierung des Sektors sollen die Stellung der Beschäftigten und die Anerkennung der beruflichen Laufbahn verbessert werden.⁴³

Dem belgischen System liegen vorrangig arbeitsmarktpolitische Ziele zugrunde. Durch die Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse soll insbesondere langzeitarbeitslosen und geringqualifizierten Personen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglicht werden. Zugleich soll die Einführung der Dienstleistungsschecks in Belgien aber auch das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen sowohl quantitativ wie auch qualitativ verbessern.⁴⁴

Wie in Belgien und Frankreich zielt auch der österreichische Dienstleistungsscheck darauf ab, die Schwarzarbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen zu bekämpfen und die Beschäftigten in ein legales Arbeitsverhältnis mit Sozialversiche-

43 Vgl. Französische Botschaft (2010): Arbeitsmarktreform: Der Dienstleistungsscheck zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen, vgl. http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/cheque_service.pdf, Zugriff am 01.02.2012.
Vgl. Pape, Karin (2010): Internationale Ansätze zur Regularisierung von Hausarbeit – am Beispiel von Belgien, Frankreich, der Schweiz und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), vgl. http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Arbeit_und_Politik/HB_Internationale_Regularisierung_04022010_.pdf, Zugriff am 01.02.2012.

44 Vgl. Eichhorst, Dr. Werner; Tobsch, Verena (2008): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, IZA Research Report No. 17, S. 26.

rungsschutz zu bringen. Um eine möglichst hohe Nachfrage bei der Bevölkerung zu erreichen, wird der administrative Aufwand für die Nutzung des Schecks so gering wie möglich gehalten.

Im Vereinigten Königreich werden für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf Kinderbetreuungsgutscheine eingesetzt. Auf diese Weise soll zum einen Müttern ein möglichst schneller Wiedereinstieg in den Beruf ermöglicht werden, zum anderen soll die Kinderbetreuung auch für Geringverdiener zugänglich gemacht werden. Mit dem sogenannten Simplified PAYE Deduction Scheme wurde ein vereinfachtes Steuerverfahren für geringfügig Beschäftigte geschaffen, welches in erster Linie zur Verringerung des bürokratischen Aufwands beitragen soll.

Inwieweit durch die öffentliche Förderung Schwarzarbeit verhindert und Beschäftigung für Geringqualifizierte gefördert wird, ist nicht bekannt und ist vermutlich von Land zu Land sehr verschieden.

Es hat sich jedoch herausgestellt, dass legale Angebote vor allem dann angenommen werden, wenn diese nicht zu aufwändig abzuwickeln sind. Erleichterungen für die Nutzer können z. B. nach französischem Vorbild über eine effiziente, transparente Organisation mit Querverbindungen zu anderen gesellschaftlichen oder politischen Regelungssystemen (wie z. B. der Sozialversicherung, dem Bankwesen oder der Steuerverwaltung) erreicht werden.

Durch den Arbeitgeber vorfinanzierte, steuersubventionierte Gutscheine nach französischem oder britischem Vorbild stellen für Haushalte und die Unternehmen ebenfalls eine attraktive Möglichkeit dar, haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen und damit die Nachfrage insgesamt zu steigern.

2.5.1 Frankreich

Das französische Modell haushaltsnaher Dienstleistungen CESU („Chèque Emploi Service Universel“) basiert auf einer Subventionierung der Nachfrageseite und verfolgt folgende Ziele:

- Steigerung und Verbesserung des Angebots an Dienstleistungen im Haushalt
- Verringerung des bürokratischen Aufwands
- Integration der Dienstleistungserbringer in die Sozialversicherung und Vermeidung von Transferzahlungen
- Verringerung der Schattenwirtschaft

Im Jahr 2009 wurde der zweite Entwicklungsplan haushaltsnaher Dienstleistungen verabschiedet, der insbesondere eine weitere Professionalisierung des Dienstleistungssektors als wichtiges Ziel formuliert. Für die Inanspruchnahme des CESU gibt es

grundsätzlich die Variante des Dienstleistungsschecks und des vorfinanzierten Gutscheins.

Der Dienstleistungsscheck zielt darauf ab, die Dienstleistungen im privaten Haushalt zu regulieren und die Schwarzarbeit zu bekämpfen. Die Ausgabe von (vorfinanzierten) Gutscheinen gibt Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit einer zielgenauen und bedarfsgerechten Entgelterhebung, die in vollem Umfang beim Beschäftigten ankommt.⁴⁵

Der CESU kann für alle familienbezogenen Dienstleistungen eingesetzt werden. Es existiert keine zeitliche Obergrenze für die Nutzung des CESU.

Der Kunde kann die Zahlungen für die Inanspruchnahme des Schecks 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 Jahren im Haushalt können weitere 1.500 Euro steuerlich berücksichtigt werden. Die Obergrenze liegt dann bei 15.000 Euro, bei Behinderten oder der Pflege von Behinderten im Haushalt sogar bei 20.000 Euro pro Jahr. Die steuerliche Förderung umfasst somit die Übernahme der Sozialabgaben durch den Staat, d.h. der Nutzer des CESU muss lediglich für das Netto-Arbeitsentgelt aufkommen.⁴⁶

Neben den Schecks, die direkt vom Kunden ausgegeben werden, besteht für Unternehmen die Möglichkeit, ihren Angestellten einen nicht monetären Vorteil in Form von CESU-Gutscheinen zu gewähren. Der Gutschein kann auch von Sozialversicherungsträgern, Krankenkassen, Kommunen und anderen Organisationen mitfinanziert werden,⁴⁷ z. B. im Bereich der Kinderbetreuung.

Die Variante der vorfinanzierten Gutscheine ist für die privaten Arbeitgeber steuerlich sehr attraktiv. Die Unternehmen können pro Arbeitnehmer und Jahr bis zu 1.830 Euro ohne Sozialbeiträge auszahlen und erhalten für ihre Aufwendungen eine Steuergutschrift in Höhe von 25 % der Zahlungen bis zu einer Maximalhöhe von 500.000 Euro pro Jahr.⁴⁸ CESU-Gutscheine in Höhe von 100 Euro kosten ein Unternehmen 40 Euro.

45 Vgl. Angermann, A.; Stula, S. (2010): Dokumentation der Internationalen Konferenz. Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa. Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen. Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, S. 10.

46 Vgl. Eichhorst, W.; Tobsch, V. (2007): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, BMFSFJ, S. 22.

47 Vgl. Eichhorst, W.; Tobsch, V. (2007): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, BMFSFJ, S. 22.

48 Somit kann jedes Unternehmen bis zu 1.000 Beschäftigte mit vorfinanzierten Gutscheinen unterstützen.

Tabelle 2-4: Die Steuervorteile des vorfinanzierten (bezuschussten) CESU für die Finanzierer und Begünstigten

Vorteile Finanzierer	Vorteile Begünstigter (CESU Nutzer)
<p>Keine Lohnnebenkosten 1830 € pro Jahr und Angestellten</p>	<p>Keine Lohnkosten 1830 € pro Jahr und Angestellten</p>
<p>Steuer Guthaben 25% der finanzierten Summe Bis 500.000 € Ausgaben</p>	<p>Steuerbefreiung (Einkommensteuer) 100% der vom Arbeitgeber finanzierten Summe</p>
<p>Abziehbare Kosten Kosten sind von der Unternehmenssteuer absetzbar</p>	<p>Steuer Guthaben 50% der Summe, die der Angestellte aufwendet, kann von der Einkommensteuer abgesetzt werden</p>

vorfinanzierter CESU deklarativer CESU

Quelle: Eigene Darstellung.

Von der Dynamisierung des Marktes profitieren Dienstleistungsunternehmen

Der **deklarative** CESU wurde im Jahr 2009 von 1,4 Mio Haushalten in Anspruch genommen und von 733.300 Beschäftigten erbracht.⁴⁹ Seit Einführung des CESU im Jahr 2006 hat dessen Inanspruchnahme jährlich um durchschnittlich ca. 10 % zugenommen.⁵⁰

Der **vorfinanzierte** CESU wurde im Jahr 2009 von 540.000 Begünstigten aus 12.300 Unternehmen genutzt. Im Jahr 2010 stieg die Zahl um etwa 20 % auf 650.000 Begünstigte aus 15.000 Unternehmen. Auch bei der Anzahl der ausgegebenen Schecks zeichnet sich ein deutlicher Zuwachs von 12.000 Schecks ausgehend vom Jahr 2007 auf 44.000 im Jahr 2009 ab. Dabei handelt es sich um Gutscheine (Schecks) mit einer Kaufkraft von 656 Mio Euro. Die Dienstleistungen wurden 2009 von 445.200 natürlichen und juristischen Personen erbracht: 427.000 Angestellte privater Arbeitgeber (davon 160.000 Tagesmütter), 15.600 juristische Personen und 2.700 Kinderbetreuungseinrichtungen. 2010 stieg die Zahl der Leistungserbringer auf 658.000 Anbieter. Wurde der vorfinanzierte CESU im Jahr 2009 noch von lediglich 10 Départements genutzt, verdoppelten sich diese auf 20 Départements im Jahr 2010.⁵¹

49 Agence nationale de services a la personne 2011: Le secteur. [http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-\(2064\).cm!?](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-(2064).cm!?), Zugriff am 31.01.2011.

50 Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa 2010: Dokumentation der internationalen Konferenz - Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa: Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen, Berlin, S. 58.

51 Agence nationale de services a la personne 2011: Le secteur. [http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-\(2064\).cm!?](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-(2064).cm!?), Zugriff am 31.01.2011; Schnittmengen bei den Beschäftigten und Nutzern zwischen den beiden CESU-Arten sind möglich.

Die Zahl der Vermittlungsfirmen und deren Bedeutung stieg in den vergangenen Jahren stetig an.⁵² Ausgehend von 10.288 Firmen im Jahr 2007 stieg die Zahl der Vermittlungsfirmen um 1.110 auf 12.398 im Jahr 2009.⁵³

Die Bruttokosten der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Frankreich beliefen sich im Jahr 2008 auf 14,1 Mrd Euro.⁵⁴ Zusammenhänge im Hinblick auf eine Steigerung der Erwerbstätigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen (z. B. Frauen, Ältere, Niedrigqualifizierte) sind hingegen nicht eindeutig zu identifizieren. Es wird angenommen, dass es hier positive Effekte gibt, eine genauere Untersuchung steht allerdings noch aus.

Die unbürokratische Funktionsweise wie auch die umfangreichen steuerlichen Begünstigungen tragen dazu bei, dass sich Beschäftigte vermehrt für ein legales Beschäftigungsverhältnis aktivieren lassen. Insbesondere der vorfinanzierte CESU bietet Unternehmen eine nichtmonetäre Entgeltlösung, die in vollem Umfang beim Arbeitnehmer ankommt. Auf diese Weise kann das Unternehmen Anreize zur Ausweitung des Beschäftigungsumfangs setzen und damit personellen Engpässen entgegenwirken.

Professionalisierung der Dienstleistungserbringung

Angesichts der großen Nachfrage nach dem CESU konzentriert man sich in Frankreich inzwischen zunehmend auf die Professionalisierung des Sektors für haushaltsnahe Dienstleistungen. Mit dem Borloo-Plan wurde eine systematische Verknüpfung von Instrumenten in den Bereichen Qualifizierung, Zertifizierung, Marketing, Unternehmensgründung und -entwicklung sowie Qualitätssicherung und Finanzierung vorgenommen. Beispielsweise können Dienstleistungserbringende seit 2002 auf freiwilliger Basis ein durch den Code de Travail anerkanntes Qualitätssiegel, das VAE (Validation des Acquis de l'Expérience) erhalten, welches es ihnen ermöglicht, die Qualität ihrer Arbeit dem potentiellen Arbeitgeber zu signalisieren. Die Möglichkeit einer Validierung der gewonnenen Berufserfahrung wird zu großen Teilen von Frauen und Arbeitslosen genutzt. Zwischen 2006 und 2009 stieg die Zahl der Kandidaten um ca. 23 % auf 10.863.⁵⁵ Die Maßnahmen haben zur

-
- 52 Vgl. Plan 2 de développement des services a la personne 2009, in: Französischer Senat (2010): Services à la personne: bilan et prospective. Rapport d'information (N° 589) fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur l'avenir des services à la Personne par Senator M. Joseph KERGUERIS, Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010, S.32, <http://www.senat.fr/rap/r09-589/r09-5890.html>; Vgl. Eichhorst, Dr. Werner; Tobsch, Verena (2007): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, im Auftrag des BMFSFJ, S. 23.
- 53 Vgl. Sansoni, A. M. (2009): Limits and potential of the use of vouchers for personal services – An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France. Working Paper 2009.06. European Trade Union Institute, Brussels.
- 54 Französischer Senat (2010): Services à la personne: bilan et prospective. Rapport d'information (N° 589) fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur l'avenir des services à la Personne par Senator M. Joseph KERGUERIS, Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010, S.32, <http://www.senat.fr/rap/r09-589/r09-5890.html> ; Angaben müssen in einem zweiten Schritt einer genauen Prüfung unterzogen werden, da notwendige Detailinformationen zu den Fördermodalitäten, Akteuren usw. nicht verfügbar sind. Für die vergleichende Analyse ist außerdem die Gegenüberstellung der Nettokosten relevant, die leider nur für Belgien verfügbar sind.
- 55 Ministère du Travail, du L'emploi et de la Santé (2010): Dares Analyses: La VAE en 2009 au ministère chargé de l'employ, publication de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques No. 083, S. 1-2.

Standardisierung und Professionalisierung, aber auch zu mehr Transparenz und zu besseren Zugangsbedingungen am Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen beigetragen und werten den Sektor insgesamt auf.⁵⁶

Legalisierung der Dienstleistungserbringung

Ähnlich wie am deutschen Markt wurden auch in Frankreich vor Einführung des CESU haushaltsnahe Dienstleistungen zu großen Teilen durch Schwarzarbeit erbracht. Im Unterschied zu Deutschland konnte die Schwarzarbeit in diesem Marktsegment jedoch bereits durch den Vorgänger des CESU, den CES (1993), etwas eingedämmt werden. Die Schätzungen belaufen sich auf eine ca. 30-prozentige Reduktion der illegalen Beschäftigung durch den CES und weiteren 70 % seit der Einführung des CESU. Allerdings liegen diesen Schätzungen keine exakten Werte zugrunde, da die Datengrundlage für illegal erbrachte Dienstleistungen fehlt.⁵⁷ Im Jahr 2005 waren 0,6 % (ca. 200.000) aller Erwerbstätigen in Deutschland in privaten Haushalten beschäftigt, während es in Frankreich 2,9 % (ca. 700.000) aller Beschäftigten waren. Dabei betrug der Anteil der Frauen in beiden Ländern etwa 90 %.⁵⁸

2.5.2 Belgien

Im Rahmen des belgischen Fördersystems können haushaltsnahe Dienstleistungen von zugelassenen Unternehmen (Arbeitgeber) mittels eines Dienstleistungsschecks eingekauft werden, die mindestens einen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigen.

Das belgische System verfolgt folgende Ziele:

- Förderung der Beschäftigung von geringqualifizierten, insbesondere langzeitarbeitslosen Personen
- Verringerung der Schattenwirtschaft und Überführung illegaler in legale Beschäftigung
- Steigerung und Verbesserung des Angebots an Dienstleistungen im Haushalt

Die zentralen Elemente des belgischen Dienstleistungsscheckkonzepts sind eine Subventionierung des Angebots und der Nachfrage haushaltsnaher Dienstleistungen. Der Scheck ist für 7,50 Euro erhältlich und hat einen Wert von 20,80 Euro. Die Differenz

⁵⁶ Vgl. Larsen, Christa; Ekert, Stefan (2010): Wie kommt Deutschland zu einem Masterplan haushaltsnahe Dienstleistungen?, http://www.iwak-frankfurt.de/documents/ds_vortrag_larsen_ekert.pdf, Zugriff am 01.02.2012.

⁵⁷ Vgl. Reinecke, Meike; Gess, Christopher; Stegner, Kristina; Kröber, Robert (2011): Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“, BMFSFJ, S. 37.

Vgl. Larsen, Christa; Ekert, Stefan (2010): Wie kommt Deutschland zu einem Masterplan haushaltsnahe Dienstleistungen?, http://www.iwak-frankfurt.de/documents/ds_vortrag_larsen_ekert.pdf, Zugriff am 01.02.2012.

⁵⁸ Vgl. Eichhorst, Dr. Werner; Tobsch, Verena (2007): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, im Auftrag des BMFSFJ, S. 7-8.

von 13,30 Euro trägt der belgische Staat. Hinzu kommt eine steuerliche Ermäßigung von max. 30 % bei Nutzung der Dienstleistungsschecks bis zu einer Höhe von 2.310 Euro jährlich. Die Höchstbestellmenge beträgt 500 Dienstleistungsschecks (dies entspricht einem Fördervolumen von 6.650 Euro), gewisse Gruppen (z. B. Alleinerziehende, behinderte Menschen, ältere Menschen) können jährlich 2.000 Schecks bestellen.

Die Inanspruchnahme der Dienstleistungsschecks ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Im Jahr 2009 waren rund 666.000 Personen für die aktive Nutzung von Dienstleistungsschecks registriert (2004 waren es noch 98.814). Die aktiven Nutzer machten damit ca. 2,7 % der Gesamtbevölkerung aus.⁵⁹ Im Jahr 2009 waren 120.324 Beschäftigte registriert, darunter 97,7 % Frauen und 61,9 % mit geringem Bildungsniveau. Die Zahl der professionellen Dienstleistungsunternehmen hat sich von 1.720 im Jahr 2007 auf 2.499 im Jahr 2009 erhöht, was einem Zuwachs von ca. 45 % entspricht.⁶⁰

Tabelle 2-5: Die Nutzung des belgischen Dienstleistungsschecks im Überblick⁶¹

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
Zahl der aktiven Nutzer	98.814	190.734	316.101	449.626	557.482 ⁸	665.884	574 %
Wachstumsrate	93,0 %	65,7 %	42,2 %	24,0 %	19,4 %		
Zahl der vergüteten Dienstleistungsschecks (in Mio)	5,6	17,2	32,2	49,2	65,4	79	1.311 %
Wachstumsrate	206,3 %	87,0 %	52,8 %	33,0 %	20,8 %		
Zahl der Arbeiter im laufenden Jahr			61.759	87.152	103.437	120.324	
Wachstumsrate				41,1 %	18,7 %	16,3 %	

Quelle: Eigene Darstellung.

Das belgische Dienstleistungsschecksystem ist mit Bruttokosten in Höhe von 1,21 Mrd Euro und von Nettokosten in Höhe von 731 Mio Euro verbunden.⁶²

59 Vgl. Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010): Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brussels, S. 9 f.

60 Vgl. Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010): Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brussels, S. 25.

61 8 Berechnungen der Idea Consult auf Basis der Daten von Sodexo; Quelle: Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010), Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brussels, S. 9; eigene Darstellung.

62 Vgl. Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010): Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brussels, S. 14.

Professionalisierung der Dienstleistungserbringung

In Belgien können Dienstleistungen im Rahmen des Schecksystems ausschließlich von Dienstleistungsunternehmen erbracht werden. Zur Qualifizierung der Mitarbeiter wurde ein staatlicher Qualifizierungsfond, der „Fond de formation Titres-Services“ eingerichtet. Pro Jahr werden durch den Fond 7 Mio Euro bereitgestellt, die von den Unternehmen für eine anteilige Finanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen ihrer Beschäftigten genutzt werden können. 2008 wurden über 2,1 Mio Qualifizierungsmaßnahmen durch den Fond gefördert. Der Anteil der ausgebildeten Dienstleistungserbringer betrug im Jahr 2008 dennoch lediglich 17,7 %. Darüber hinaus wurde ein Sozialfond der Arbeitgeber eingerichtet, der „Fonds social des employeurs“, der ebenfalls zur Anteilsfinanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt wird.⁶³

2.5.3 Österreich

Der im Jahr 2006 eingeführte Dienstleistungsscheck (DLS) dient zur Entlohnung relativ kurzer, befristeter Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmern und natürlichen Personen. Der DLS verfolgt folgende Ziele:

1. Verringerung der Schattenwirtschaft und Überführung illegaler in legale Beschäftigung
2. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Der DLS gilt für die Erbringung einfacher Dienstleistungen in Privathaushalten (z. B. Reinigungsarbeiten, Kinderbetreuung, Einkäufe sowie einfache Gartenarbeiten), sofern die Entlohnung beim einzelnen Arbeitgeber nicht über der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze liegt.

Das Arbeitsverhältnis kommt ohne zwischengeschaltete Institution direkt zwischen Arbeitnehmern und Privatperson zustande. Die Privatperson tritt somit als Arbeitgeber auf und bezahlt die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer unmittelbar mit einem zuvor erworbenen Gutschein. Der Kaufpreis des DLS beträgt für den Haushalt 5,10 Euro (Bestandteile: 5 Euro Arbeitswert + 0,10 Euro Unfallversicherung und Verwaltungskosten) und 10,20 Euro (Bestandteile: 10 Euro Arbeitswert + 0,20 Euro Unfallversicherung und Verwaltungskosten). Im Kaufpreis sind 1,4 % für Unfallversicherung und 0,6 % Verwaltungskosten enthalten. Die Bezahlung gegenüber dem Arbeitnehmer erfolgt auf der Basis individueller Preisverhandlungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Hilfe der Gutscheine mit Arbeitswerten von 5 oder 10 Euro.

⁶³ Vgl. Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010): Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brussels, S. 48ff.

Die Akzeptanz scheint geringer zu sein als in Belgien, was u. a. daran liegt, dass bis auf den Bereich der Kinderbetreuung keine Subventionierung seitens des Staates stattfindet. Zudem wird durch die zeitliche Begrenzung des Arbeitsverhältnisses einer dauerhaften Beschäftigung eher entgegengewirkt.

