

Studie

Haushaltsnahe Dienstleistungen

Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen



Studie

Haushaltsnahe Dienstleistungen

Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen

Von

Dr. David Juncke

Lisa Krämer

Heidrun Weinelt

Im Auftrag von

Edenred Deutschland GmbH

Abschlussdatum

Juni 2019

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Fax: +32 280 89 - 947

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Tabellenverzeichnis | V |
| Abbildungsverzeichnis | VI |
| Quellenverzeichnis | VII |
| Zusammenfassung | XI |
| 1 Hintergrund | 1 |
| 2 Marktanalyse | 3 |
| 2.1 Definition und Rechtsgrundlage | 3 |
| 2.2 Die Angebotsseite | 5 |
| 2.3 Die Nachfrageseite | 9 |
| 2.4 Marktpreisbildung | 13 |
| 2.5 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Inanspruchnahme | 15 |
| 3 Volkswirtschaftliche Effekte eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen | 20 |
| 3.1 Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen | 20 |
| 3.2 Szenarienbildung | 28 |
| 3.3 Methodik zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte | 34 |
| 3.4 Ergebnisse direkte Effekte | 36 |
| 3.5 Ergebnisse indirekte Effekte | 42 |
| 4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen | 48 |
| 4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen | 48 |
| 4.2 Handlungsempfehlungen | 50 |
| 4.3 Umsetzungsschritte | 52 |
| Impressum | IX |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|----|
| Tabelle 1: | Steuerliche Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EstG) | 4 |
| Tabelle 2: | Beschäftigungsverhältnisse im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen | 8 |
| Tabelle 3: | Nachfrageseitige Fördermodelle im internationalen Vergleich | 23 |
| Tabelle 4: | Annahmen zur Inanspruchnahme der Zuschüsse nach Förderhöhe und Nutzergruppe | 30 |
| Tabelle 5: | Ausgestaltung der Fördermodelle mit Arbeitgeberzuschüssen | 31 |
| Tabelle 6: | Ausgestaltung der Fördermodelle mit öffentlichen Zuschüssen | 33 |
| Tabelle 7: | Modell mit Arbeitgeberzuschüssen – Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben pro Jahr in Euro | 38 |
| Tabelle 8: | Modell mit öffentlichen Zuschüssen – Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben pro Jahr in Euro | 40 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 1: | Tätigkeiten nach Häufigkeit, Inanspruchnahme und Bedarf | 9 |
| Abbildung 2: | Potenzial der Nutzerinnen und Nutzer | 10 |
| Abbildung 3: | Aktuelle und potenzielle Nutzerinnen und Nutzer nach Einkommen, Alter, Kinderzahl und Pflegebedürftigen im Haushalt | 11 |
| Abbildung 4: | Gründe für die (potenzielle) Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen | 12 |
| Abbildung 5: | Funktionsweise auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen | 16 |
| Abbildung 6: | Gründe für Nichtinanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen aller Nichtnutzenden im Vergleich zu potenziellen Nutzerinnen und Nutzern | 17 |
| Abbildung 7: | Bewertung unterschiedlicher Fördermodelle* | 24 |
| Abbildung 8: | Bereitschaft der Unternehmen, steuer- und abgabenfreie Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen anzubieten (in Prozent) | 25 |
| Abbildung 9: | Unternehmen mit Bereitschaft zu steuer- und abgabenfreien Zuschüssen für haushaltsnahe Dienstleistungen, nach Zuschuss-Höhe (in Prozent) | 26 |
| Abbildung 10: | Übersicht der untersuchten Szenarien je Fördermodell | 29 |
| Abbildung 11: | Funktionsweise eines Online-Portals für die Vermittlung und Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen | 53 |

Quellenverzeichnis

Allensbacher Archiv (2016): *IfD-Umfrage 11056*, Allensbach.

Assaad, Nada (2018): *Warum es okay ist, als Studentin eine Putzhilfe zu haben*, jetzt.de, abgerufen am 12.12.2018 über <https://www.jetzt.de/studium/putzhilfe-f%C3%BCr-studenten>.

Berliner Zeitung (2014): *Helpling, Book A Tiger, Cleanagents & Co. – Putzfrauen-Vermittlung per Klick*, abgerufen am 08.01.2019 über <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/helpling-book-a-tiger-cleanagents-co-putzfrauen-vermittlung-per-klick-1209174>.

Berliner Zeitung (2017): *Zuverlässig und seriös – Wie finde ich eine Putzhilfe, die legal arbeitet?*, abgerufen am 08.01.2019 über <https://www.berliner-zeitung.de/ratgeber/geld/zuverlaessig-und-serioes-wie-finde-ich-eine-putzhilfe-die-legal-arbeitet-26925246>.

Bertelsmann Stiftung (2017): *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem – Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gütersloh*.

BITKOM (2017): *Hilfe im Haushalt gesucht und online gebucht*, Pressemitteilung zur Verbraucherbefragung zum Thema E-Commerce, abgerufen am 08.01.2019 über <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Hilfe-im-Haushalt-gesucht-und-online-gebucht.html>.

Boll, C./Leppin, J. (2015): *Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation*. Wirtschaftsdienst 2015/4, S. 249-254.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016): *Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EStG); Überarbeitung des BMF-Schreibens vom 10. Januar 2014 (BStBl I 2014 Seite 75)*, Schreiben vom 9.11.2016, abgerufen am 10.12.2018 über https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommenssteuer/2016-11-09-Paragraf-35a-EStG.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2016): *Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2016*, abgerufen am 20.05.2019 über <https://www.bmfsfj.de/blob/95434/ede1131bedf5bbbb477cfd478bcc1b7/unternehmensmonitor-familienfreundlichkeit-2016-broschuere-data.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015): *Qualitätssicherung für haushaltsnahe