Im Jahr 2006 haben 2.066 Personen den DLS genutzt (1.644 Frauen und 422 Männer), seit 2007 stieg die Zahl der Nutzer kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2009 eine Größenordnung von 3.532 Personen. Auch die Beschäftigtenzahlen stiegen in dieser Zeit kontinuierlich auf 4.150 Beschäftigte an. Dies entspricht ca. 0,1 % der Erwerbstätigen in Österreich. Insgesamt wurden zwischen 2006 bis 2009 DLS im Wert von rund 6,7 Mio Euro eingelöst, die meisten in einem Wertebereich zwischen 50 Euro und 249 Euro.

Aufgrund der immer noch niedrigen Nutzungszahlen des DLS kann vermutet werden, dass die Konkurrenz durch die Schattenwirtschaft nach wie vor hoch ist.

Professionalisierung der Dienstleistungserbringung

Im Gegensatz zu Frankreich und Belgien wurden in Österreich von staatlicher Seite noch keine Maßnahmen zur Professionalisierung des Sektors für haushaltsnahe Dienstleistungen unternommen. Einem Ausbau des privatwirtschaftlichen Angebots an Qualifizierungsmaßnahmen wirkt evtl. auch die starke zeitliche Befristung der Arbeitsverhältnisse entgegen, die mit dem Dienstleistungsscheck unterstützt werden. Dennoch gibt es auch in Österreich erste Ansätze zur Förderung des Berufsbildes haushaltsnaher Dienstleistungen. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt „Häusliche Hilfe“ der Volkshilfe Oberösterreich. Über eine Ausbildung am Arbeitsplatz als häusliche Hilfe stehen den Teilnehmern anschließend verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten von der ambulanten Betreuung von Senioren bis hin zu Arbeitsplätzen bei Reinigungsfirmen und in Privathaushalten offen.⁶⁴

2.5.4 Vereinigtes Königreich

Im Folgenden werden zwei Beispiele zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen im Vereinigten Königreich dargestellt. Zu beiden Modellen sind aktuell keine Evaluationen verfügbar, so dass jeweils die Funktionsweise, nicht aber Wirkungszusammenhänge dargestellt werden können.

Bei den Kinderbetreuungsgutscheinen, die im Rahmen des „Child-care Voucher Systems“ verwendet werden, handelt es sich um vorfinanzierte Gutscheine für den eng definierten Bereich der Kinderbetreuung. Arbeitgeber können diese als Teil der flexiblen

⁶⁴ Vgl. Cancedda, Alessandra (2001): Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, S. 84.

Arbeitgeberleistungen („Flexible Benefits“) an ihre Beschäftigten auszahlen.⁶⁵ Die Gutscheine verfolgen das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Sie sind für beide Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – bis zu einem Wert von 55 Britischen Pfund pro Woche steuer- und abgabenfrei.⁶⁶ Kinderbetreuungsgutscheine der Arbeitgeber sind inzwischen zur wichtigsten wählbaren Sozialleistung („Flexible Benefit Schemes“) geworden. 84 % der Arbeitgeber bieten dies ihren Beschäftigten als frei wählbare Sozialleistung an.⁶⁷

Ein weiteres Instrument stellt das „Simplified PAYE (pay-as-you-earn) Deduction System“ dar. Es ermöglicht Arbeitgebern einen vereinfachten Lohnsteuerabzug für Hausangestellte. Ziel ist die Verringerung der Schattenwirtschaft und die Überführung illegaler in legale Beschäftigung. Das Simplified PAYE Deduction Scheme (SPDS) ist eine Art des Umgangs mit dem Lohnsteuerabzug, der weniger Formalitäten erfordert und dem vereinfachte Steuertabellen zugrunde liegen. In diesem Fall müssen keine Steuern und Abgaben bezahlt werden. Voraussetzung hierfür ist die Beschäftigung im privaten Haushalt sowie eine Verdienstobergrenze von 160 Britischen Pfund pro Woche und 700 Britischen Pfund pro Monat. Liegt das Einkommen der Angestellten unterhalb der Verdienstuntergrenze (97 Britische Pfund in der Woche oder 421 Britische Pfund im Monat (2010-11)) und sie gehen keinen weiteren Tätigkeiten nach, müssen überhaupt keine Sozialabgaben bezahlt werden.

Durch einige Veränderungen der Verpflichtungen des Arbeitgebers innerhalb des Steuersystems bietet das SPDS nur noch geringfügige Vereinfachungen gegenüber dem herkömmlichen System. Aus diesem Grund läuft das SPDS zum 05. April 2013 aus, ab dem 06. April 2012 werden bereits keine neuen Beschäftigten mehr für das SPDS zugelassen.

Professionalisierung der Dienstleistungserbringung

Im Vereinigten Königreich werden bereits seit über 10 Jahren Anstrengungen unternommen das Qualifizierungssystem der haushaltsnahen Dienstleistungen auszubauen und damit die Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten der Beschäftigten zu verbessern. Für die vielfältigen Tätigkeitsbereiche haushaltsnaher Dienstleistungen existieren inzwischen klar abgesteckte Berufsbil-

65 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln (2008): Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik – Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme (Abschlussbericht), S. 41.

66 Vgl. Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa 2010: Dokumentation der internationalen Konferenz - Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa: Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen, Berlin, S. 96.

67 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln (2008): Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik – Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme (Abschlussbericht), S. 41.

der, für die spezielle Qualifizierungs- und Ausbildungsformen verfügbar sind.

2.6 Was behindert die Entwicklung von Unternehmen auf dem Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen?

Die Analyse zeigt bisher, dass die Gründung eines Unternehmens im Markt haushaltsnaher Dienstleistungen recht leicht ist, die Etablierung und Entwicklung des Unternehmens jedoch durch einige Besonderheiten dieses Marktes erschwert werden. Von den Unternehmen werden die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung von qualifiziertem Personal, der Sicherung von Qualität in der Leistungserbringung und der Durchsetzung kostendeckender Dienstleistungspreise genannt. Von Seiten der Nachfrage wird die fehlende Markttransparenz bei der Suche nach zuverlässigen Dienstleistern bemängelt.

Um den Handlungsrahmen möglicher Dynamisierungsansätze des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen einordnen zu können, bedarf es einer Darstellung, warum die Suche nach qualifiziertem Personal für die Unternehmen schwierig ist. Dazu gehen wir nachfolgend auf die durch sozialpolitische Maßnahmen veränderten Arbeitsanreize ein. Darüber hinaus diskutieren wir den Umfang und die Gründe für den hohen Anteil illegaler Beschäftigung auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen.

Sozialpolitische Maßnahmen und Arbeitsanreize

Anhand des nachfolgenden Beispiels soll die Zusammenwirkung der Elemente im deutschen Steuer- und Transfersystem veranschaulicht werden. In der Ausgangssituation wird der Haushalt eines verheirateten Paares mit einem Verdiener betrachtet, der über einen jährlichen Bruttoverdienst von 39.000 Euro verfügt. Von diesem Einkommen entfallen 3.700 Euro auf die Einkommensteuer und 7.995 Euro auf Sozialversicherungsabgaben, wobei der nicht erwerbstätige Partner beitragsfrei mitversichert ist.

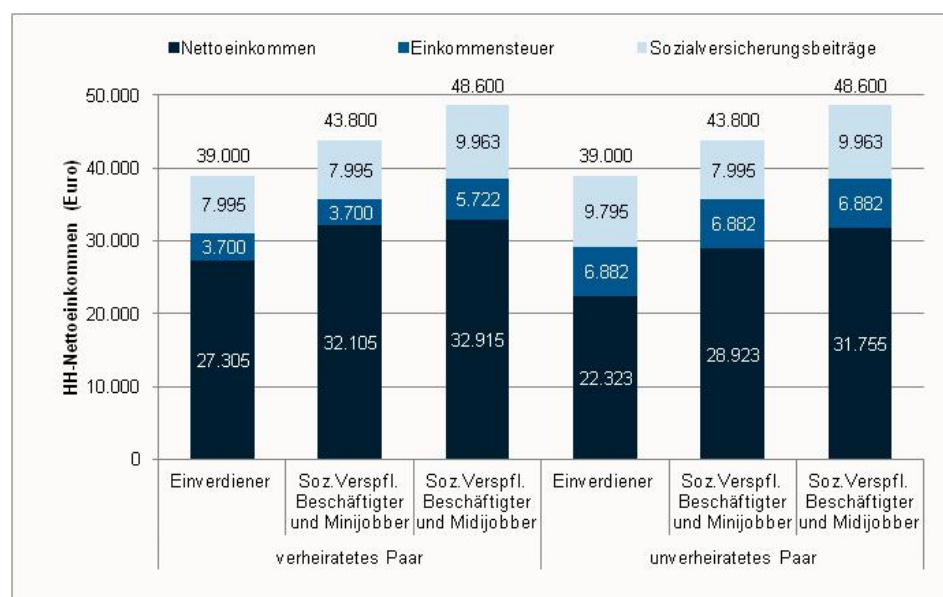
Nimmt der bisher nicht erwerbstätige Partner eine geringfügige Beschäftigung auf, erhöht sich das Nettoeinkommen in gleicher Höhe, da es weder versteuert werden muss noch vom Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten sind. Erst wenn die Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro pro Monat überschritten wird, werden Steuern und Sozialabgaben fällig. Bei einem Monatslohn von 800 Euro muss das verheiratete Paar hingegen sowohl die Einkommensteuer als auch Sozialversicherungsbeiträge abführen. Dadurch setzt gegenüber der geringfügigen Beschäftigung eine extreme Grenzbelastung ein, so dass von den 4.800 Euro Hinzuverdienst dem Paar lediglich 800 Euro netto zur Verfügung stehen. Die Ursache für diese Belastung ist einerseits in der aus dem Ehegattensplitting resultierenden hohen Grenzbesteuerung des Partnereinkommens zu suchen. Andererseits setzt ab diesem Betrag die volle Beitragspflicht zur Sozialversicherung auf die gesamten 800 Euro Monatsverdienst ein.

Für das Beispiel eines unverheirateten Paares liegt die Einkommensteuerschuld bereits für die Konstellation eines Verdienerers im Haushalt bei 6.882 Euro jährlich und damit um mehr als 3.100 Euro über dem des verheirateten Paarhaushalts. Zusätzlich muss der nicht erwerbstätige Partner die Beiträge zur Krankenversicherung privat bezahlen, wodurch dem nicht verheirateten Paar zusätzliche Kosten in Höhe von 1.800 Euro jährlich entstehen. Eine Absicherung durch die Rentenversicherung im Fall eines Todesfalls eines Partners besteht für das unverheiratete Paar ebenfalls nicht. Die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben ist bei dem getrennt veranlagten Paar im Ausgangsszenario um rund 5.000 Euro höher als beim gemeinsam veranlagten Paar.

Mit Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung verringert sich diese Einkommensdifferenz bereits, da für den bisher nicht erwerbstätigen Partner die Beiträge zur Krankenversicherung entfallen. Die Sozialversicherungsbeiträge sind ab diesem Zeitpunkt für beide Haushaltskonstellationen identisch. Die Einkommensteuer bleibt mit 6.882 Euro auf dem bisherigen Niveau bestehen, da das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung nicht einkommensteuerpflichtig ist.

Das Gleiche gilt auch für ein Einkommen in Höhe von 9.600 Euro jährlich, das aufgrund des Steuerfreibetrags und der abzugsfähigen Kosten ebenfalls nicht versteuert werden muss. Dadurch nähern sich die Nettoeinkommen für diese Einkommenskonstellation bis auf rund 1.200 Euro an. Würden die verheirateten Partner beide ein identisches Einkommen erzielen, gäbe es gar keine Differenz mehr.

Abbildung 2-13: Einkommenskonstellationen verheirateter und unverheirateter Paarhaushalte



Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassung:

A. Das Zusammenwirken der sozialpolitischen Maßnahmen trägt dazu bei, dass der Anteil verheirateter Frauen in Minijobs in Westdeutschland hoch ist und der Anreiz für verheiratete Frauen relativ gering ist, eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich über das Volumen eines Minijobs hinaus auszudehnen.

B. Für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen erschwert sich die Gewinnung von qualifizierten Arbeitskräften und damit auch die Realisierung von Wachstumsperspektiven.

Neben der Attraktivität der Minijobs ist der hohe Anteil der illegalen Leistungserbringung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen auffällig. Der Umfang und die Gründe für den hohen Anteil illegal erbrachter Leistungen werden nachfolgend diskutiert.

2.6.1 Schwarzarbeit und Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich

Illegale Beschäftigung ist im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen weit verbreitet. Prognos hat mit Hilfe von IfD-Allensbach im Rahmen der repräsentativen Haushaltsbefragung erstmals detaillierte Informationen über den Umfang sowie den Hintergrund illegaler Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen zusammengetragen.

Zentraler Indikator für die Illegalität des Beschäftigungsverhältnisses ist die Art der Leistungsvergütung. Erfolgt diese gegen Barzahlung ohne Anmeldung eines Minijobs, gibt dies einen deutlichen Hinweis auf mögliche Schwarzarbeit. Denn nur wenn die Leistung gegen Rechnung und per Überweisung erfolgt, kann die Leistung steuerlich geltend gemacht werden.⁶⁸

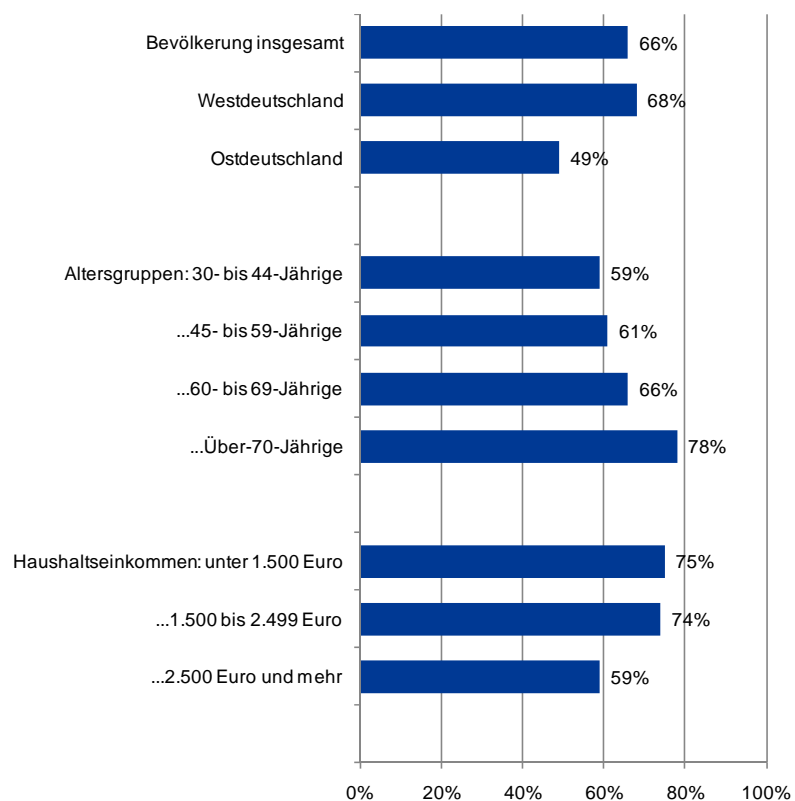
Von den Personen, die schon einmal eine bezahlte Hilfe im Haushalt hatten, bezahlen bzw. bezahlten 66 % ihre Haushaltshilfe bar (ohne Rechnung oder Anmeldung). Demnach nehmen etwa 3,2 Mio deutsche Haushalte haushaltsnahe Dienstleistungen illegal in Anspruch. Von den 34 % der Nutzer, die legal Leistungen einkaufen, haben 14,5 % (rund 710.000 Haushalte) ihre haushaltsnahen Dienstleister als Minijobber angemeldet. 10,5 % der Haushalte (520.000 Haushalte) beschäftigen ihre Haushaltshilfe auf Rechnung und lediglich 9 % der Nutzer (450.000 Haushalte) überweisen den Lohn an ein Unternehmen, bei dem die Haushaltshilfe angestellt ist.

Die Schwarzarbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist kein Phänomen, das sich auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe beschränkt. Gleichwohl gibt es einige Auffälligkeiten:

⁶⁸ Nachbarschaftshilfe bleibt dabei unberücksichtigt.

- In Ostdeutschland beschäftigen 43 % der Haushalte ihre Haushaltshilfen unangemeldet, in den westlichen Bundesländern sind dies immerhin 60 % (Gesamtdeutschland: 58 %). Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ist in den neuen Bundesländern weit weniger ausgeprägt, obwohl das Preisniveau deutlich niedriger ist.
- Illegale Beschäftigung ist in Haushalten mit älteren Menschen weiter verbreitet als in solchen mit jüngeren Haushaltsmitgliedern. So geben 78 % der über 70-Jährigen an, ihre Haushaltshilfe schwarz zu beschäftigen.
- Überraschend ist, dass Beamte, trotz der drohenden beruflichen Konsequenzen bei einer Entdeckung, eine Haushaltshilfe mit 70 % häufiger schwarz beschäftigen als andere Berufsgruppen.
- Mit steigender Nutzungsintensität nimmt der Anteil illegaler Beschäftigungsverhältnisse deutlich ab: Zwei Drittel der Haushalte, die eine Hilfe im Umfang von bis zu 9 Stunden pro Woche in Anspruch nehmen, beschäftigen diese illegal. Ab einem Arbeitsumfang von 10 Stunden geht dieser Wert auf 22 % zurück.

Abbildung 2-14: Verbreitung der Schwarzarbeit (Barzahlung ohne gleichzeitige Anmeldung als Minijob oder Rechnung)



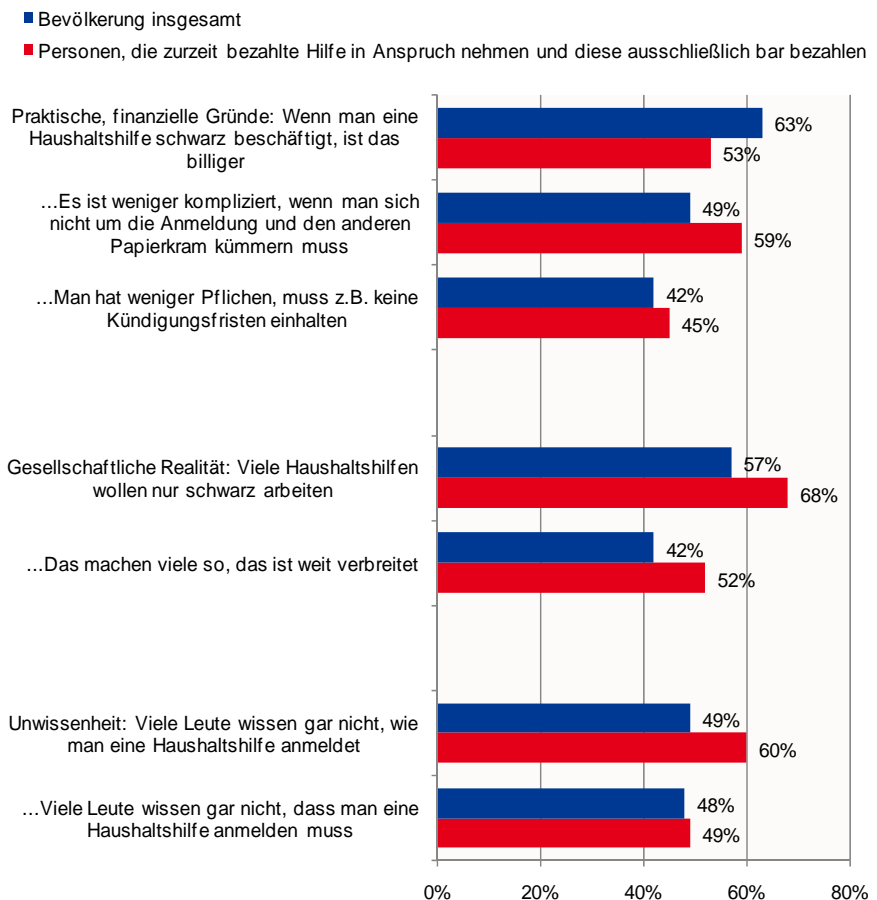
Quelle: IfD-Allensbach (2010).

Auch wenn anzunehmen ist, dass die Ergebnisse der Umfrage aus Gründen sozialer Normen und Werte lediglich Untergrenzen darstellen, ist der resultierende Anteil der Schwarzarbeit beachtlich. Schließlich bekennt sich niemand gerne öffentlich dazu, seine Haushaltshilfe schwarz zu beschäftigen. Aus diesem Grund ist damit zu rechnen, dass einige Befragte möglicherweise keine korrekten Angaben gemacht haben.

Bei den Beweggründen für die Schwarzarbeit können aus Sicht der Bevölkerung drei Argumentationsmuster unterschieden werden:

1. Praktische, finanzielle Gründe: Es ist billiger oder weniger kompliziert, da man sich nicht um die Anmeldung der Haushaltshilfe kümmern muss.
2. Gesellschaftliche Realität: Viele Haushaltshilfen wollen nur schwarz arbeiten bzw. Schwarzarbeit ist weit verbreitet.
3. Unwissenheit: Viele Haushalte wissen nicht, dass man eine Haushaltshilfe anmelden muss bzw. wie man eine solche Anmeldung vornimmt.

Abbildung 2-15: Wie erklärt sich der hohe Anteil der illegalen Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen



Quelle: Allensbach-Archiv (2010).

Für die Haushalte mit Haushaltshilfe sind angebotsinduzierte Ursachen der Hauptgrund für Schwarzarbeit. Über zwei Drittel der Haushalte, die derzeit ihre Haushaltshilfe schwarz beschäftigen, nennen als Grund den Wunsch der Anbieter. Fehlendes Wissen über die Anmeldemodalitäten und die Furcht vor Bürokratie nennen immerhin 60 %. Den Preisvorteil sieht noch knapp die Hälfte der Befragten als Ursache.

Aus Sicht der Gesamtbevölkerung ergibt sich eine andere Reihenfolge: Vor allem die günstigeren Kosten der Schwarzarbeit sind für sie ausschlaggebend (63 %), gefolgt von dem Wunsch der Anbieter zu Schwarzarbeit (57 %).

Haushaltshilfen werden vor allem deshalb nicht angemeldet, weil die Anbieter dies so wünschen. Der Preisvorteil zu legaler Beschäftigung ist zwar relevant aber nicht dominant. Zudem spielt die gesellschaftliche Akzeptanz und Verbreitung der Schwarzarbeit eine große Rolle, ebenso wie die Unkenntnis der Haushalte bzgl. der Modalitäten einer rechtmäßigen Anmeldung. Eine Vielzahl der Haushalte scheut die Arbeitgeberrolle.

Die Mehrheit (61 %) der Personen, die ihre Haushaltshilfen legal beschäftigen, teilen die Einschätzung, dass die hohe Verbreitung von Schwarzarbeit angebotsinduziert ist. Fast die Hälfte der Haushalte (46 %), die schon bezahlte Hilfe in Anspruch genommen haben, hat die Erfahrung gemacht, dass die Haushaltshilfe schwarz arbeiten wollte. Dabei war der Wunsch in Westdeutschland (49 %) mehr als doppelt so hoch wie in den neuen Bundesländern (22 %). Zudem ist dieses Phänomen in Städten über 20.000 Einwohner häufiger anzutreffen als in kleineren Orten.

Zusammenfassung:

A. Schwarzarbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen ist zu einem Teil angebotsinduziert. Dies bedeutet, dass der Wunsch zur illegalen Beschäftigung von den Anbietern ausgeht.

B. Für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen stellt die angebotsinduzierte Schwarzarbeit insoweit ein Wachstumshemmnis dar, als dass zum einen der Marktpreis nach unten verzerrt wird und zum anderen qualifiziertes Personal dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht.

Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich

Als eines der wichtigsten Ergebnisse wurde im vorangegangenen Kapitel festgestellt, dass Schwarzarbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu einem Teil angebotsinduziert ist, d. h. der Wunsch zur illegalen Beschäftigungsaufnahme von den Anbietern ausgeht. Der Hauptgrund für dieses Verhalten ist vor allem im deutschen Steuer- und Transfersystem zu suchen.⁶⁹ Es stellt sich somit die Frage, inwieweit sich der bereits bestehende Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen ohne zusätzliche Subventionen legalisieren lässt.

Hierzu gibt es unterschiedliche Möglichkeiten durch die jeweils andere Zielgruppen erreicht werden. Alle Vorschläge haben aber die Gemeinsamkeit, dass für die Realisierung sehr weitreichende Reformen notwendig wären, deren Umsetzung selbst auf mittlere Sicht sehr ehrgeizig ist. Aus diesem Grund werden in dieser Studie keine konkreten Reformen vorgeschlagen, sondern lediglich die Wirkungsmechanismen im deutschen Transfersystem veranschaulicht. Zur konkreten Veranschaulichung werden zwei betroffene Haushaltskonstellationen herangezogen. Dabei handelt es um einen Einpersonenhaushalt und einen Paarhaushalt mit zwei Kindern im ALG II-Bezug.

⁶⁹ Vgl. Enste, D. (2003): Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten; Bookmann et.al (2010): Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit - eine Studie für das BMAS, Seite 49 f.

Ein- und Zweiverdienerhaushalte im ALG II

Ein anspruchsberechtigter Einpersonenhaushalt erreicht ohne eigenes Einkommen (Bruttoverdienst = 0) ein durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen von 693 Euro (364 Euro Regelsatz und 334 Euro Kosten der Unterkunft). Da 100 Euro monatlich anrechnungsfrei zum ALG II hinzu verdient werden können, steigt das Haushaltsnettoeinkommen dieser Person bis zu dieser Höhe in gleichem Maße wie der Bruttoverdienst. Nach dem kurzen, dynamischen Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens steigt das Nettoeinkommen mit einer geringen Steigerungsrate an, da ab einem Bruttoverdienst von mehr als 100 Euro 80 % der Einkünfte auf das ALG II angerechnet werden.⁷⁰

Für einen Einverdienerhaushalt bestehen im Niedriglohnbereich aufgrund der hohen Anrechnung auf staatliche Transferleistungen nur geringe finanzielle Hinzuverdienstanreize. Der Einkommensunterschied zwischen einem Haushalt mit einem Bruttoverdienst von 100 Euro und 1.000 Euro beträgt gerade einmal 180 Euro.

Im unteren Einkommensbereich besteht der wichtigste Unterschied für einen **Zweiverdienerhaushalt** gegenüber einem Einverdienerhaushalt darin, dass beide Partner 100 Euro anrechnungsfrei zum ALG II hinzuverdienen können. Von diesem maximalen anrechnungsfreien Hinzuverdienst in Höhe von 200 Euro kann ein Haushalt bzw. eine Bedarfsgemeinschaft nur profitieren, wenn beide Partner einer Beschäftigung nachgehen. Die Wirkung des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung auf die Arbeitsanreize werden bereits oben diskutiert.

Um diese Differenz spürbar zu verringern müssten jedoch entweder die Regelsätze des ALG II deutlich reduziert oder die Hinzuverdienstmöglichkeiten sehr stark ausgebaut werden.

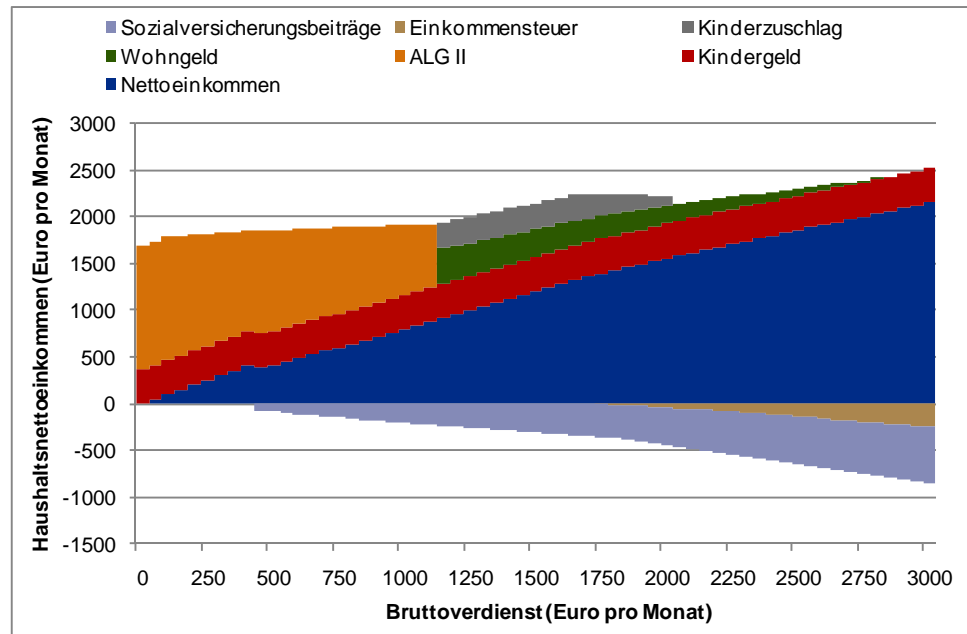
Paarhaushalt mit zwei Kindern

Neben dem eigenen Nettoerwerbseinkommen und dem ALG II spielen bei einem Paarhaushalt mit zwei Kindern auch das Kindergeld, der Kinderzuschlag und das Wohngeld eine tragende Rolle. Bei einem Bruttoverdienst von Null Euro verfügt dieser Haushalt über ein Haushaltsnettoeinkommen von 1.688 Euro. Ab einem Bruttoverdienst von 1.150 Euro stellt sich der Vierpersonenhaushalt durch den Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld besser als durch Leistungen aus der Grundsicherung. An der Einkommenshöchstgrenze zur Gewährung des Kinderzuschlags, die in diesem Fall bei 2.000 Euro liegt, verliert der Haushalt schlagartig über 100 Euro Kinderzuschlag, wodurch die Einkommenskurve an dieser Stelle einen negativen Verlauf hat. Das Kindergeld bleibt

⁷⁰ Ab einem Bruttoverdienst von 1000 Euro monatlich werden 90 % und ab 1.200 Euro (wenn 1 Kind im Haushalt 1.500 Euro) 100 % der Einkünfte auf das ALG II angerechnet.

über den gesamten dargestellten Einkommensverlauf bei 372 Euro konstant (Abbildung 2-16).

Abbildung 2-16: Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens eines Paarhaushaltes mit zwei Kindern (beide Kinder unter 6 Jahre)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Zusammenfassung:

- A. Unabhängig von der Haushaltskonstellation sind im gegenwärtigen Transfersystem die Transferentzugsraten hoch. Der Arbeitsanreiz sinkt nach Überschreiten der Freibeträge (100/200) schnell ab.
- B. Unternehmen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen fällt es insbesondere schwer, hinzuverdienende Ehefrauen mit Kindern im ALG II zu einer Ausdehnung des Erwerbsumfangs zu motivieren.

2.6.2 Gewinnung von Fachkräften, Professionalisierung

Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, fällt es haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen zunehmend schwer, qualifiziertes Personal für ihre Angebote zu rekrutieren. Da die Problematik für die Dynamisierung eine kritische Größe darstellt, möchten wir im Folgenden neben den Gründen für den Fachkräftemangel auch die Chancen aufzeigen, die eine Professionalisierung der Beschäftigten bieten.

Die Gründe für den Fachkräftemangel sind vielfältig:

1. Von sehr niedrigem Niveau aus steigt die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen seit Jahren. Dienstleistungsunternehmen profitieren zunehmend vom steigenden Qualitätsbewusstsein der Nachfrage.
2. Viele der haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen sind bestrebt, ausgebildetes Personal einzustellen, die einen hauswirtschaftlichen Abschluss besitzen bzw. sich im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen bereits fortgebildet haben.
3. Die Tätigkeit in der Privatsphäre eines Haushaltes erfordert Soft Skills (Empathie), die nicht ohne Weiteres bei allen Arbeitskräften vorhanden sind. So gelten Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit und Qualität in der Arbeitsleistung – sowohl bei den Personen, die eine bezahlte Hilfe in Anspruch nehmen als auch bei den potenziellen Nutzern haushaltsnaher Dienstleistungen – als wichtigste Auswahlkriterien für die Einstellung einer Fachkraft.⁷¹ Dagegen spielt der Preis nur für eine Minderheit der (potenziellen) Nutzer eine entscheidende Rolle.⁷²
4. Dienstleistungsunternehmen nutzen diesen Qualitätsanspruch der Nachfrager und bieten die Leistungen durch qualifizierte Fachkräfte zu betriebswirtschaftlich erforderlichen Preisen an. Der Preiskalkulation sind jedoch – im Wettbewerb mit illegaler Beschäftigung – enge Grenzen gesetzt. Dies führt dazu, dass der Nettostundenlohn von legal Beschäftigten im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen kaum den in einzelnen Branchen geltenden gesetzlichen Mindestlohn überschreitet.
5. Aufgrund des negativen Images der Branche, dass „jeder Hauswirtschaft leisten kann“, entscheiden sich viele Fachkräfte gegen eine hauswirtschaftliche Tätigkeit

Im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen existiert kein eng gefasstes Berufsbild. Zwar gibt es eine Reihe verschiedener Berufsbilder für Personen mit unterschiedlichen Qualifikationen, allerdings ist keine Ausbildung speziell auf die Arbeit in Privathaushalten ausgerichtet.⁷³ Das Berufsfeld der Hauswirtschaft bietet jedoch eine Reihe von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten:⁷⁴

Der Beruf der Hauswirtschafterin stellt die grundlegende Erstausbildung dar. Zu den Aufgaben einer Hauswirtschafterin zählen u. a. die hauswirtschaftliche Betreuung und Versorgung von Personen in privaten Haushalten, die Unterstützung in der Küche, im Servicebereich, in der Hausreinigung oder bei der Wäsche. Die Ausbildung dauert drei Jahre. Die Berufsschulausbildung unterstützt

⁷¹ Vgl. Allensbach-Archiv (2010).

⁷² Vgl. Geissler, Birgit (2010): Der private Haushalt als Arbeitsplatzreservoir? Zur Akzeptanz und Abwehr von Haushaltsdienstleistungen. In: WSI Mitteilungen 3/2010, S. 140 f.

⁷³ Vgl. Wolf, Dürt (2010): BHDU – Ein neuer Verband zur besseren Interessenvertretung der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen, Vortrag im Rahmen des im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) stattfindenden Workshops "Haushaltsnahe Dienstleistungen" am 12. Oktober 2010.

⁷⁴ Allerdings ist zu beachten, dass es bei den Berufsbezeichnungen Überschneidungen in den Tätigkeiten gibt.

die praktische Ausbildung in einem Betrieb mit theoretischen Lehrinhalten.⁷⁵

Hauswirtschaftshelferinnen versorgen ebenfalls Privathaushalte und betreuen die dort lebenden Personen für einen bestimmten Zeitraum. Es handelt sich um eine landesrechtlich geregelte schulische Ausbildung an Berufsfachschulen und Berufskollegs. Je nach Bundesland bzw. Bildungsanbieter führt die 2- bis 3-jährige Ausbildung zu unterschiedlichen Abschlussbezeichnungen. Dabei kann ggf. auch die Fachhochschulreife erworben werden.⁷⁶

Bei Helferinnen in der Hauswirtschaft wird keine Ausbildung erwartet, wobei einschlägige praktische Erfahrungen je nach Tätigkeitsfeld erwünscht sind.⁷⁷ Deren Tätigkeitsbereich beschränkt sich zu meist auf einfachere oder zuarbeitende Arbeiten.

Durch den Einsatz von Fachhauswirtschaftlerinnen wird es hilfebedürftigen, insbesondere älteren Menschen ferner ermöglicht, in ihrer vertrauten Umgebung leben zu können. Die Fachhauswirtschaftlerin unterstützt bei der Erhaltung einer eigenständigen Lebensführung.

Voraussetzung für die Ausbildung zur Fachhauswirtschaftlerin ist ein Abschluss zur Hauswirtschaftlerin und mindestens zwei Jahre Berufspraxis mit hauswirtschaftlicher und pflegerisch-betreuender Tätigkeit. Bei der Ausbildung handelt es sich um eine **berufliche Fortbildung**. Die **Weiterbildung** besteht aus einem berufsbegleitenden Vorbereitungslehrgang mit 650 bis 700 Unterrichtseinheiten (nicht verpflichtend) und einem achtwöchigen begleitenden Berufspraktikum in ambulanten oder stationären Einrichtungen der Altenhilfe.⁷⁸

Diese Breite des Ausbildungshintergrundes haushaltsnaher Dienstleister spiegelt sich auch in den Interessenverbänden wider. Für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen existieren eine Reihe verschiedener Berufsverbände. Kein Verband vertritt jedoch die Interessen aller Anbieter.

Die Ziele der Verbände liegen überwiegend in der Förderung der Aus- und Weiterbildung, in der Unterstützung des Erfahrungsaustausches und in der Öffentlichkeitsarbeit.

75 Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe MdH e.V., vgl. <http://berufsverband-hauswirtschaft.de/ausbildung-und-berufsbild.html#Hauswirtschaftlerin>, Zugriff am 26.10.2011.

76 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET Hauswirtschaftshelfer/in/-assistent/in, vgl. http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=10186_10182&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Haushalt*+%27&doNext=forwardToResultShort, Zugriff am 27.10.2011.

77 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET HelferIn - Hauswirtschaft, vgl. http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=90128&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Haushalt*+%27&doNext=forwardToResultShort Zugriff am 26.10.2011.

78 Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe MdH e.V., <http://berufsverband-hauswirtschaft.de/ausbildung-und-berufsbild.html#Fachhauswirtschaftlerin>, Zugriff am 26.10.2011.

Tabelle 2-6: Berufsverbände für haushaltsnahe Dienstleistungen

Verband	Ziele und Inhalte
Bundesverband haushaltsnaher Dienstleistungs-Unternehmen (BHDU)	<ul style="list-style-type: none"> deutschlandweit operierende Interessensvertretung von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen 2010 aus der Bundesarbeitsgemeinschaft der Dienstleistungsunternehmen für Haushalt und Familie (BAG) hervorgegangen
Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe	<ul style="list-style-type: none"> für alle hauswirtschaftlichen Fachkräfte in Praxis, Ausbildung und Lehre
Berufsverband Hauswirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> berufspolitische Vertretung der hauswirtschaftlichen Fach- und Führungskräfte in Deutschland
Deutscher LandFrauenverband	<ul style="list-style-type: none"> im Netzwerk hauswirtschaftlicher Verbände eingebunden. der Verband vertritt bundesweit die Interessen aller Frauen und deren Familien im ländlichen Raum Projektpartner für hauswirtschaftliche Projekte und Plattform für Hauswirtschaft als gesellschaftliches Thema

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus dem starken Nachfrageanstieg nach professionellen Leistungen im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen resultiert ein steigender Bedarf an qualifiziert ausgebildeten Arbeitskräften. Als Folge des hohen Bedarfs werden inzwischen deutschlandweit **Qualifizierungs- und Umschulungsmöglichkeiten** für Hauswirtschafterinnen und Hauswirtschafter angeboten. In vielen Fällen gehen die Qualifizierungsmaßnahmen über die rein hauswirtschaftliche Qualifikation hinaus und integrieren zusätzlich auch Elemente in den Bereichen Pflege und soziale Betreuung.⁷⁹ Insbesondere für Arbeitslose und Mütter, die nach der Erziehungspause wieder ins Berufsleben zurückkehren möchten, stellen diese Maßnahmen eine Möglichkeit dar, den Wiedereinstieg ins Berufsleben aktiv zu gestalten.⁸⁰

Vor dem Hintergrund sinkender Schülerzahlen und eines zunehmenden Wettbewerbs zwischen den Branchen um Auszubildende, bieten die Qualifizierungs- und Umschulungsprogramme der Bundesanstalt für Arbeit aber auch der Unternehmen, einen erfolgversprechenden Weg, Mütter in der Phase des sozialversicherungspflichtigen beruflichen Wiedereinstiegs für die Tätigkeit in einem Dienstleistungsunternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen zu gewinnen.

79 Ein Beispiel hierfür ist die IMPULS - gemeinnützige Gesellschaft für Arbeit und Qualifizierung Landkreis Hameln-Pyrmont mbH in Niedersachsen. IMPULS ist ein professionelles Dienstleistungsunternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern und über 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Qualifizierungs-, Beschäftigungsmaßnahmen und Kursen. Das Qualifizierungsangebot umfasst unter anderem eine Zertifizierung im Service und haushaltsnahen Dienstleistungen inkl. Seniorenbegleiter. Die berufspraktische Weiterbildung richtet sich an (Wieder-) Einsteigerinnen und Einsteiger und findet in enger Kooperation mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes statt.

80 In den meisten Fällen besteht die Möglichkeit einer Kostenübernahme durch die Bundesagentur für Arbeit bzw. das JobCenter.

2.6.3 Die Sicherung von Qualität in der Leistungserbringung

Der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen ist in den vergangenen Jahren geprägt durch eine zunehmende Professionalisierung. Neben der 3-jährigen Berufsausbildung zur Hauswirtschafterin oder zum Hauswirtschafter werden eine Reihe von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten, die v. a. für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger eine attraktive Möglichkeit des Berufseinstiegs darstellen, da eine Zertifizierung z. T. bereits nach 6 Monaten erreicht werden kann.

Anbieter von Bildungsmaßnahmen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen nutzen vermehrt die Möglichkeit sich nach AZWV zertifizieren zu lassen und erfüllen damit die Voraussetzungen Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen anbieten zu können, die durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden.

Darüber hinaus gibt es auch erste Beispiele von haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen, die Qualitätsmanagementsysteme nach DIN ISO 9001:2008 oder EFQM eingeführt haben. Im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen stellen diese jedoch noch die Ausnahme dar, während dies in anderen Branchen, wie bspw. in der Pflege, bereits die Regel ist. Ursächlich hierfür ist vermutlich, dass das (legale) Marktsegment der haushaltsnahen Dienstleistungen noch sehr jung ist und seine Professionalisierung erst in den letzten Jahren verstärkt stattfindet.

Eine Vielzahl von bundesweit eingerichteten Datenbanken mit Anbietern von haushaltsnahen Dienstleistungen bietet privaten Haushalten die Möglichkeit, gezielt nach einer geeigneten Unterstützung in ihrer Nähe zu suchen. Allerdings geben die Datenbanken in der Regel keine Auskunft über die Professionalität der darin aufgeführten Anbieter. Zwar müssen die Anbieter auf der „Datenbank haushaltsnahe Dienstleistungen“ der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen „Mindestanforderungen an haushaltsnahe Dienstleistungen für ältere Menschen und Familien mit Kindern und Jugendlichen in NRW“ unterschreiben, um in die Datenbank aufgenommen zu werden, allerdings ist auch hier eine Zertifizierung nicht unbedingt erforderlich.

Zu einer größeren Transparenz, bezogen auf die Qualität der haushaltsnahen Dienstleistungen, könnte eine Umstrukturierung der Datenbanken beitragen. Denkbar wäre beispielsweise, dass nur diejenigen Anbieter in die Datenbanken aufgenommen werden, die ein Zertifikat für die angebotene Dienstleistung vorweisen können. Alternativ könnte über ein zusätzliches Auswahlkriterium bei der Anbietersuche die Professionalität des Anbieters Berücksichtigung finden.

Zusammenfassung:

A. Die Gewinnung von Fachkräften, die Professionalisierung der Angebote, die Qualifizierungs- und Umschulungsangebote sowie die Sicherung von Qualität in der Leistungserbringung gehen Hand in Hand.

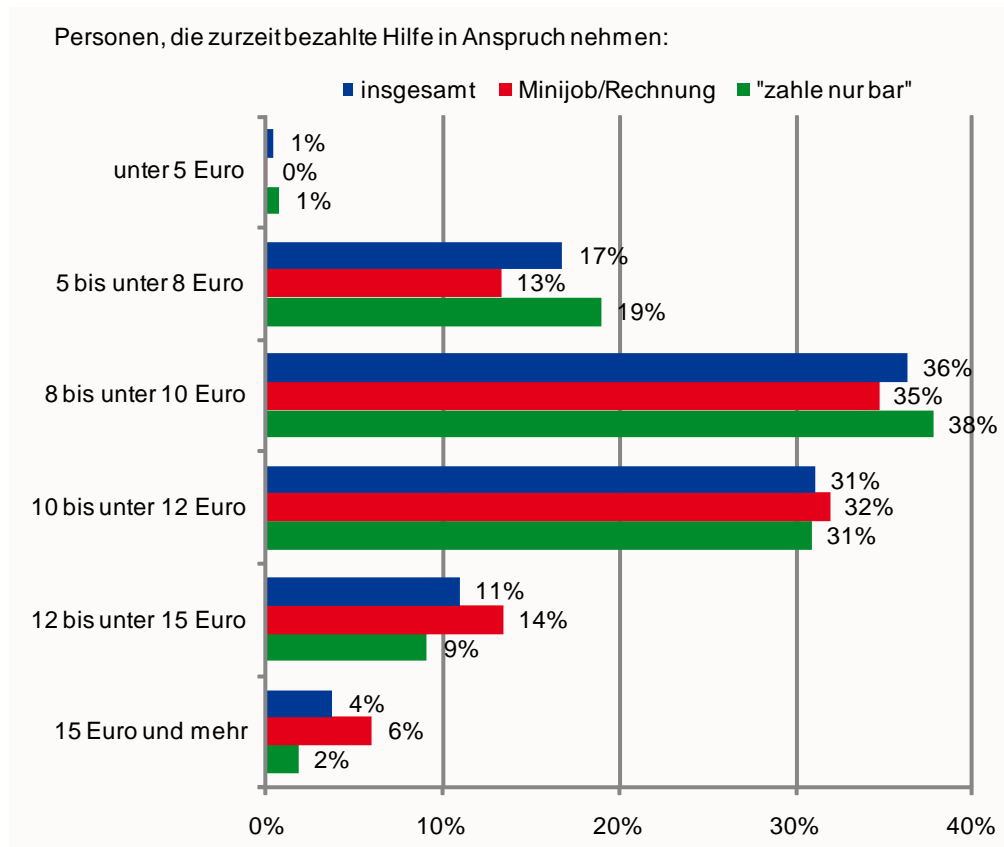
B. Eine isolierte Herangehensweise wird nur bedingt erfolgreich sein. Die Dynamisierung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen wird ohne die Sicherung der Fachkräftebasis nicht erfolgreich sein.

2.6.4 Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage - die Preiselastizität der Nachfrage

Neben dem Fachkräftebedarf ist das Auseinanderfallen zwischen der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager und den Preisen professioneller Anbieter ein weiteres Wachstumshindernis im Markt für haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen.

Ein erster Blick auf die Preisvorstellungen der Nachfrage offenbart bereits die hohe Preissensibilität der Nachfrage. Die derzeitigen Nachfrager zahlen im Durchschnitt einen Dienstleistungspreis von 9,60 Euro. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Abzugsfähigkeit ermöglicht dies bei Einkommensteuerpflichtigen einen Marktpreis von 12 Euro.

Abbildung 2-17: Die zurzeit gezahlten Dienstleistungspreise für Haushaltshilfen nach Beschäftigungsform (Minijob/Rechnung vs. „zahle nur bar“)



Quelle: Allensbach-Archiv (2010).

Bei der Gewinnung von qualifiziertem Personal wird kein professioneller Anbieter erfolgreich sein, wenn keine marktkonformen Löhne gezahlt werden können. Die Preiskalkulation (Tabelle 2-2) verdeutlicht, dass der Dienstleistungsendpreis bei rund 20 Euro liegen muss, um marktgerechte Löhne zahlen zu können. Inwieweit die Zahlungsbereitschaft der Kunden mit diesen Dienstleistungspreisen übereinstimmt soll im Folgenden diskutiert werden.

Bevor die Zahlungsbereitschaft mit den Preisen der Anbieter verglichen wird, werden die Nachfragekurven für die wichtigsten Nutzergruppen haushaltsnaher Dienstleistungen miteinander verglichen:

1. Aktuelle Nutzer
2. Mögliche Nutzer
3. Ehemalige Nutzer
4. Illegale Nutzung

Dem Verlauf der Kurven entsprechend haben etwa 10 % der gegenwärtigen Nutzer eine Zahlungsbereitschaft von 6 Euro oder

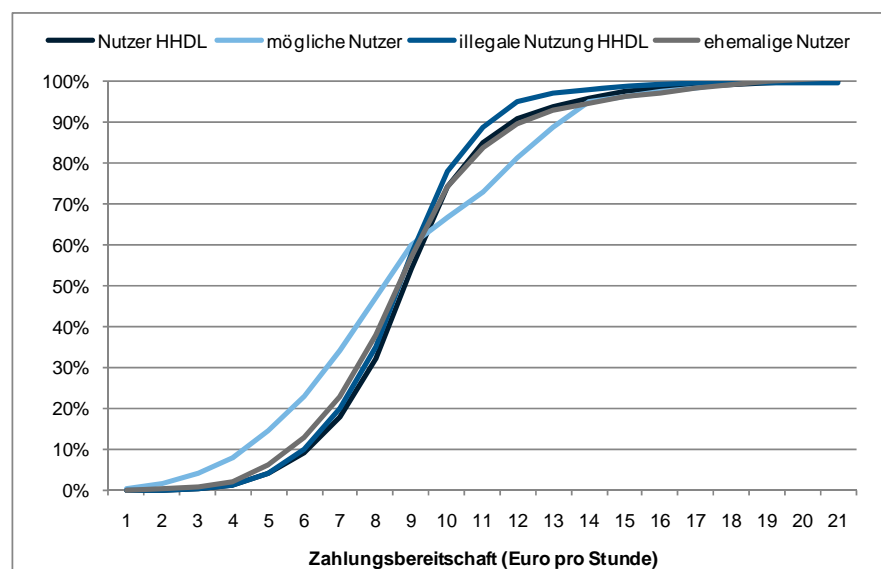
weniger. Zwischen 6 Euro und 11 Euro ist ein sehr preissensibler Bereich beobachtbar: Rund 80 % der Haushalte fallen mit ihren Preisvorstellungen in diesen Bereich. Nur noch 10 % der Haushalte sind bereit mehr als 11 Euro zu bezahlen.

Der Vergleich zwischen den einzelnen Gruppen bringt zwei wichtige Aspekte zum Vorschein:

Zum einen weisen die Nutzer legaler und illegaler haushaltsnaher Dienstleistungsangebote nahezu identische Nachfragekurven auf. Dies deutet darauf hin, dass der hohe Anteil illegaler Beschäftigung in diesem Bereich nicht allein auf die geringere Zahlungsbereitschaft dieser Haushalte zurückzuführen ist, sondern auch andere Gründe dazu beitragen müssen.

Zum anderen verläuft die Kurve der Zahlungsbereitschaft bei den möglichen Nutzern im unteren Preissegment deutlich steiler und im oberen etwas flacher. Dies impliziert eine insgesamt etwas geringere Zahlungsbereitschaft. Möglicherweise spielt aber auch zu einem gewissen Teil die Unerfahrenheit dieser Nutzer über den Markt haushaltsnaher Dienstleistungen eine Rolle. Tendenziell lässt sich durch diesen Verlauf die These bekräftigen, dass ein Großteil der potenziellen Nutzer wahrscheinlich niemals zu den Nachfragern legaler Dienstleistungsangebote zählen wird.

Abbildung 2-18: Kumulierte Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit vom Preis



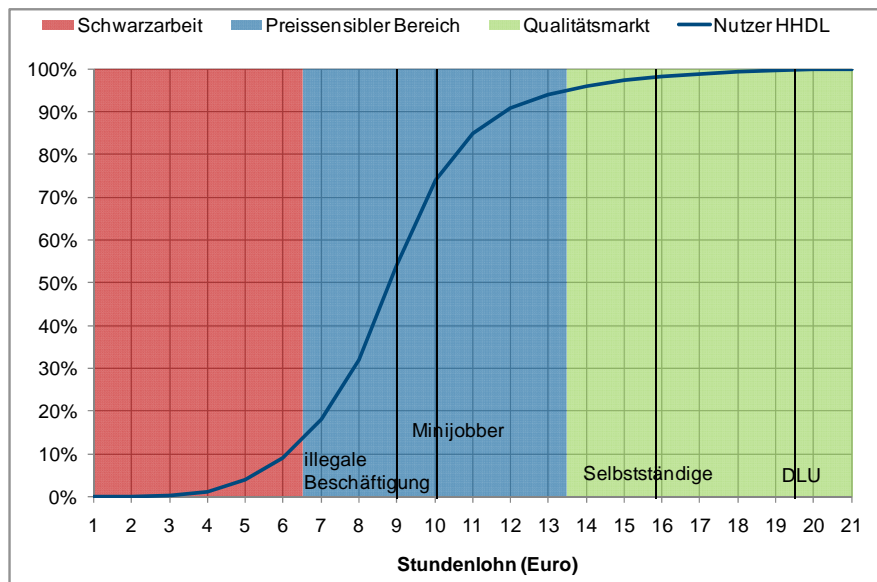
Quelle: Allensbach-Archiv (2010).

Vergleicht man die Zahlungsbereitschaft mit den Anbieterpreisen fällt sofort auf, dass Selbständige und Dienstleistungsunternehmen (DLU) mit ihren Preisen deutlich oberhalb der Zahlungsbereitschaft der allermeisten Haushalte liegen. Selbst die durchschnittlichen Schwarzmarktpreise von rund 9 Euro liegen oberhalb der Zahlungsbereitschaft von rund 50 % der Haushalte. Dies zeigt, dass

die meisten Angebote die finanziellen Vorstellungen vieler Haushalte überfordern.

Problematisch ist für diese Anbieter insbesondere der große Abstand bis zum preissensiblen Bereich. Legt man diese Grenze, ab der ein signifikanter Anstieg der Nachfrage eintritt bei 11 Euro an, beträgt der Preisabstand bei den Selbständigen 5 Euro und bei den Dienstleistungsunternehmen rund 8,50 Euro. Inwieweit eine solche Preisdifferenz durch staatliche Fördermaßnahmen geschlossen werden kann und welche volkswirtschaftlichen Effekte dies nach sich zieht, wird im nachfolgenden Kapitel diskutiert.

Abbildung 2-19: Kumulierte Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit vom Preis



Quelle: Allensbach-Archiv (2010).

3 Diskussion neuer Ansätze zur Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen (unter Beachtung europäischer Erfahrungen)

Nachfolgend wird ein Konzept mit neuen Ansätzen zur Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen unter besonderer Beachtung der europäischen Erfahrungen vorgestellt. Dieses Konzept verbindet ordnungspolitische Grundprinzipien mit dem Ziel, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu fördern. Dabei werden insbesondere folgende Ziele erreicht:

- Stärkung von Dienstleistungsunternehmen und damit des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen
- Professionalisierung der Dienstleistungserbringung
- Sicherung des Arbeitskräftepotenzials für Dienstleistungsunternehmen
- Verringerung des Anteils illegal erbrachter Dienstleistungen

Damit das Dynamisierungskonzept spezialisierte Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen stärken kann, bieten sich zwei Wege an. Der erste Weg bekämpft die Ursachen der geringen Legalisierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse, indem

- die durch die Minderung/Wegfall bestehender Regelungen (z. B. Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung) verursachten Opportunitätskosten auch im Niedriglohnbereich verringert werden.

Der zweite Weg bekämpft die Folgen der geringen Legalisierung indem

- die Nachfrageseite durch zielgruppengerechte Fördermaßnahmen auf Angebote von Unternehmen gelenkt wird.
- die legale Anbieterseite gegenüber der illegalen durch die Reduktion des Abgabekeils, eine Erhöhung der Transparenz sowie einen strukturierten Zugang gestärkt wird.
- auf bekannten Regelungseckpunkten aufgesetzt wird, ohne die Finanzierbarkeit aus dem Blick zu verlieren.
- flankierende Maßnahmen zur Reduktion des Personalmangels vorbereitet werden.

Die Ansätze, die den ersten Weg beschreiben, sind in der Wissenschaft und Politik bekannt und werden daher nachfolgend nur kurz diskutiert.

Ein Konzept, welches neue Ansätze des zweiten Weges miteinander verbindet, soll im Folgenden ausführlicher dargestellt werden. Dabei setzt das Konzept mit den neuen Ansätzen im Steuerrecht und zur Verbesserung des Marktzugangs für spezialisierte haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen an.

Abbildung 3-1: Elemente zur Dynamisierung des Marktes



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Stimulierung im Steuerrecht, die an § 3 Nr. 33 EStG anknüpft, bietet die Möglichkeit, zielgenau haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen zu fördern. Mit der Förderung der Nachfrage durch Beschäftigte wird den Leistungsträgern der Gesellschaft die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert. Das Förderinstrument stärkt somit nicht nur die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen, sondern trägt zur Fachkräftesicherung in allen Branchen bei. Die Effektivität dieses Instrumentes wird noch dadurch gestärkt, dass der Zugang zu haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen durch transparente serviceorientierte Strukturen deutlich verbessert wird.

Die Stimulierung über das Steuerrecht in Anlehnung an den § 35a EStG gibt die Möglichkeit, sozialpolitisch relevante Zielgruppen zu erreichen, die bisher von der Förderung im Einkommensteuerrecht nicht profitieren (Rentner und Familien mit kleinem Einkommen).

Von dieser sozialpolitisch motivierten Subventionierung werden auf Seiten der Anbieter vor allem die in Haushalten beschäftigten Minijobber profitieren. Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen werden von dieser Stimulierung kaum profitieren.

Weiter gefasst, kann durch eine zielgenaue Ausgestaltung eines der Förderinstrumente (§ 3 in Anlehnung an Nr. 33 EStG) in Hinblick auf die zielgruppengerechte Ansprache sozialversicherungspflichtig Beschäftigter durchaus von einer Stärkung der Anbieterseite gesprochen werden. Die Ausgestaltung des hier vorgestellten Instrumentes des Firmentickets/-zuschusses wird dem gerecht.

Dieses Instrument wird isoliert nicht erfolgreich sein. Nur mit der Herausbildung einer Professionalisierung der Tätigkeit, einer qualitätskriteriengestützten Anbieterdatenbank werden die haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen dem steigenden Qualitätsbewusstsein der Nachfrage Rechnung tragen können.

Als mögliche Ansatzpunkte zur Stärkung spezialisierter Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen im Rahmen des Dynamisierungskonzeptes diskutieren wir

Maßnahmen die gezielt den Marktzugang der **spezialisierten Anbieter** fördern:

1. Das Firmenticket/der Firmenzuschuss (§ 3 in Anlehnung an Nr. 33 EStG) => auch Förderung, die im Steuerrecht ansetzt.
2. Professionalisierung des Berufsbildes mit Qualifizierungskonzepten
3. Aufbau einer qualifizierten Dienstleisterdatenbank
4. Erprobung von Service-Agenturen zur Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen
5. Abbau von Fehlanreizen im Arbeitsangebot um Arbeitskräfte zu mobilisieren
6. Durchführung einer Imagekampagne

Maßnahmen welche im Steuerrecht ansetzen:

7. Beibehaltung der steuerlichen Förderung nach § 35 a EStG
8. Einführung eines Haushaltstickets: Ausweitung der Zielgruppen durch sozialpolitische Förderung von Haushalten mit kleinen Einkommen

3.1 Stärkung des Marktzugangs spezialisierter Anbieter

Beginnen möchten wir auf der Anbieterseite mit Ausführungen zu Ansätzen, die Fehlanreize im Arbeitsangebot (bspw. im Niedriglohnbereich oder Steuer- und Krankenversicherungsrecht) verringern und damit Arbeitskräfte mobilisieren (vgl. dazu auch Kapitel 2.6.1). Darüber hinaus wird die Attraktivität einer eigenständigen sozialen Absicherung jenseits von Minijobs deutlich erhöht. Sowohl das Zurückdrängen der illegalen Beschäftigung als auch eine höhere Attraktivität von Erwerbstätigkeit jenseits des Minijobbereichs erhöhen deutlich das Arbeitskräftepotenzial für spezialisierte Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen (3.1.1.). Wachstum werden die spezialisierten Dienstleistungsunternehmen nur realisieren können, wenn diese auf ausreichendes qualifiziertes Personal zurückgreifen können.⁸¹

Erwerbstätige Eltern- und Singlehaushalte sind aufgrund der Kaufkraft für spezialisierte haushaltsnahe Dienstleister ein interessantes Kundenklientel. Aber: der kalkulierte Dienstleistungsendpreis der Unternehmen übersteigt auch unter Berücksichtigung der bisherigen steuerrechtlichen Förderung deutlich die Zahlungsbereitschaft der genannten Zielgruppe. Wie eine zielgenaue Förderung aussehen könnte, stellen wir nachfolgend dar (3.1.2).

Sowohl die Nachfrage als auch die Anbieter bemängeln, dass zuverlässige Anbieter nicht schnell und unkompliziert erkannt werden können (fehlende Markttransparenz). Dabei gibt es bereits erfolgversprechende Ansätze. Wie diese zur Förderung spezialisierter Anbieter ausgestaltet werden können greifen wir auf (3.1.3).

Der Umfang der Dienstleistungsangebote, aber auch die Qualität der Angebote im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen steht und fällt mit der Qualität der Beschäftigten. Der Frage, wie mit der Professionalisierung der Tätigkeit sowie innovativer Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen dem zunehmenden Fachkräftemangel auch im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen begegnet werden kann, widmen wir uns mit Abschluss des Kapitels zur Stärkung der Anbieterseite (3.1.4).

⁸¹ Siehe diesbezüglich auch die Ausführungen auf Seite 59.

3.1.1 Handlungsspielräume um Arbeitskräfte zu mobilisieren

Die Hinzuverdienstanreize im ALG II

Aufgrund der dargestellten Schwachstellen im System des ALG II (Kapitel 2.6) haben zahlreiche Forschungsinstitute in den vergangenen Jahren Konzepte entwickelt, um die derzeitigen Unterstützungsleistungen an Hilfsbedürftige zu reformieren. Die im Folgenden betrachteten Reformvorschläge unterscheiden sich im Wesentlichen in ihrer Gewichtung des Forderns und Förderns.

Während die Leitidee des Workfare ihren Schwerpunkt auf ein negatives Anreizsystem setzt (Sanktionen bei Verweigerung zur Arbeitsaufnahme), steht bei Kombilohnmodellen mit Workfare-Elementen eine Verbindung von negativen und positiven Anreizbestandteilen im Vordergrund. Bei beiden Modellen soll ein positiver Anreiz zur Aufnahme oder Ausweitung von Erwerbstätigkeit gesetzt werden. Je nach Ausgestaltung des Modells kann der Schwerpunkt auf der Leitlinie des Workfare (Fordern) oder auf finanziellen Zuschüssen durch den Staat (Fördern) liegen.

Das grundlegende Ziel der verschiedenen Konzepte ist im Besonderen, niedrigqualifizierte Erwerbslose und Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Empfehlungen setzen dabei voraus, dass die zu überwindende Arbeitslosigkeit struktureller und nicht konjunktureller Art ist. Die Konzepte sind so angelegt, dass sie sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt fördern, indem sowohl die Anspruchslöhne als auch die Lohnkosten reduziert werden. Dabei soll in jeder Konstellation eine deutliche Besserstellung von Beschäftigten gegenüber ALG II-Empfängern gewährleistet sein. Als Randbedingung gilt jeweils, dass die zusätzlichen fiskalischen Kosten begrenzt bleiben oder sogar fiskalische Einsparungen erwartet werden können. Die dafür verwendeten Instrumentarien zur Zieldurchsetzung unterscheiden sich je nach Reformvorschlag nach Art und Umfang.

Workfare-Modell/Kombilohnmodell

Das Workfare-Modell stellt einen Ansatz dar, der den Leistungsempfängern ein höheres Maß an Zumutbarkeit und Verpflichtung im Rahmen der Existenzsicherung auferlegt. Grundlegende Annahme dieses Konzeptes ist, dass hauptsächlich die fehlende Motivation der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sei.

Das Grundelement im Workfare-Modell ist die Forderung einer Gegenleistung bei Inanspruchnahme von Transferleistungen durch den Staat. Der Transferbezieher muss demnach einer öffentlichen Tätigkeit mit einem Umfang von 39 Stunden pro Woche nachgehen, um Anspruch auf die volle Höhe der Transferleistung zu

erhalten. Der Staat muss dementsprechend ausreichend kommunale Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Wer den Verpflichtungen der Arbeitsaufnahme mit sozial nützlichen Tätigkeiten nicht nachkommt, muss mit einer Streichung der Transferleistungen rechnen.⁸²

Durch die Aufnahme einer Tätigkeit verringert sich die zur Verfügung stehende Freizeit und hat den entscheidenden Effekt, dass dadurch die Aufnahme einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft faktisch unterbunden wird. Gleichzeitig ist die Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit bei gleichem Zeitaufwand bereits dann attraktiver, wenn die Höhe des Marktlohns geringfügig über dem Betrag der erhaltenen Grundsicherung liegt. Das Anreizproblem, eine niedrig bezahlte Beschäftigung aufgrund zu hoher Anspruchslöhne nicht aufzunehmen, wird vermieden. Durch einen deutlich gesunkenen Reservationslohn können mehr Stellen für einfache Tätigkeiten besetzt werden, die vorher aufgrund zu hoher Anspruchslöhne von den Unternehmen nicht besetzt werden konnten. Der erzielbare Marktlohn steht demnach in direkter Konkurrenz zur Höhe der Transferleistung. Die Ausweitung der Arbeitsnachfrage im Segment gering produktiver Beschäftigungen im Niedriglohnsektor ist die Folge.

Bei einer Umsetzung des Workfare-Modells entstünden zunächst erhebliche organisatorische Schwierigkeiten, da in ausreichendem Maße kommunale Stellen zur Verfügung gestellt werden müssten. Eine Ausweitung der gemeinnützigen Beschäftigung darf zudem Tätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht verdrängen, was jedoch kaum zu vermeiden wäre. Zudem ist eine Flexibilisierung der Nominallohne notwendig, damit der Mechanismus des Erwerbsanreizes im Workfare-Modell funktionieren kann. Marktlohne müssen flexibel reagieren können und nicht durch allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge etc. rigide sein.

Kombilohnmodelle verfolgen gemeinhin das Ziel, dass sie höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten zum ALG II mit geringeren Transferentzugsraten anstreben. Wir führen die Kombilohnmodelle nur der Vollständigkeit halber auf, da diese derzeit verfassungsrechtlich nicht durchsetzbar sind.⁸³

82 Vgl. Bonin, H.; Schneider, H. (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, IZA Discussion Paper No. 2399.

83 Zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden. Vgl. Sinn, H.-W. et al. (2006), Aktivierende Sozialhilfe 2006, Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo Schnelldienst 59(2), S. 6-27.

Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung

Die gemeinsame Besteuerung von Ehepartnern im Rahmen des Ehegattensplittings ist nach wie vor ein großes Hemmnis der Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen am Arbeitsmarkt in Deutschland. Eine reine Individualbesteuerung würde nicht nur zu erheblichen Steuermehreinnahmen führen, sondern auch die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen deutlich erhöhen. Nimmt man das Ziel einer stärkeren Integration verheirateter Frauen in den Arbeitsmarkt ernst, müsste die Politik das derzeitige Ehegattensplitting durch eine reine Individualbesteuerung ersetzen. In vielen anderen europäischen Ländern (Großbritannien, Schweden, Niederlande, Spanien, Portugal oder Österreich) wurde die gemeinsame Besteuerung von Eheleuten bereits zugunsten einer reinen Individualbesteuerung abgeschafft. In den genannten Ländern gibt es allenfalls moderate Steuerabzüge für nichtverdienende Ehepartner oder Einkommensanrechnungen im Rahmen der Grundsicherung.⁸⁴

Eine Individualbesteuerung würde sowohl bei Männern als auch bei Frauen die Arbeitsanreize erhöhen: Die durchschnittlichen Arbeitsstunden der Frauen würden um etwa 7,4 % zunehmen, die der Männer um 1,5 % abnehmen. Der große Unterschied zwischen Männern und Frauen lässt sich durch die niedrigeren Arbeitsangebotselastizitäten von Männern erklären. Das bedeutet, dass Männer bei Änderungen im Einkommen das Arbeitsangebot deutlich weniger verändern als Frauen. Die jährlichen Steuermehreinnahmen einer solchen Reform (inklusive Solidaritätszuschlag) liegen in einer Größenordnung von etwa 27 Mrd Euro. Das sind immerhin über 10 % der Einkommensteuer und etwa 1,1 % des Bruttoinlandsprodukts.⁸⁵

Im Hinblick auf die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen trägt diese zwar dem Solidaritätsprinzip Rechnung, jedoch verstößt das geltende System sowohl gegen das Leistungsfähigkeits- als auch gegen das Äquivalenzprinzip. Es benachteiligt Zweiverdienerfamilien, indem es sie bei gleicher oder sogar niedrigerer Einkommenssumme häufig stärker, im Grenzfall doppelt so stark belastet wie eine Familie mit einem erwerbstätigen Partner. Um weitreichende Verteilungseffekte zu vermeiden bzw. abzuschwächen, ließe sich die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen, die über kein eigenes beitragspflichtiges Einkommen verfügen, zum Beispiel

84 Vgl. Dingeldey, I. (2005): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. WSI Mitteilungen 3/2002, 154–160; OECD (2005): Taxing Working Families: A Distributional Analysis. OECD Tax Policy Study No. 12, Paris.

85 Vgl. Bach, S. et al (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich.

1. neben Kindern auf Ehepartner beschränken, die Kinder erziehen (schwächere Alternative: bzw. erzogen haben) oder Angehörige pflegen,
2. nur auf Kinder einengen oder
3. gänzlich aufheben.

Eine völlige Aufhebung der beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen liefe auf eine Suspendierung des so genannten Familienlastenausgleiches innerhalb der GKV hinaus.⁸⁶ Von diesen drei Varianten bezieht sich die Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen als konkreter Reformvorschlag zumeist nur auf den nichtberufstätigen Ehepartner, der keine Kinder (mehr) erzieht und keine Angehörigen pflegt. Dabei könnte die Beitragsbelastung des nicht-berufstätigen Ehepartners unter anderem auf folgende Weise erfolgen:

- Beitragszahlung in Höhe von 50 % des Beitrags des zugehörigen Mitglieds,
- Entrichtung eines (Mindest-)Beitrages entsprechend einem Arbeitsentgelt in Höhe der unteren Versicherungspflichtgrenze,
- Splitting des gemeinsamen Arbeitsentgelts mit nachfolgender Anwendung des hälftigen Beitragssatzes auf beide Entgeltteile sowie für eine der drei vorgenannten Varianten zu votieren.

Im Unterschied zu den beiden anderen Varianten führt das Splittingverfahren nur dann zu einer zusätzlichen Beitragsbelastung des jeweiligen Familienhaushaltes, wenn das Arbeitsentgelt des Mitglieds über der Beitragsbemessungsgrenze liegt. Im Vergleich zur geltenden Regelung belastet das Splittingverfahren allerdings auch zwei berufstätige Ehepartner stärker, sofern das Arbeitsentgelt des einen die Beitragsbemessungsgrenze unter- und das des Partners diese überschreitet. Ein Optionsrecht für eine der drei Varianten verursacht die geringste Beitragssatzsenkung, besitzt aber möglicherweise hinsichtlich seiner politischen Implementation Vorzüge. Die politische Akzeptanz würde wohl noch zunehmen, die fiskalische Ergiebigkeit jedoch abnehmen, wenn die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen auch noch alle Partner einschließt, die einmal in der Vergangenheit Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben.

⁸⁶ Der Bundeszuschuss u. a. für die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der GKV beläuft sich in 2012 auf 14 Mrd Euro.

Zusammenfassung:

A. Um die Anreize für illegale Beschäftigung zu reduzieren, müssten die Handlungsspielräume sowohl bei den Hinzuerdienstmöglichkeiten im SGB II, der beitragsfreien Mitversicherung im SGB V als auch beim Ehegattensplitting im Steuerrecht genutzt werden.

B. Eine Nutzung dieser Spielräume bedarf einer ausführlichen politischen Diskussion und Abstimmung. Kurzfristig sind keine Reformen zu erwarten.

3.1.2 Stärkung von spezialisierten Dienstleistungsunternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Spezialisierte Unternehmen die sozialversicherungspflichtige Beschäftigte einsetzen, spielen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen bisher eine eher untergeordnete Rolle (Kapitel 2). Die Herausforderungen sind im Wesentlichen im hohen Endpreis der Dienstleistungsunternehmen im Vergleich zur Zahlungsbereitschaft der privaten Haushalte und des Schwarzmarktpreises zu suchen. Eine weitere Herausforderung stellen die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen durch das Steuer- und Transfersystem dar, das vor allem Anreize zur geringfügigen Beschäftigung bietet. Zudem ist die bisherige staatliche Förderung nach § 35a EStG zu gering, um gezielt professionelle Anbieter mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu fördern. Durch die Einführung eines Unternehmenstickets (-zuschuss) könnte das geändert werden.

Das Firmenticket oder der Firmenzuschuss

In Frankreich besteht für Unternehmen bereits seit 2009 die Möglichkeit, ihren Angestellten einen nicht monetären Vorteil in Form von Gutscheinen zu gewähren die von den Arbeitgebern vorfinanziert und auf den Namen des Beschäftigten ausgestellt werden. Unternehmen bezuschussen den Gutschein entweder komplett oder teilweise. Sie bieten diesen ihren Mitarbeitern an, um Haushaltshilfen oder Serviceleistungen externer Dienstleister (unter anderem Kinderbetreuung zuhause) damit zu bezahlen.⁸⁷ Der vorfinanzierte CESU wurde im Jahr 2009 von 540.000 Begünstigten aus 12.300 Unternehmen genutzt. Dabei handelte es sich um Gutscheine im Wert von 742 Mio Euro. Die Dienstleistungen

⁸⁷ Vgl. Eichhorst, W.; Tobsch, V. (2007): Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, BMFSFJ, S. 22.

wurden von 528.500 Personen bzw. Unternehmen erbracht, davon 160.000 Tagesmütter und 20.500 juristische Personen.⁸⁸

Ein Förderweg, der diesen drei Herausforderungen gerecht werden kann und den Erfahrungen in Frankreich – die Unternehmen als Motivatoren/Multiplikatoren mitzunehmen – Rechnung trägt, ist die steuerliche Förderung über § 3 EStG.

Der steuer- und sozialversicherungsfreie Zuschuss zu haushaltsnahen Dienstleistungen (in Anlehnung an § 3 Nr.33 EStG)⁸⁹ ist für Unternehmen eine einfache und kostengünstige Möglichkeit, ihre Beschäftigten finanziell zu unterstützen. Der Zuschuss für die Kosten der haushaltsnahen Dienstleistung ist zweckgebunden einzusetzen und wird zusätzlich zum Gehalt ausbezahlt. Für Firmenangehörige ist dieser Zuschuss oft deutlich günstiger als eine Gehaltserhöhung. Unternehmen, die keine eigenen Serviceangebote anbieten können, entlasten mit diesem Zuschuss ihre Beschäftigten und können damit u. a. erreichen, dass diese sich auf ihre Erwerbstätigkeit konzentrieren und Familie und Beruf besser vereinbaren können. Darüber hinaus trägt der Zuschuss dazu bei, dass insbesondere Mütter frühzeitig wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehren können.

Beispiel: Das Unternehmen bezuschusst die Inanspruchnahme einer Haushaltshilfe im Wert von 200 Euro und reicht diesen Zuschuss als Nettolohnerhöhung von 200 Euro an den Beschäftigten weiter. Hätte das Unternehmen die 200 Euro Lohnerhöhung als Entgelt ausgezahlt, so wären beim Arbeitnehmer zwischen 100 und 120 Euro angekommen. Somit beläuft sich die Subventionierung des Zuschusses im Wert von 200 Euro auf 40 bis 50 Prozent.

88 Agence nationale de services a la personne 2011: Le secteur. [http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-\(2064\).cmf?](http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-(2064).cmf?), Zugriff am 31.01.2011; Schnittmengen bei den Beschäftigten und Nutzern zwischen den beiden CESU-Arten sind möglich.

89 Eine Erweiterung des § 3 EStG um einen neuen Tatbestand sollte im Sinne der bestehenden Nr. 33 (Kindergartenzuschüsse) ausgestaltet werden.

Tabelle 3-1: Beispielrechnung: Arbeitnehmer soll Gehaltserhöhung von 200 Euro (netto) erhalten. Alleinverdiener, 1 Kind, evangelisch

	bisher	Nettolohn- erhöhung (200 EUR)	Bruttolohn- erhöhung (200 EUR)
Bruttolohn	2.500 EUR	2.861 EUR	2.700 EUR
Lohnsteuer	131 EUR	211 EUR	175 EUR
Soli-Zuschlag (5,5%)	0 EUR	0 EUR	0 EUR
Kirchensteuer	6 EUR	13 EUR	10 EUR
Sozialversicherung KV (AN 7,9%)	516 EUR	590 EUR	556 EUR
Netto-Lohn	1.847 EUR	2.047 EUR	1.958 EUR
Arbeitgeberanteil SozVers + Insolvenzgeldumlage	493 EUR	546 EUR	532 EUR
Gesamtvergütung	2.500 EUR	2.861 EUR	2.700 EUR
Arbeitgeberbrutto	2.993 EUR	3.407 EUR	3.232 EUR

Quelle: Eigene Darstellung (Stand 2011).

Der bei einem Dienstleistungsunternehmen marktübliche Stundenlohn von 20 Euro reduziert sich für den Nachfrager auf 10 bis 12 Euro.⁹⁰ Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen durch professionelle Dienstleistungsunternehmen wird damit für weite Teile der Beschäftigten interessant. Wir gehen davon aus, dass insbesondere Mütter die Chance nutzen und die Förderung in Anspruch nehmen. Bei Müttern werden die Opportunitätskosten einer Ausweitung und Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit deutlich gesenkt. Aufgrund des geringen organisatorischen Aufwandes und dem Leistungsversprechen professioneller Dienstleister wird der Zuschuss auch für preissensible Nachfrager (ab 12 Euro) interessant sein (vgl. Abbildung 2-6).

Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels steht für die Unternehmen im Fokus, die Personalbindung – vor allem für Beschäftigte mit Familien – zu erhöhen. Neben dieser Zielgruppe werden aber auch Pendler, Auszubildende und Beschäftigte mit zu pflegenden Angehörigen erheblich vom Firmenticket profitieren und damit die Zahl der Nachfrager deutlich ausweiten. Mit Hilfe der haushaltsnahen Dienstleistungsangebote können diese zeitliche Spielräume im Alltag erzielen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird somit erleichtert und die Allokation auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Alles in allem kann das Firmenticket dazu beitragen, die Auswirkungen des drohenden Fachkräftemangels zu verringern.

⁹⁰ In der hier getroffenen Annahme wurden evtl. Preisanpassungen infolge der Förderung nicht berücksichtigt.

Die Unternehmen profitieren durch den adäquaten qualifikationsgerechten Einsatz der Beschäftigten und fördern darüber hinaus die Bindung an das Unternehmen (Identifikation). Folgende Beispiele – auf Grundlagen der IfD-Allensbachbefragung (2010) – verweisen auf das hohe Potenzial haushaltsnaher Dienstleistungen:

Berufstätige Frauen: Für 16 % (2,14 Mio) der Haushalte mit berufstätigen Frauen zwischen 20 und 59 Jahren, die bislang keine Haushaltshilfe in Anspruch nehmen, käme eine bezahlte Haushaltshilfe in Frage. 42,7 % (916.000) von ihnen wären bereit, einer Hilfe 10 Euro oder mehr zu zahlen. Würde nur die Hälfte von ihnen eine Haushaltshilfe nutzen, ergäbe sich eine potenzielle Nutzergruppe von 458.000 Haushalten.

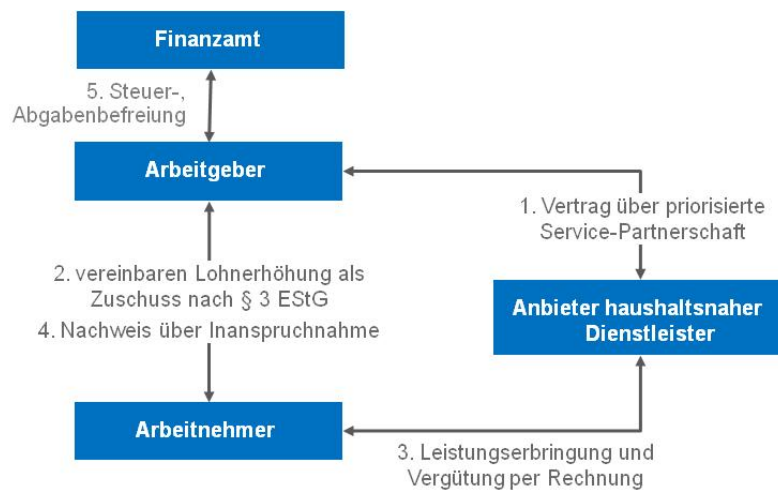
Wiedereinsteigerinnen: 25 % der Mütter mit längerer Erwerbsunterbrechung, die nicht berufstätig sind, sehen Entlastungspotenzial durch haushaltsnahe Dienstleistungen.⁹¹ Würden von ihnen – vergleichbar den berufstätigen Frauen – auch 42,7 % bereit sein, 10 Euro oder mehr für die Hilfe zu bezahlen, könnte sich die Nutzergruppe um rund 180.000 Haushalte erhöhen.⁹²

Die Umsetzung des Firmenzuschusses würde im derzeitigen Diskussionsstand keine zusätzliche Bürokratie erfordern, da es sich am erprobten Verfahren des § 3 Nr. 33 orientiert. Nachdem der Arbeitgeber mit einem Anbieter einen privatrechtlichen Vertrag über eine Service-Partnerschaft geschlossen hat, bietet er seinen Beschäftigten im Rahmen der Lohnverhandlungen an, diese in Form eines Zuschusses für haushaltsnahe Dienstleistungen auszahlend. Interessierte Beschäftigte werden das Angebot annehmen und die Inanspruchnahme dem Arbeitgeber nachweisen, der diese wiederum beim Finanzamt steuerlich geltend macht. Die Leistungsabrechnung erfolgt gewöhnlich zwischen dem Arbeitnehmer und dem Anbieter der haushaltsnahen Dienstleistungen.

91 BMFSFJ (2011): Zeit für Wiedereinstieg – Potenziale und Perspektiven, S. 44. Danach stimmen 25 % der Mütter mit längerer Unterbrechung, noch nicht erwerbstätig, der Aussage voll und ganz zu: „Der Wiedereinstieg von Frauen wird leichter, wenn Haushaltsarbeiten wie Putzen, Wäsche usw. teilweise von externen Dienstleistern übernommen werden.“

92 Annahme: 1,682 Mio nicht erwerbstätige Mütter zwischen 20 und 55 Jahren mit jüngstem Kind zwischen 3 und 18 Jahren. Mikrozensus 2009 Sonderauswertung, eigene Berechnung.

Abbildung 3-2: Verfahrensvorschlag: Umsetzung des Firmenzuschusses in Anlehnung an § 3 Nr. 33 EStG



Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.3 Erhöhung der Markttransparenz

Die vorliegende Studie gibt erstmals valide empirische Hinweise auf die Zahl der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen.

Einer der Gründe warum viele Informationen aus der amtlichen Statistik nicht auf diese Branche herunter gebrochen werden können, ist das Fehlen dieser Branche in der Wirtschaftszweigstatistik. Eine Dynamisierung des Marktes würde sich somit in der Statistik nicht eindeutig abbilden. Um langfristig die Entwicklung des Marktes einschätzen zu können ist eine eindeutige Zuordnung in der Wirtschaftszweigsystematik wünschenswert. Der Bund könnte bei der EU eine Initiative starten, eine eigene Position „Haushaltsnahe Dienstleister“ in der Wirtschaftszweigsystematik vorzusehen.

Die Erhöhung der Markttransparenz zur Dynamisierung des Marktes konkretisiert sich aus Sicht der Anbieter in naheliegenden Handlungsansätzen.

Qualifizierte Dienstleisterdatenbank

Die Einführung des Unternehmenstickets wird durch die Einführung einer (regionalisierten) Dienstleisterdatenbank flankiert. Wie in Kapitel 2.2 bereits erwähnt, tragen Datenbanken maßgeblich zu einer erhöhten Transparenz auf dem Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen bei. Sowohl von der Anbieter- als auch von der Nachfrageseite werden diese Datenbanken als ein hilfreiches Instrument erachtet.

Die Schaffung einer bundesweiten Datenbank mit Verweisen auf die Regionaldatenbanken ermöglicht ein einfaches und schnelles Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage. Entscheidend ist hier ein regelmäßiger Abgleich zwischen den verschiedenen Plattformen.

Bei der Einrichtung der Datenbanken muss die Benutzerfreundlichkeit für die verschiedenen Nachfragegruppen berücksichtigt werden. Neben den wohl am häufigsten genutzten Online-Datenbanken, sollte den haushaltsnahen Dienstleistungen auch eine Rubrik in Telefonbüchern eingeräumt werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass auch älteren Generationen, die sich vielfach noch nicht online bewegen, der Zugang zu Dienstleistungsdatenbanken ermöglicht wird (siehe Abb. 2-10).

Das Listing in den Datenbanken sollte zunächst an wenige Mindestkriterien gebunden sein (bspw. Vertretungsregelungen, Abgleich mit der Datenbank der Minijob-Zentrale, Bankverbindung) damit möglichst viele legale Dienstleistungsanbieter (spezialisierte Dienstleistungsunternehmen, Soloselbständige und Minijobber) die Chance erhalten, sich listen zu lassen. Mit zunehmender Strukturierung des Marktes durch die einheitliche Erfassung der Dienstleister bei der Gewerbeanmeldung, der Professionalisierung der Tätigkeit mit entsprechender Qualifizierung wird der Kriterienkatalog ausgeweitet.

Die Einrichter der Datenbank müssen ein Prüfverfahren zur Qualitätssicherung umsetzen und einen Datenaustausch mit den Finanzbehörden möglich machen. Durch die formelle Anmeldung in der Dienstleistungsdatenbank wird Missbrauch vermieden und die Qualität der Leistungserbringung auf einem Mindestniveau sichergestellt. Anbieter mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden gefördert.

Serviceagenturen für Firmen (Servicepartnerschaft)

Damit die Umsetzung des Firmenzuschusses anfangs nicht an der fehlenden Markttransparenz scheitert, schlagen wir die Flankierung des Instrumentes „Firmenticket/-zuschuss“ durch die Unterstützung von Serviceagenturen vor. Die Serviceagenturen übernehmen für das interessierte Unternehmen die gesamte Organi-

sation der Umsetzung des „Unternehmenstickets/-zuschusses“. Sie sind Ansprechpartner für die Beschäftigten und vermitteln die Dienstleistung bzw. führen diese selbst durch, ggf. auch durch Abrechnung über eine Agentur. Das Unternehmen schließt mit der Serviceagentur einen privatrechtlichen Vertrag über eine Servicepartnerschaft ab.

Durch die Serviceagenturen werden die Personalabteilungen der Unternehmen von der ineffizienten (und zudem nicht aufgabengerechten) Suche nach Unterstützungsstrukturen entlastet. Durch die Agenturen können so Startprobleme des Dienstleistungstickets/-zuschusses deutlich verringert werden.

Öffentlichkeitsarbeit durch eine Imagekampagne

Die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen wird in der Bevölkerung noch wenig wertgeschätzt. Die Wertschätzung deutlich zu steigern wird auch von den Unternehmen als wertvolle Unterstützung angesehen um sowohl im Wettbewerb mit illegaler Beschäftigung als auch im Wettbewerb um qualifizierte Beschäftigte an Boden zu gewinnen. Häufig gefordert und vor dem Hintergrund der Analyse des Marktes durchaus zielführend ist eine Imagekampagne. Die Imagekampagne setzt auf unterschiedlichen Ebenen an. Die nachfolgenden „Schlagzeilen“ sollen dies verdeutlichen:

- **Job mit Perspektive: Junge Menschen begeistern – Erfahrungswissen einbinden**

Eine Imagekampagne könnte darauf abzielen, Berufe im Bereich der Hauswirtschaft in ihrem Facettenreichtum, ihren Karrierechancen und Vereinbarkeitspotenzialen darzustellen und mit Vorurteilen aufzuräumen. Dadurch könnten – neben dem Nachwuchs – auch die älteren potenziellen Arbeitskräfte angesprochen werden. Gruppen wie Alleinerziehende, Migranten und die Generation 50-plus, könnten durch eine Tätigkeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.⁹³

- **Illegalität ist riskant - Legalität ihren Preis wert**

Diejenigen, die haushaltsnahe Dienstleistungen derzeit illegal erbringen, gilt es im Rahmen einer Informationskampagne auf die Risiken die Schwarzarbeit mit sich bringt und auf die Vorteile einer legalen Beschäftigung hinzuweisen.

- **Qualitätsanbieter – immer mehr und öfter**

Die Bevölkerung muss dahingehend sensibilisiert werden, dass Hauswirtschaft eine professionelle Ausbildung erfordert.

⁹³ Abseits der Imagekampagne ist die Sensibilisierung der Arbeitsagenturen bzgl. der Vermittlung potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten in die Hauswirtschaft unumgänglich. Das Wachstumspotenzial der Branche muss erkannt und den Arbeitssuchenden verständlich gemacht werden.

Eine professionelle Servicekraft für haushaltsbezogene Dienstleistungen verspricht eine qualitativ hochwertige Erledigung der ihr aufgetragenen Arbeiten, ohne dass der Haushalt irgendwelche Risiken eingehen muss. Nur haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen können die kontinuierliche qualitativ hochwertige Dienstleistungserbringung sicherstellen. Die Umfrage von IfD Allensbach unterstreicht die Bedeutung von Qualität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit für die (potenziellen) Nachfrager (s. Seite 31 ff.). Die Imagekampagnen müssen genau diese Eigenschaften in das Bewusstsein der Bevölkerung bringen, damit sie diese mit dem Begriff der (legal erbrachten) haushaltsnahen Dienstleistungen assoziieren und die Leistungen dadurch auf legalem Wege in Anspruch nehmen.

- **Haushalte unterstützen – Impulse setzen**

Der vorgeschlagene Instrumentenmix erweitert das bisherige Förderspektrum deutlich. Die bisherigen Strategien, der Haushaltsscheck und die steuerliche Vergünstigung sind Anreize, um eine Haushaltshilfe legal in Anspruch zu nehmen. Wenn den Menschen in Deutschland jedoch die Vorteile nicht bewusst sind bzw. bewusst gemacht werden, bleibt die Wirkung dieser Instrumente erfolglos. Um dies verhindern zu können, bedarf es einer bundesweiten Informationskampagne.

3.1.4 Gewinnung von Fachkräften, Professionalisierung

Da der Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen aus der Sicht der Unternehmen zukünftig weiter steigen wird und der Wettbewerb um Arbeitskräfte mit anderen Branchen weiter zunimmt, ist mit einer Verschärfung des Fachkräftengpasses zu rechnen.⁹⁴ Um auch in Zukunft auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig sein zu können, sollte über die Entwicklung eines einheitlichen Berufsbildes im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen nachgedacht werden. Eine qualifizierte Ausbildung in einem neuen Berufsbild bietet die Chance die o.g. positiven Facetten jungen Menschen im Rahmen der Wahl eines Ausbildungsberufes zu vermitteln. Darauf kann die Imagekampagne aufsetzen. Neben den Berufsanfängern wird zunehmend die Zielgruppe der sogenannten Wiedereinsteigerinnen für den Arbeitsmarkt interessant. Nach einer Auszeit, in denen sich Mütter um die Erziehung ihrer Kinder kümmern, besteht häufig der Wunsch sich auch beruflich neu zu orientieren. Der qualifizierte Wiedereinstieg durch entsprechende Weiterbildungsprogramme in Dienstleistungsunternehmen bietet die Chance für Wiedereinsteigerinnen über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ihre Erfahrungen einzubringen. Als weitere Zielgruppe sind Migrantinnen und Migranten zu sehen. Zielgruppengerechte Fort- und Weiterbildungsprogramme durch die Bundesagentur für Arbeit und die Berufsverbände,

⁹⁴ Vgl. BMAS (2011): Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, S. 10.

bieten die Chance in einem qualifizierten Berufsbild Fuß zu fassen. Gerade der Facettenreichtum der Tätigkeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ermöglicht es, dass neben der formalen Ausbildung auch Soft-Skills und persönliche Begabungen zum Tragen kommen. Eine Stärkung der Dienstleistungsunternehmen wird die Professionalisierung der Tätigkeit weiter vorantreiben.

Um die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu vereinheitlichen sowie eine Professionalisierung zu erreichen, könnte ein einheitliches Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramm für Servicekräfte mit Schwerpunkt haushalts- oder personenbezogener Dienstleistungen angestrebt werden.

Um gezielt für die Gruppe der Wiedereinsteigerinnen interessant zu sein, wäre ein Anbindung der Qualifizierungs- und Fortbildungsprogramme an die „Perspektive Wiedereinstieg“⁹⁵ vorstellbar. Das Beispiel der IMPULS gGmbH zeigt, dass die Angebote durchaus auf eine hohe Nachfrage treffen.⁹⁶

Die Qualifizierungs- und Umschulungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit, aber auch die Möglichkeit, den Unternehmen eine gemeinsame Plattform zu bieten, sollten ein erfolgversprechender Weg sein, insbesondere Mütter für den Wiedereinstieg in den Beruf „Servicekraft mit Schwerpunkt haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen“ zu gewinnen.

Zusammenfassung:

- A. Arbeitskräfte sind durch den Abbau von Fehlanreizen zu mobilisieren.
- B. Durch eine zielgenaue Förderung von Arbeitgebern und Beschäftigten kann der Markt für spezialisierte Dienstleistungsunternehmen erweitert werden.
- C. Die Dienstleistungsangebote von Qualitätsanbietern können durch eine hochwertige Datenbank auf dem Markt präsenter werden.
- D. Im Wettbewerb um Arbeitskräfte können die Dienstleister nur bestehen, wenn mit einer weitergehenden Professionalisierung der Ausbildung die Attraktivität des Berufs gesteigert wird.

95 Für nähere Informationen siehe auch <http://www.perspektive-wiedereinstieg.de/>.

96 Für nähere Informationen siehe auch <http://www.impuls-hamelnpyrmont.de/>.

3.2 Stärkung der Nachfrage im Steuerrecht

Wir möchten einen Fördermix auf Seiten der Endverbraucher vorschlagen. Die jeweiligen Fördertatbestände können von den Haushalten nicht gleichzeitig genutzt werden. Das bedeutet, dass der Haushalt keine doppelte Förderung in Anspruch nehmen kann und sich zu entscheiden hat, welches Fördermodell seinen Präferenzen entspricht.

3.2.1 Steuerliche Förderung

Im Rahmen des § 35a EStG besteht die Möglichkeit, die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen zu 20 % steuerlich geltend zu machen. Je nach Fördertatbestand sind unterschiedliche Höchstsätze festgesetzt, die zwischen 510 Euro und 4.000 Euro im Jahr liegen.

Werden Minijobs in privaten Haushalten ausgeübt, d. h. ist der Privathaushalt Arbeitgeber, so sind die Sozialbeiträge gering. Im Rahmen des so genannten Haushaltsscheckverfahrens existieren für private Haushalte Vereinfachungen bei der Anmeldung eines Minijobbers. Die Ausgaben können im Rahmen des § 35a EStG bis zu einer Höhe von 510 Euro steuerlich geltend gemacht werden.

3.2.2 Sozialpolitische Förderung - Haushaltsgutscheine

Die bisherige Förderung der Nachfrage erfolgt über das Steuerrecht (§ 35a EStG). Somit profitieren nur Haushalte, die Einkommensteuern zahlen. In der Literatur und im politischen Kontext wird mit einer sozialpolitischen Begründung häufig gefordert, dass in Zukunft auch Familien und Senioren mit kleinem Einkommen profitieren sollten. Für den Fall, dass man der sozialpolitischen Forderung Rechnung tragen will, schlagen wir zur Weiterentwicklung die Förderung dieser Zielgruppen über Haushaltsgutscheine vor.

Mit dem Instrument der Gutscheine können vorhandene Potenziale – vor allem bei finanziell abgesicherten Rentnerhaushalten – erschlossen werden. Diese profitieren bisher noch nicht von der steuerlichen Förderung. Je nach Höhe der Subvention werden auch Haushalte mit mittleren Einkommen (insbesondere Familien), die die subjektbezogene Förderung der steuerlichen Abzugsfähigkeit vorziehen, gefördert. Eine starke Familienkomponente kommt durch die Berücksichtigung der Kinder ins Spiel. Dies macht wiederum die Gutscheinelösung – insbesondere für Familien mit mehreren Kindern – (auch gegenüber der steuerlichen Abzugsfähigkeit) attraktiv.

Jede in Deutschland gemeldete Person hätte bei diesem Modell grundsätzlich Anspruch auf ein Haushaltsgutscheinheft.⁹⁷ Die Anzahl der pro Haushalt beziehbaren Gutscheine variiert damit mit der Anzahl der Kinder im Haushalt. Die Gutscheine werden ausschließlich namensgebunden ausgegeben, um einen Handel mit den Gutscheinen zu unterbinden. Der Wert eines einzelnen Gutscheins ist fixiert und immer gleich hoch. Nur ein Teil der sehr niederschwellig (bspw. am Automaten oder am Postschalter) zu erwerbenden Gutscheine ist subventioniert (bspw. wäre an eine Förderung in Anlehnung an § 35a EStG in Höhe von 20 % zu denken).

Die Gutscheine können nur bei Anbietern eingelöst werden, die sich bei einer unabhängigen Institution registriert haben (siehe Dienstleisterdatenbank). Abschließend werden die Gutscheine mit der Datenbank der Minijob-Zentrale abgeglichen und auf Gemeindeebene regionalisiert. Durch die Einführung des Systems werden neue Koordinierungs- und Umsetzungsstrukturen benötigt. Der dauerhafte personelle Aufwand sollte durch den Einsatz neuer Technologien möglichst klein gehalten werden. Wie bei allen Subventionen ist zu erwarten, dass Mitnahmeeffekte auf der Anbieter- und Nachfrageseite entstehen.

Wir gehen davon aus, dass die subjektbezogene Förderung zu einer deutlichen Dynamisierung des legalen Marktes im Niedrigpreissegment – **Minijobber** – beitragen wird. Spezialisierte Dienstleistungsunternehmen – die Gegenstand der Studie sind – werden kaum von der Förderung profitieren.⁹⁸

Mit dem vorgestellten Modell ist als Zielgröße eine Erweiterung der legalen Nachfrage und damit eine Dynamisierung um ein Drittel des Marktvolumens gegenüber dem Status quo vorstellbar.

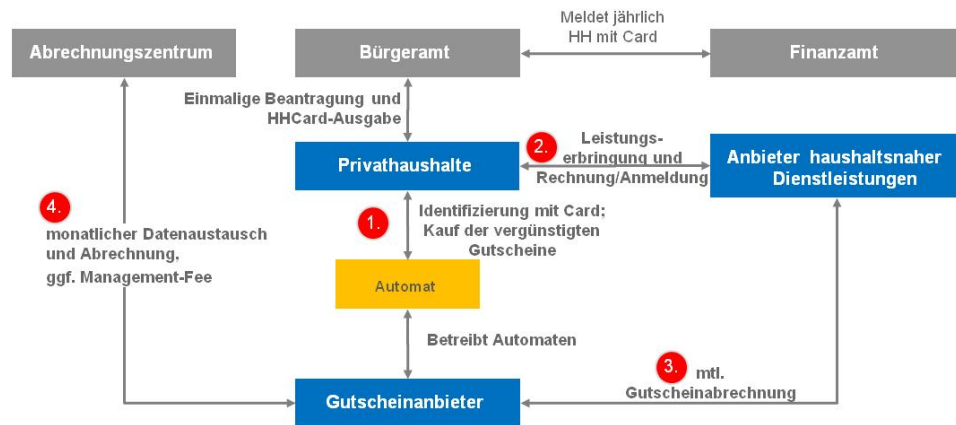
Wie könnte das Verfahren aussehen? Wie in Abbildung 3-3 dargestellt, könnte die Abrechnung der Gutscheine zeitgemäß über eine sogenannte Haushaltscard erfolgen. Diese Karte wird einmalig beim Bürgeramt der Gemeinde beantragt und dient zur Zahlung des Gutscheinwertes und der Identifikation des Haushaltes. Der Gutscheinanbieter (hier: Card-Anbieter) übernimmt sowohl die monatliche Abrechnung mit den Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen als auch den monatlichen Datenaustausch mit einem staatlichen Abrechnungszentrum⁹⁹.

97 Eine gleichzeitige Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung nach § 35 und der Gutscheine (Ticket und Gutschein für Beschäftigte) ist ausgeschlossen.

98 Vorstellbar wäre, dass Rentnerhaushalte mit hohem Haushaltseinkommen durch die 20%-Förderung häufiger Leistungen von professionellen Dienstleistungsunternehmen nachfragen.

99 Eine Festlegung der Zuständigkeiten muss im Rahmen einer gesonderten Analyse erfolgen.

Abbildung 3-3: Verfahrensvorschlag: Umsetzung des Haushaltstickets



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.3 Das Firmenticket / der Firmenzuschuss

Da es sich bei diesem Instrument um eine direkte Förderung der Nachfrage im Rahmen des Steuerrechtes handelt (hier der Beschäftigten), möchten wir das Instrument der Form halber auch unter dem Kapitel 3.2 nicht unerwähnt lassen. Dies ist daher von Relevanz, da sich die gleichzeitige Inanspruchnahme der Instrumente ausschließt.

4 Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenbewertung

In diesem Kapitel erfolgt eine volkswirtschaftliche Betrachtung möglicher Eingriffe in den Markt haushaltsnaher Dienstleistungen. Dabei werden die Nachfrageeffekte und die zusätzlichen staatlichen Einnahmen und Ausgaben abgeschätzt. Auf der Einnahmeseite werden zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen berücksichtigt, sinkende Transferausgaben sowie Beschäftigungseffekte von Frauen abgeschätzt.¹⁰⁰

Bei der Berechnung dieser Effekte kommt es darauf an, wo in Folge der vorgeschlagenen Maßnahmen zusätzliche Arbeitsverhältnisse entstehen könnten: Handelt es sich um sozialversicherungspflichtig oder überwiegend um geringfügig Beschäftigte? Wie hoch sind die Nettokosten zur Umsetzung der Instrumente? Um die Effekte voneinander trennen zu können, werden die Berechnungen für zwei unterschiedliche Maßnahmen vorgenommen. Zum einen wird untersucht, welche Effekte von einer Ergänzung des § 35a EStG durch eine Gutscheinförderung (Haushaltsticket) ausgehen könnten. Zum anderen wird die Wirkung einer möglichen Förderung durch die Unternehmenstickets untersucht.

Der Hauptunterschied zwischen beiden Förderinstrumenten ist, dass das sozialpolitisch motivierte Haushaltsticket aufgrund der verhältnismäßig geringen Förderhöhe vor allem auf den Markt der geringfügig Beschäftigten zielt und damit tendenziell einen Beitrag zur Verhinderung von Schwarzarbeit leistet. Das Unternehmensticket zielt auf professionelle Dienstleistungsanbieter ab, wodurch vor allem sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

Es werden hingegen keine Reformszenarien im Steuern- und Abgabebereich simuliert (vgl. Ausführungen zu Kap. 3.1.1), da dies den Umfang dieser Studie deutlich überschreiten würde.

¹⁰⁰ die aufgrund der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ebenfalls eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ausdehnen.

4.1 Methodik

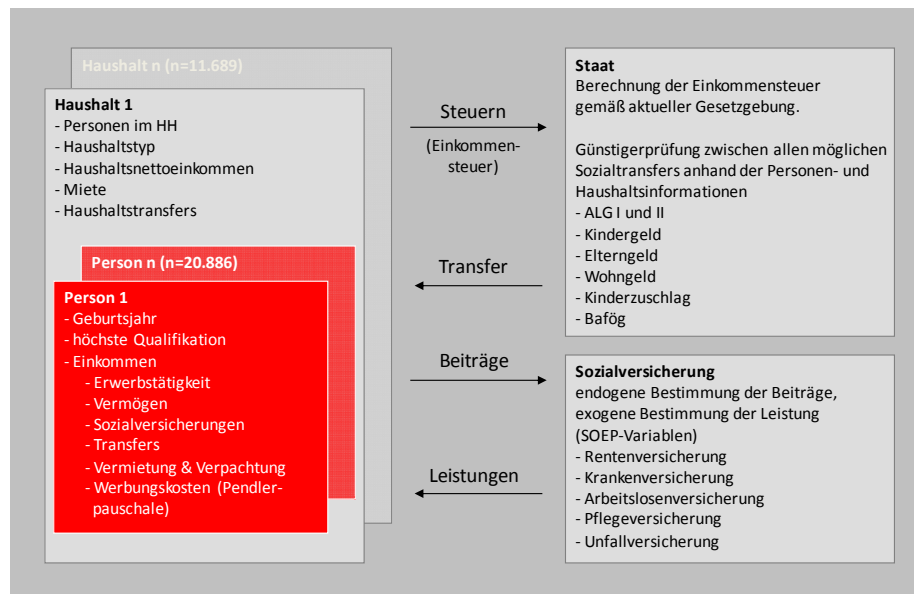
Die Berechnung der volkswirtschaftlichen Effekte durch die Dynamisierung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen erfolgt mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells. Bei diesem Modell handelt es sich um ein statisches Steuer- und Transfermodell zur empirischen Analyse der Auswirkungen von Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers auf die Einkommen privater Haushalte in Deutschland sowie deren Aufkommenswirkungen für die öffentliche Hand.

Zur Analyse der Wirkung einzelner Maßnahmen auf der Einkommensteuer- oder Transferseite ist das verwendete Modell in diesen Bereichen besonders detailgetreu. So werden, soweit in den Daten des SOEP vorhanden, zunächst die sieben Einkunftsarten gemäß dem EStG abgebildet.¹⁰¹ Zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens werden hiervon Werbungskosten, der Altersentlastungsbeitrag, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Kinderfreibeträge sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende abgezogen. Darüber hinaus werden das Ehegattensplitting für verheiratete Paare und der Progressionsvorbehalt zur Ermittlung der Einkommensteuerschuld berücksichtigt. Auf das zu versteuernde Einkommen werden schließlich der Einkommensteuertarif angewendet und der Solidaritätszuschlag berechnet. Neben der Einkommensteuerschuld werden auch die Sozialversicherungsbeiträge und Transferleistungen im Modell abgebildet. Dies ermöglicht es, die Wirkungen einer Maßnahme sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmeseite einer Person oder eines Haushalts zu beurteilen.

Mit dem zur Verfügung stehenden Modell können detailliert die Auswirkungen steuer- oder transferrechtlicher Bestimmungen nachvollzogen werden. Neben den Auswirkungen einzelner Maßnahmen im Steuer- oder Transferrecht hinsichtlich des Wirkungsumfanges und des betroffenen Personenkreises (Vorher-Nachher-Analysen) ermöglicht das Modell fundierte Evaluationen sämtlicher bestehender Sozialtransfers sowie steuerrechtlicher Regelungen hinsichtlich ihrer Kosten und Nutzen (Ist-Analysen). Folgende Abbildung stellt die Struktur und die Funktionsweise des Mikrosimulationsmodells der Prognos schematisch dar.

¹⁰¹ Dazu zählen: Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, nichtselbständiger Arbeit, Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen sowie sonstige Einkünfte.

Abbildung 4-1: Struktur und Funktionsweise des Prognos-Mikrosimulationsmodells



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Berechnung der Effekte wurde anhand der Befragungsdaten des IfD Allensbach die Lohnverteilung der zukünftig Beschäftigten abgeleitet. Diese bewegt sich im Großen und Ganzen zwischen 8 Euro und 10 Euro. Als Erwerbsumfang wurde von der im SOEP verfügbaren Information über die gewünschte wöchentliche Wochenarbeitszeit von derzeit Nicht-Erwerbstätigen ausgegangen. Da jedoch lediglich von der Schaffung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ausgegangen wird, liegt der durchschnittliche unterstellte Erwerbsumfang bei 40 bis 50 Stunden monatlich.

Innerhalb des SOEP wurden Personen identifiziert, die für eine Beschäftigung in diesem Sektor grundsätzlich in Frage kommen, da sie bereits in dieser Branche gearbeitet haben. In den Kreis potenzieller Personen werden sie aufgenommen, wenn sie zudem momentan nicht erwerbstätig sind aber gleichzeitig den Wunsch zur Aufnahme einer Beschäftigung haben. Auf die Berücksichtigung der Ausweitung des Erwerbsumfangs im Rahmen vorhandener Beschäftigungsverhältnisse wird verzichtet, da im Folgenden mit Vollzeitäquivalenten gearbeitet wird. Die volkswirtschaftlichen Effekte werden somit leicht überschätzt. Die Zuteilung der Löhne erfolgte zufällig anhand der oben beschriebenen Lohnverteilung.

Auf Grundlage dieser Lohnzuweisung ist es mit dem Modell möglich, die resultierenden Effekte für die Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge und staatlichen Transferleistungen zu berechnen.¹⁰²

¹⁰² Das Prognos-Mikrosimulationsmodell findet Anwendung in einer Vielzahl von Projekten für Bundes- und Landesministerien, Wirtschaftsverbände und gewerkschaftsnahe Stiftungen.

4.2 Unternehmensticket/-zuschuss

Die Abschätzung der Einnahmen- und Ausgabenveränderung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen basiert auf verschiedenen Szenarien. Die Annahmen zur Abschätzung der Inanspruchnahme gründen auf Kapitel 2.

Aufgrund der geplanten Ausgestaltung des Unternehmenszuschusses profitieren vor allem Dienstleistungsunternehmen, deren Preise deutlich über dem Niveau von Selbständigen und Minijobbern liegen. Damit erreichen die Dienstleistungsunternehmen zukünftig auch Kundengruppen mit einer höheren Preissensibilität.

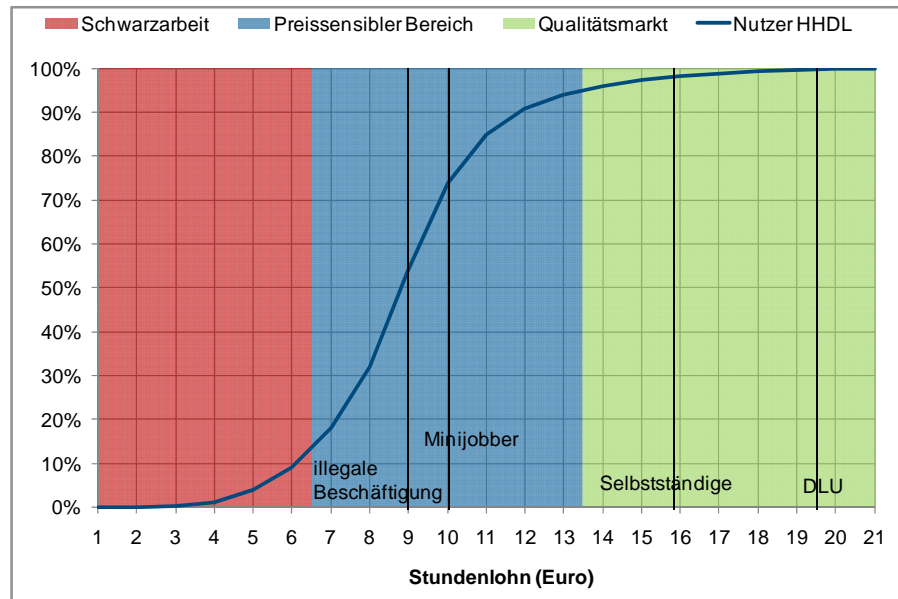
Zahl der Haushalte

Für eine Förderung durch Unternehmenstickets kommen lediglich Erwerbstätige in Frage, die in einem Unternehmen arbeiten, welches den Beschäftigten ein Unternehmensticket/-zuschuss für haushaltsnahe Dienstleistungen anbietet. Dadurch ist die Zielgruppe dieser Maßnahme schon von vornherein stark eingeschränkt. Zudem überschneidet sie sich mit der steuerlichen Förderung durch den § 35a EStG. Da die beiden Subventionen nicht kumulativ in Anspruch genommen werden können, entfallen zumindest für einen Teil der Haushalte bereits anfallende Subventionierungskosten.

Insgesamt ist das Marktvolumen für die Unternehmenstickets schwer quantifizierbar, da das damit einhergehende Fördervolumen deutlich über die gegenwärtigen Möglichkeiten der steuerlichen Absetzbarkeit hinausgeht. Sollten sich die Service-Agenturen durchsetzen, verringern sich für interessierte Haushalte die Suchkosten nach einem geeigneten Anbieter. Der Anteil der potenziellen Nachfrager die ihren Bedarf realisieren, wird damit größer.

Eine Analyse der Nachfragekurve nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit des Preises gibt zudem darüber Aufschluss, wie stark sich der durch die Unternehmenstickets entstehende Preisvorteil auf die Nachfrage auswirken könnte. Unterstellt man, ausgehend von einem Endpreis von 20 Euro, Subventionen von 40 % bis 50 %, ergibt sich für die Nachfrager ein Nettoendpreis von 10 Euro bis 12 Euro. Damit würden die professionellen Dienstleister bereits in den preissensiblen Bereich der Nachfrage vorrücken und könnten bis zu 30 % des Marktes erschließen.

Abbildung 4-2: Nachfragekurve nach haushaltsnahen Dienstleistungen und Marktpreise verschiedener Anbietergruppen



Quelle: Allensbach-Archiv (2010).

Um dieser Unsicherheit bei der Abschätzung des Marktpotenzials Rechnung zu tragen, werden die volkswirtschaftlichen Effekte für mehrere Szenarien berechnet. Hierbei sind Annahmen hinsichtlich der

- Zahl der Unternehmen, die ihren Beschäftigten das Unternehmensticket anbieten,
- Zahl der Haushalte, die an Stelle der steuerlichen Förderung durch den § 35a EStG die Unternehmenstickets in Anspruch nehmen,
- zu erwartenden zusätzlichen Nachfrage aufgrund der starken Subventionierung

zu treffen.

Als erster Ansatzpunkt zur Schätzung der Szenarien dienen die 1,8 Mio Haushalte, die bereits haushaltsnahe Dienstleistungen von der Einkommensteuer absetzen. Bei diesen Haushalten ist die Inanspruchnahme des Unternehmenstickets am wahrscheinlichsten. Allerdings ist davon auszugehen, dass nicht alle Unternehmen das Unternehmensticket einführen, wobei die Wahrscheinlichkeit der Einführung vermutlich stark von der Unternehmensgröße abhängt. Aus diesem Grund gehen wir davon aus, dass lediglich 5 % der kleinen, 10 % mittleren und 20 % der größeren Unternehmen das Unternehmensticket einführen. Die Verteilung der Beschäftigten auf die Unternehmen unterschiedlicher Größe ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 4-1: Potenzielle Nachfrage nach Unternehmenstickets nach der Unternehmensgröße

	Kleine Unternehmen (unter 50 Beschäftigte)	Mittlere Unternehmen (50 bis 249 Beschäftigte)	Großunternehmen (ab 250 Beschäftigte)	Summe
Anteil der Beschäftigten (Prozent)	39	19	42	100
Anteil der Unternehmen mit Unternehmenszuschuss (Prozent)	5	10	20	12,25
Anteil der nachfragenden Haushalte (Prozent)	7,4	7,4	7,4	7,4
Berechnung	Zahl der Haushalte in Deutschland mit Erwerbstätigen x Anteil der Beschäftigten in Unternehmen x Anteil der Unternehmen mit Unternehmenszuschuss			
Potenzielle Zahl der Haushalte	60.000	55.000	250.000	365.000

Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund dieser Annahmen ergibt sich für das erste Szenario eine potenzielle Nachfrage nach dem Unternehmensticket von rund 365.000 Haushalten. Hierbei handelt es sich allerdings um eine zurückhaltende Schätzung, da bisher nur die Wechsler aber noch keine zusätzliche Nachfrage einkalkuliert worden ist. Aus diesem Grund werden für das zweite Szenario auch mögliche neue Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen berücksichtigt. Deren Größenordnung wird ebenfalls auf 365.000 Haushalte geschätzt. Damit erscheint das zweite Szenario insofern realistisch, als dass hiermit die hohe Preiselastizität der Nichtnutzer berücksichtigt wird. Zudem ist der Umfang der Nachfrage mit der in Frankreich (560.000 Haushalte) vergleichbar, wo bereits ähnliche Rahmenbedingungen vorzufinden sind. In einem weiteren Szenario wird insgesamt von einer Nachfrage von rund 1,1 Mio Haushalten ausgegangen.

Tabelle 4-2: Szenarien für die Nachfrage nach dem Unternehmensticket

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Wechsler	365.000	365.000	365.000
Neue Nutzer	-	365.000	730.000
Gesamt	365.000	730.000	1.095.000

Quelle: Eigene Darstellung.

Fiskalische Kosten

Die Abschätzung der fiskalischen Kosten gestaltet sich bei den Unternehmenstickets etwas komplexer, da es sich durch den Erlass von Steuern und Sozialabgaben um eine indirekte Förderung handelt. Damit hängt die tatsächliche Höhe der Subvention von der individuellen Grenzbelastung der in Anspruch nehmenden Haushalte ab. Je nach Einkommen kann diese bei einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 20 % und rund 60 % liegen. Laut OECD liegt die Grenzbelastung ohne Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung für einen Paarhaushalt (Zweiverdiener) mit zwei Kindern und durchschnittlichem Einkommen bei rund 40 %.¹⁰³

Bei einem Marktpreis von rund 20 Euro pro Stunde entspricht die 40 %-ige Entlastung einer Förderung von 8 Euro. Im Falle des ersten Szenarios, in dem davon ausgegangen wird, dass 360.000 Haushalte von den Unternehmenstickets profitieren und die Dienstleistung pro Woche für rund 4,5 Stunden in Anspruch genommen wird, ergibt sich bei einer Förderung von 8 Euro pro Stunde ein Volumen von rund 674 Mio Euro.¹⁰⁴

Volkswirtschaftliche Effekte

Da die Unternehmenstickets ausschließlich von Dienstleistungsunternehmen in Anspruch genommen werden können, die überwiegend sozialversicherungspflichtige Beschäftigte einsetzen, stehen hohen Subventionskosten für das Unternehmensticket auch deutlich höhere Rückflüsse in Form zusätzlicher Steuern und Sozialabgaben gegenüber. Im Unterschied zu den Berechnungen beim Haushaltsticket (Kapitel 4.3) wird bei den zusätzlich Beschäftigten eine Erwerbsaufnahme unterstellt, die dem eigenen Erwerbswunsch dieser Gruppe entspricht.

Die unterstellte Lohnverteilung für die Beschäftigten in den Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen orientiert sich der Höhe und dem Verlauf nach an der Zahlungsbereitschaft der Nutzer. Der Endpreis spielt bei dieser Betrachtung keine Rolle, da der Arbeitnehmer-Bruttolohn mit 8,50 Euro bis 9,40 Euro sich auf einem vergleichbaren Niveau mit den Minijobbern und den Solo-Selbständigen bewegt.

In der Gesamtschau der zu erwartenden Kosten- und Einnahmefekte ergeben sich für alle drei Szenarien positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Den hohen Subventionen stehen fast ebenso hohe Rückflüsse durch Einkommen- und Mehrwertsteuer gegenüber. Die möglichen Einsparungen bei den Sozialtransfers werden berechnet. Diese fließen aufgrund einer möglichen Überschätzung nicht in die Saldierung mit hinein. Auf der Kostenseite handelt es

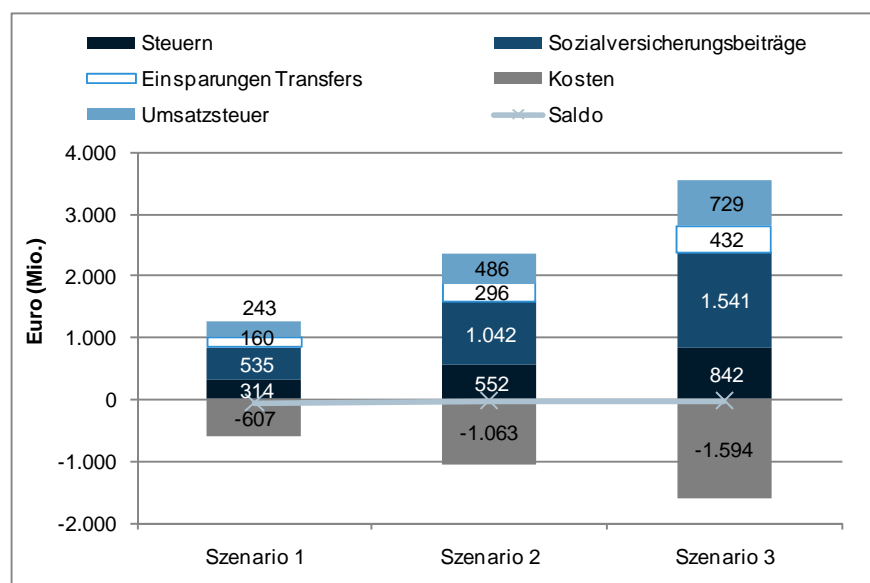
103 Vgl. OECD (2007): Taxing Wages 2005 and 2006.

104 Rund ein Drittel Steuern und zwei Drittel Sozialversicherungsbeiträge.

sich um Nettoeffekte, d. h. die Kosten früherer Subventionierungen sind bereits abgezogen.¹⁰⁵ Zusätzlich zur Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen kommt auf der Einnahmeseite noch die Umsatzsteuer hinzu, deren Anteil am Gesamtnutzen rund 25 % beträgt.

Zur Realisierung des Szenarios 2 entstehen dem Bund Kosten in Höhe von rund 1 Mrd Euro netto. Dem stehen Einnahmen der Gebietskörperschaften in Höhe von rund 552 Mio Euro (Einkommensteuer) und 486 Mio Euro (Umsatzsteuer) gegenüber. Stellt man den Kosten (Ausfall von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben) die zu erwartenden Einkommen- und Umsatzsteuermehreinnahmen gegenüber, so ergibt sich ein negativer Saldo von nur wenigen Millionen Euro. Den Sozialversicherungsträgern fließt darüber hinaus eine weitere Milliarde Euro zu. Bei den Transferleistungen ist mit Einsparungen von bis zu 300 Mio Euro zu rechnen.

Abbildung 4-3: Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzeneffekte des Unternehmenstickets



Quelle: SOEP (2009).

Neben den direkten Nutzeneffekten sind volkswirtschaftliche Effekte zu erwarten, die dadurch entstehen, dass die Nutzer des Unternehmenszuschusses/-tickets die eigene Erwerbstätigkeit ausdehnen.

Der Wechsel aus Nichterwerbstätigkeit in eine Beschäftigung kombiniert mit einer Inanspruchnahme eines Unternehmenstickets erscheint uns wenig realistisch.

105 D.h. die Einsparungen im § 35a EStG, die dadurch entstehen, dass eine doppelte Förderung ausgeschlossen ist. In Szenario 1: 67 Mio. Euro.

Am Beispiel der bereits heute erwerbstätigen Mütter lassen sich die Effekte abbilden: Für das Jahr 2009 betrug das zusätzliche Erwerbspotenzial bei dieser Gruppe rund 72.000 vollzeitäquivalente Personen (Ausdehnung der eigenen Erwerbstätigkeit).¹⁰⁶ Im Fall einer Ausdehnung der eigenen Erwerbstätigkeit dieser Gruppe¹⁰⁷ ist mit zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von rund 570 Mio Euro zu rechnen. Die jährlichen Sozialversicherungsbeiträge würden in diesem Fall bei rund 730 Mio Euro liegen.¹⁰⁸

Die potenzielle (Netto)nachfrage von 360.000 Haushalten, die sich aus der Realisierung des Szenarios 1 ergibt, entspricht einem Beschäftigungsvolumen von 60.833 Vollzeitäquivalenten. Wir gehen davon aus, dass umgerechnet in Vollzeitäquivalenten rund 15.000 Beschäftigte derzeit in spezialisierten Dienstleistungsunternehmen tätig sind (vgl. Seite 4). Darüber hinaus erbringen rund 90.000 Soloselbständige und mindestens 220.000 Minijobber haushaltsnahe Dienstleistungen (vgl. Seite 4).

106 Das Erwerbspotenzial bei den nicht erwerbstätigen Müttern ist mit knapp 700.000 vollzeitäquivalenten Personen fast zehnmal so groß.

107 Bei dieser Gruppe handelt es sich nur um Mütter mit Kindern. Haushalte mit Pflegebedürftigen und andere Gruppen wurden in der Abschätzung nicht berücksichtigt.

108 Vgl. Eichhorst, W. et al (2011): Schulergänzende Betreuung für Kinder – Status quo und Beschäftigungswirkung.

4.3 Haushaltsticket

Um die Effekte des Unternehmenstickets einordnen zu können, möchten wir nachfolgend die volkswirtschaftlichen Effekte einer sozialpolitisch motivierten Einführung eines Haushaltstickets darstellen.

Um der dargestellten Unsicherheit bei der Schätzung des Nachfragepotenzials ausreichend Rechnung zu tragen, werden die volkswirtschaftlichen Effekte für das Haushaltsticket anhand von drei unterschiedlichen Szenarien durchgerechnet. Prognos geht davon aus, dass das tatsächlich zu erwartende Nachfrageverhalten durch das zweite Szenario am besten abgebildet wird.

Zahl der Haushalte

Die Förderung durch die Haushaltstickets knüpft weitgehend an einen bestehenden Tatbestand im Einkommensteuerrecht an, wo es möglich ist, die Kosten für in Anspruch genommene haushaltsnahe Dienstleistungen bis zu einer Höhe von 4.000 Euro zu 20 % von der Einkommensteuer abzusetzen. Durch Einführung der Haushaltstickets sollen künftig aber auch Haushalte profitieren können, die nicht steuerpflichtig sind.

Zur Abschätzung der Inanspruchnahme können verschiedene Bezugspunkte herangezogen werden. Zunächst lässt sie sich anhand des § 35a EStG abschätzen. Wie aus der Einkommensteuerstatistik hervorgeht, machten im Veranlagungszeitraum 2008 rund 1,8 Mio Personen von der steuerlichen Abzugsfähigkeit haushaltsnaher Dienstleistungen Gebrauch. Bezieht man diese Zahl auf die Gesamtzahl der Haushalte, die im gleichen Zeitraum Einkommen aus Erwerbstätigkeit zu versteuern hatten (24,5 Mio Haushalte), errechnet sich eine Inanspruchnahmequote von rund 7,4 %.¹⁰⁹

Unter der Annahme, dass das Nachfrageverhalten der rund 15,5 Mio Haushalte ohne zu versteuerndes Einkommen identisch ist, ergibt sich ein theoretisches Nachfragepotenzial von rund 1,1 Mio Haushalten (15,5 Mio x 7,4 %). Es ist aber zu beachten, dass sich die Struktur beider Haushaltsgruppen maßgeblich voneinander unterscheidet. Unter den Steuerzahlenden finden sich vermutlich insbesondere jüngere und gut verdienende Haushalte, wogegen zu der anderen Gruppe vor allem Rentner und Alleinerziehende zählen.

Diese strukturellen Unterschiede schlagen sich entsprechend im Nutzungsumfang und der Zahlungsbereitschaft nieder: Je niedriger das Haushaltseinkommen, umso geringer fällt auch der Nutzungsumfang und die Zahlungsbereitschaft aus. Haushalte deren Haus-

¹⁰⁹ Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

haltsnettoeinkommen unter 1.250 Euro monatlich liegt haben lediglich einen Bedarf von 3,2 Stunden pro Woche und eine Zahlungsbereitschaft von 8,4 Euro pro Stunde.¹¹⁰ Vor diesem Hintergrund wird die aus der Einkommensteuerstatistik abgeleitete Zahl der potenziell zusätzlich nachfragenden Haushalte um die Hälfte reduziert (Modellannahme). Damit verbleibt für das **erste** Szenario ein Marktvolumen von 550.000 Haushalten.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass bisher nicht subventionierte Haushalte zum Teil bereits heute legal haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Von dieser Gruppe (insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen und Rentner) gehen im Fall einer staatlichen Förderung keine zusätzlichen Nachfrageeffekte aus, sondern es entstehen lediglich die Kosten auf Seiten des Staates. Solche Mitnahmeeffekte sind bei der volkswirtschaftlichen Bewertung der Subventionen zu berücksichtigen. Wir gehen in unseren Berechnungen davon aus, dass die Mitnahmeeffekte eine Größenordnung von rund 150.000 Haushalten erreichen könnten. Im **zweiten** Szenario wird wiederum von einer Nachfrage nach dem Haushaltsticket von 550.000 Haushalten ausgegangen, wobei 150.000 Haushalte bereits vor der Subventionierung eine legale Haushaltshilfe beschäftigt haben.

Die Abschätzung des Marktpotenzials der Haushaltstickets kann auch auf Grundlage der IfD Allensbach-Daten vorgenommen werden. Das gesamte zusätzliche Nachfragepotenzial wurde anhand dieser Daten bereits im zweiten Kapitel auf rund 3,1 Mio Haushalte geschätzt und bildet den Ausgangspunkt für das **dritte** Szenario. Für deren Aktivierung reicht die hier diskutierte Förderung durch die Haushaltsgutscheine jedoch vermutlich nicht aus, da zur Herleitung dieser Zahl recht großzügige Annahmen getroffen wurden. Gleichwohl ist diese Zahl als Obergrenze bzw. Marktvolumen anzusehen.

110 Eigene Berechnungen auf Grundlage der IfD Allensbachbefragung (2010).

Tabelle 4-3: Szenarien der zusätzlichen Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen bei Einführung von Haushaltsgutscheinen

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Herleitung	Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gemäß §35a EStG abzüglich eines pauschalen Abschlags	Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gemäß §35a EStG abzüglich Mitnahmeeffekte	Nachfragepotenzial gemäß Allensbachbefragung
Berechnung	1,1 Mio= 1,8 Mio HH / 24,5 Mio Steuerzahler x 15,5 Mio HH ohne ESt.	Ausgehend von den 550.000 HH aus Szenario 1 wird zusätzlich davon ausgegangen, dass 150.000 HH bereits haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch genommen haben und damit Mitnahmeeffekte entstehen	
Abschlag	Aufgrund des niedrigeren Einkommens ergibt sich eine geringere Zahlungsbereitschaft. Da eine genaue Quantifizierung nicht möglich ist, werden pauschal 50 % abgezogen.		
Ergebnis	550.000	400.000	3,1 Mio

Quelle: Eigene Darstellung.

Fiskalische Kosten

Zur Berechnung der fiskalischen Kosten wird ein Förderbetrag von durchschnittlich 2 Euro pro Stunde unterstellt. Dies entspricht im Preissegment der Minijobber einer Subventionierung von 20 % und ist von der Größenordnung mit der bereits bestehenden Förderung im Rahmen des § 35a EStG vergleichbar.

Würden beispielsweise 550.000 Haushalte von den Haushaltsgutscheinen profitieren und die Dienstleistung pro Woche für rund vier Stunden in Anspruch genommen werden, ergibt sich bei einer Förderung von 2 Euro pro Stunde ein Volumen von 220 Mio Euro. Dabei würde der hier zugrunde gelegte Förderbetrag von 2 Euro/ Stunde die festgestellte Lücke zwischen Zahlungsbereitschaft (10-12 Euro, S.65 ff) und betriebswirtschaftlich notwendigem Preis (20 Euro, S.19) nicht schließen.

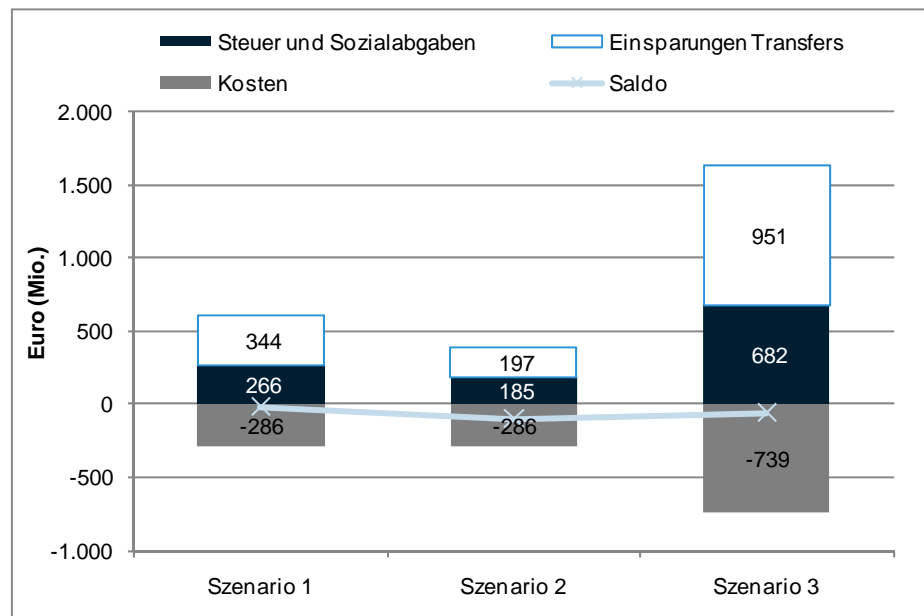
Volkswirtschaftliche Effekte

Bei der Berechnung der fiskalischen Effekte wird unterstellt, dass durch die Einführung der Haushaltstickets überwiegend geringfügig entlohnte Beschäftigung entsteht. Die Beschäftigung wird sich dabei in etwa in den gleichen Verhältnissen auf Minijobber, Soloselbständige und Dienstleistungsunternehmen verteilen – wie die bereits bestehende Nachfrage. Die Steuern und Abgaben werden mit Hilfe einer Mischkalkulation dieser drei Gruppen ermittelt. Dabei wird eine Verteilung von 40-32-28 % zwischen den Gruppen unterstellt, wobei von einer Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen von 14-24-30 % auszugehen ist. Damit errechnet sich eine durchschnittliche Abgabenquote von 22 %.

Für alle drei Szenarien wird eine identische Lohnverteilung verwendet, die sich an der Zahlungsbereitschaft der Haushalte in dem für diesen Bereich relevanten Preisintervall orientiert. Es wird angenommen, dass rund 80 % der Beschäftigten einen Stundenlohn von 10 Euro oder weniger erhalten.

Die Ergebnisse zwischen den Szenarien unterscheiden sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Annahmen zwar zum Teil gravierend voneinander aber dennoch ist die Kernaussage für alle drei Szenarien identisch: Unter den gegebenen Voraussetzungen ist damit zu rechnen, dass den zusätzlichen Ausgaben für die Unterstützung haushaltsnaher Dienstleistungen (286 Mio Euro) auch nennenswerte Rückflüsse gegenüberstehen. Im von Prognos präferierten Szenario 2 beläuft sich der Saldo zwischen zusätzlichen staatlichen Ausgaben und Einnahmen auf rund -100 Mio Euro. Der Saldo für die Gebietskörperschaften dürfte sich jedoch in Höhe der Ausgaben (286 Millionen Euro) bewegen, da die Einnahmen überwiegend den Sozialversicherungen zu Gute kommen. Die zusätzlich zu erwartenden Einnahmen aus der Einkommensteuer sind so gering, dass auf deren gesonderten Ausweis verzichtet wurde.

Abbildung 4-4: Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzeneffekte des Haushaltstickets



Quelle: SOEP 2009.

In den bisher dargestellten Berechnungen ist noch nicht berücksichtigt worden, dass durch die Ausdehnung haushaltsnaher Dienstleistungen auch bei den nachfragenden Haushalten Beschäftigungseffekte auftreten können, die wiederum zu weiteren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen führen würden. So wäre z. B. bei Alleinerziehenden oder Haushalten mit Kindern und geringem Einkommen ein hohes Potenzial vorstellbar. Unter der Annahme, dass alle Alleinerziehenden ausschließlich aufgrund der fehlenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht erwerbstätig sind, ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 149.000 Beschäftigten.

Von jeder derzeit nicht erwerbstätigen Person gehen bereits für den Fall der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung Rückflüsse in Höhe von knapp 1.500 Euro pro Jahr aus. Bei einer Teilzeitbeschäftigung mit einem wöchentlichen Erwerbsumfang von 20 Stunden würde diese Summe bereits auf 7.500 Euro ansteigen. Multipliziert mit der in Frage kommenden Zahl der Mütter ergibt sich hieraus ein Einnahmenvolumen von 220 Mio Euro bis 1,1 Mrd Euro. Inwieweit tatsächlich bei den Alleinerziehenden durch Einführung eines Haushaltstickets in diesem Ausmaß zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden kann, ist vor dem Hintergrund anderer limitierender Faktoren (z.B. Qualifikation, Angebot an Kinderbetreuung) allerdings sehr fraglich.

Fazit

Das sozialpolitisch motivierte Instrument des Haushaltstickets fördert in nur geringem Umfang spezialisierte Unternehmen mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Die volkswirtschaftlichen Effekte beschränken sich daher hauptsächlich auf die Minijobs. Der volkswirtschaftliche Nutzen beschränkt sich im Wesentlichen auf die Sozialversicherungen während die Gebietskörperschaften die Kosten tragen. Wir gehen nicht davon aus, dass das Haushaltsticket maßgeblich zur Verdrängung von Schwarzarbeit beitragen wird. Der Anreiz durch die in Aussicht gestellte Förderung erscheint sowohl auf Seiten der Anbieter als auch auf Seiten der Nachfrager zu gering, als dass im nennenswerten Umfang Abwanderungen von der Schwarzarbeit in legale Beschäftigung zu erwarten wäre. Insbesondere blieben bei Einführung zusätzlicher staatlicher Subventionen die potenziellen Einkommensverluste der Anbieter, die von illegaler in legale Beschäftigung wechseln möchten, aufgrund der Abschmelzung der Sozialtransfers, des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung deutlich höher als die Subventionierung.

5 Fazit

Das Ziel des Gutachtens ist es, Wege aufzuzeigen, wie der Markt für spezialisierte Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen weiter entwickelt werden kann. Dazu wird die Angebots- und Nachfrageseite hinsichtlich wichtiger Strukturmerkmale untersucht, die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen analysiert das Marktpotenzial abgeschätzt sowie die Erfahrungen anderer Länder diskutiert.

Ergebnis: Die noch junge Branche hat Wachstumspotenzial

Die noch junge Branche findet sich bisher nicht in den amtlichen Statistiken, da die Branche in der Wirtschaftszweigstatistik fehlt. Das vorliegende Gutachten schätzt erstmals – über die Nachfrageseite – die Struktur der Anbieterseite:

Rund 25.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Minijobber finden sich derzeit in rund 2.500 spezialisierten Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen. Spezialisierte Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen konzentrieren sich auf eine ausgewählte Kundenklientel (9 % der Gesamtnachfrage). Die Kundenklientel der spezialisierten Unternehmen zeichnet sich durch eine hohes Qualitätsbewusstsein und eine hohe Zahlungsbereitschaft aus.

Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen sind zumeist lokal tätig und kleinbetrieblich strukturiert. Die Unternehmen beschäftigen in der Regel zwischen 2 und 20 Personen. Dabei findet sich häufig ein Mix aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Minijobbern. Anbieter die unter einem Namen auch bundesweit anbieten sind in der Regel im Franchisekonzept organisiert. Die Franchisenehmer agieren regional als eigenständige Unternehmen. Bei der Betrachtung der Angebotspalette fällt die Vielfalt der Angebote auf. Schwerpunkte sind im Bereich der Wohnungs- und Fensterreinigung, der Hausmeisterdienste, Gartenarbeit, Botengänge sowie Wäschedienste/-pflege auszumachen. Aber auch die Betreuung von Kindern, hilfebedürftigen Menschen und Tieren sind Teil des Leistungsangebots. Nach Aussagen der Unternehmen übersteigt die Nachfrage nach professionellen haushaltsnahen Dienstleistungen das Angebot. Dies ist vor allem dem Qualitätsanspruch der Kunden und der Unternehmen – in Hinblick auf die Beschäftigten – geschuldet. Qualifiziertes empathisches Personal zu finden ist, aus Sicht der Unternehmen, bereits heute eine Wachstumsbremse.

Als Erfolgsfaktoren für spezialisierte Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen lassen sich vier Faktoren ermitteln, die nachfolgend dargestellt sind.

Abbildung 5-1: Erfolgsfaktoren spezialisierter Dienstleistungsunternehmen

Erfolgsfaktoren von Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen



Quelle: Eigene Darstellung; siehe Abbildung 2-4.

Wie könnte eine zielgenaue Förderung aussehen, die an den Erfolgsfaktoren der Unternehmen anknüpft? Wir schlagen folgende Elemente vor:

- Wachstum werden die spezialisierten Dienstleistungsunternehmen nur realisieren können, wenn diese auf ausreichendes und qualifiziertes Personal zurückgreifen können.¹¹¹ Arbeitskräfte können mobilisiert werden, indem die Professionalisierung vorangetrieben wird, einheitliche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen geschaffen werden und Hemmnisse zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit abgebaut werden.
- Erwerbstätige Eltern- und Singlehaushalte sind aufgrund der Kaufkraft für spezialisierte haushaltsnahe Dienstleister eine interessante Kundenklientel. Aber: der kalkulierte Dienstleistungsendpreis der Unternehmen übersteigt auch unter Berücksichtigung der bisherigen steuerrechtlichen Förderung deutlich die Zahlungsbereitschaft der genannten Zielgruppe. Eine zielgenaue Förderung könnte auf dem § 3 EStG aufbauend ein sogenannter Firmenzuschuss sein.
- Sowohl die Nachfrage als auch die Anbieter bemängeln, dass zuverlässige Anbieter nicht schnell und unkompliziert erkannt werden können (fehlende Markttransparenz). Dabei gibt es bereits erfolgversprechende Ansätze: Der Aufbau einer qualifizierten Dienstleisterdatenbank in Kombination mit Serviceagenturen für Firmen.

111 Vgl. diesbezüglich Seite 59.

Flankierend dazu möchten wir eine häufige Forderung der Unternehmen und Experten aufgreifen und eine Imagekampagne vorschlagen.

Positives Bild auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene

Die Förderung spezialisierter Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen wird nicht ohne Kosten zu haben sein. Aber: Das im Gutachten vorgeschlagene Instrument des Firmentickets/-zuschusses lehnt sich an den § 3 Nr. 33 EStG an. Das Aufsetzen auf bestehenden Regelungen des Steuerrechtes erleichtert sowohl die politisch-administrative als auch die Umsetzung in der Praxis. Die erfolgreiche Umsetzung des vorfinanzierten (bezuschussten) CESU in Frankreich ist auch auf die hohe Akzeptanz bei den ausgebenden Unternehmen zurückzuführen.

In der Gesamtschau der zu erwartenden Kosten- und Einnahmefekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ergibt sich ein positives Bild. Bei einer Inanspruchnahme des Unternehmenstickets durch 730.000 Beschäftigte entstehen Kosten (entgangene Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen) in Höhe von rund 1,37 Mrd Euro. Dem stehen zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von rund 1 Mrd Euro, Einsparungen im Rahmen des § 35a EStG in Höhe von rund 300 Mio Euro und zusätzliche Sozialversicherungsbeitragseinnahmen in Höhe einer weiteren Milliarde Euro gegenüber. Mit über 120.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten ist das Beschäftigungspotenzial im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen hoch.

Alle weiteren in der Wissenschaft und Politik diskutierten Förderwege sind sozialpolitisch motiviert und/oder sollen die illegale Dienstleistungserbringung (Schwarzarbeit) reduzieren. Zur Weiterentwicklung des Marktes für spezialisierte Unternehmen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schaffen, tragen diese Maßnahmen nicht bei.

Für ein zeitnahes Monitoring spezialisierter Unternehmen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen bleibt allerdings unabdingbar, dass die Branche in der Wirtschaftszweigstatistik identifizierbar wird.

Literatur

- Angermann, Anette/ Stula, Sabrina (2010):** Dokumentation der Internationalen Konferenz. Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa: Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen. Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa, Berlin. [http://www.deutscher-verein.de/03-events/2010/gruppe6/pdf/Dokumentation](http://www.deutscher-verein.de/03-events/2010/gruppe6/pdf/Dokumentation_Internationale%20Konferenz_FUD%20in%20Europa_29.01.10.pdf) Internationale%20Konferenz_FUD%20in%20Europa_29.01.10.pdf.
- Bach, S. et al (2011):** Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich
- Bonin H., Schneider H. (2006):** Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, IZA Discussion Paper No. 2399.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile
- Brück, Tilmann / Haisken-De New, John / Zimmermann, Klaus F. (2002):** Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 23/2002.
- Dingeldey, I. (2005):** Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. WSI Mitteilungen 3/2002, 154–160; OECD (2005): Taxing Working Families: A Distributional Analysis. OECD Tax Policy Study No. 12, Paris.
- Eichhorst, Werner / Marx, Paul / Tobsch, Verena (2011):** Schulergänzende Betreuung für Kinder: Status quo und Beschäftigungswirkung (Expertise für die Geschäftsstelle des Zukunftsrats Familie), IZA Research Report No. 37.
- Eichhorst, Werner / Tobsch, Verena (2007):** Familienunterstützende Dienstleistungen – Internationale Benchmarking-Studie, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Enste, Dominik H. (2003):** Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, iw-trends 4/2003, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Enste, Dominik H. /Flüter-Hoffmann, (2008):** Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik – Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme. Abschlussbericht. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Enste, Dominik H. / Hülkamp, N. / Schäfer, H. (2009):** „Familienunterstützende Dienstleistungen – Marktstrukturen, Potenziale und Politikoptionen“, IW-Analysen Nr. 44.
- Geissler, Birgit (2010):** Der private Haushalt als Arbeitsplatzreservoir? Zur Akzeptanz und Abwehr von Haushaltsdienstleistungen, WSI Mitteilungen 3/2010.

Institut für Demoskopie Allensbach (2010): Haushaltsnahe Dienstleistungen: Nutzung und Potenziale, Allensbach.

OECD (2007): Taxing Wages 2005 and 2006, Paris.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Schmidtke, Evelyn (2010): Die Potenziale der Hauswirtschaft nutzen: zwischen Alltagskompetenz und Profession. Vortrag im Rahmen des im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie stattfindenden Workshops "Haushaltsnahe Dienstleistungen" am 12. Oktober 2010, Berlin.

Service public fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale (2010): Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2009, Brüssel.

Sinn, H.-W. et al. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006, Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo Schnelldienst 59(2), S. 6-27.

Wippermann, Carsten (2011): Zeit für Wiedereinstieg – Potenziale und Perspektiven, Untersuchung, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Wolf, Dürt (2010): BHDU – Ein neuer Verband zur besseren Interessenvertretung der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen, Vortrag im Rahmen des im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie stattfindenden Workshops "Haushaltsnahe Dienstleistungen" am 12. Oktober 2010, Berlin.

Internetquellen:

Agence nationale de services a la personne (2011): Le secteur, [http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-\(2064\).cml?](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/chiffres-cles-(2064).cml?), Zugriff am 31.01.2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET Hausmeister, http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=8122&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Hausmeister*+%27&doNext=forwardToResultShort, Zugriff am 26.10.2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET Hauswirtschaftsgehilfe/-gehilfin, http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=10163&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Haushalt*+%27&doNext=forwardToResultShort, Zugriff am 27.10.2011

Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET Hauswirtschaftshelfer/in/-assistent/in, <http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=10186>

_10182&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Haushalt*+%27&doNext=forwardToResultShort, Zugriff am 27.10.2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET HelferIn - Hauswirtschaft, http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/resultList.do?resultListItemsValues=90128&duration=&suchweg=begriff&searchString=%27+Haushalt*+%27&doNext=forwardToResultShort Zugriff am 26.10.2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): BERUFENET Kinderbetreuer, http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/berufld.do?_pgnt_act=goToAnyPage&_pgnt_pn=0&_pgnt_i=resultShort&status=T08, Zugriff am 26.10.2011.

Bundesverband haushaltsnaher Dienstleistungsunternehmen e.V. (2011): <http://www.bhdu.de>, Zugriff am 26.10.11.

Berufsverband Hauswirtschaft (2011): <http://berufsverband-hauswirtschaft.de/ueber-den-berufsverband.html>, Zugriff am 26.10.2011.

Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe MdH e.V. (2011): vgl. <http://www.verband-mdh.de/der-verband/>, Zugriff am 26.10.2011.

Bundesverband hauswirtschaftlicher Berufe MdH e.V (2011): <http://berufsverband-hauswirtschaft.de/ausbildung-und-berufsbild.html#Hauswirtschafterin>, Zugriff am 26.10.2011.

Französischer Senat (2010): Services à la personne: bilan et prospective. Rapport d'information (N° 589) fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur l'avenir des services à la Personne par Senator M. Joseph KERGUERIS, Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010, <http://www.senat.fr/rap/r09-589/r09-5890.html>, Zugriff am 09.06.2011.

Knappschaft Bahn See (2011): Minijobs in Privathaushalten. Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/DownloadCenter/1__Brosch_C3_BCren__und__Info-BI_C3_A4tter/PDF-2__19905__minijobs__in__privathaushalten,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PDF-2__19905__minijobs__in__privathaushalten.pdf, Zugriff am 03.08.2011.

Minijob Zentrale (2011): Besteuerung des Arbeitsentgelts aus geringfügig entlohnten Minijobs (Minijobs auf 400 Euro Basis), http://www.minijob-zentrale.de/nn_10152/DE/2__AG/4__steuerrecht/1__besteuerung__gering/Inhalts_Nav.html?__nnn=true, Zugriff am 04.08.2011.

Minijob-Zentrale (2010): Minijobzentrale hat sich bewährt, http://www.minijob-zentrale.de/nn_10152/DE/5__Presse/Pressearchiv/2010/10__09__08.html, Zugriff am 31.01.2011.

Anhang

- Übersicht zu den Interviewpartnern für die Fachgespräche zu haushaltsnahen Dienstleistungen
- Institut für Demoskopie Allensbach „Haushaltsnahe Dienstleistungen: Nutzung und Potenziale“, Allensbach vom 14.01.2011

Interviewpartner für die Fachgespräche zu haushaltsnahen Dienstleistungen

Institution	GesprächspartnerInnen	Funktion
DIHK (Berlin)	Herr Dr. Hallscheid	Leiter des Referats Grundsatzfragen der Dienstleistungswirtschaft / Demografie
IHK (Berlin)	Frau Susanne Schmitt-Wollschläger Frau Heike Pfaff	Tätigkeitsschwerpunkte sowie die Berührungspunkte mit dem Thema „Haushaltsnahe Dienstleistungen“ und Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen
IHK (Münster)	Herr Christoph Asmacher	Ansprechpartner für Grundsatzfragen im Dienstleistungsbereich
IHK (Freiburg)	Frau Gehri	Beratung gründungswilliger Personen
ZDH (Berlin)	Herr Dr. Peter Weiss Herr Matthias Lefarth Frau Dr. Marlene Schubert Herr Jan Dannenbring	Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik Leitung der Abteilung Arbeitsmarkt, Tarifpolitik und Arbeitsrecht + Referentin Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt Leitung der Abteilung Steuer- und Finanzpolitik
HWK (Berlin)	Frau Karut	kaufmännische Betriebsberaterin
HWK (Düsseldorf)	Frau Claudia Schulte	Leiterin der Abteilung Betriebsberatung
HWK (Stuttgart)	Herr Falk	Referent
Gewerbeamt (Berlin-Charlottenburg)	Herr Betzgen Herr Jahn	Leiter des Fachbereichs Innendienst Teamleiter im Bereich Innendienst
Gewerbeamt (Düsseldorf)	Herr Uwe Jende	Leiter der Abteilung „Gewerbe“

Gewerbeamt (Freiburg)	Herr Waldvogel	Sachgebietsleiter der Gewerbebehörde und außerdem im Bereich der Gewerbeunter-sagung
Verdi	Herr Gerd Dielmann	Bereich Berufspolitik
BAG	Frau Dürt Wolf	Vorsitzende der BAG
Statistisches Bundesamt	Herr Matthias Greulich	Unternehmensregister, Verdienste, Industrie, Dienstleistungen
BMAS (Berlin)	Herr Michael Vollert	Referatsleiter Gesellschaft des längeren Lebens
	Frau Weinhold	Referatsleiter „Unfallversicherung“
	Herr Dr. Thomas Molkentin	
Landfrauenverband	Frau Dr. Evelyn Schmidtke	Geschäftsführerin
Vitakt-Hausnotruf	Frau Britta Schönweitz	Geschäftsführerin
	Herr Georg Hebbelmann	Ansprechpartner
Zauberfrau	Frau Mechthild Konerding	Inhaberin
Shirrunner	Herr Adam Preuß	Gründer und Inhaber
ASL Agentur	Frau Ute Steglich	Inhaberin
Marypoppins	Herr Oliver Ehrcke	Geschäftsführer
Haushaltsservice-Oberland	Herr Christian Misioc	Inhaber
Hauswirtschaft und Personal	Frau Manuela Fischer	Inhaberin
CONEXIO	Frau Christina Mootz	CONEXIO-Leiterin
Monex-Mikrofinanzierung	Herr Ralf Stolarski	Vorstand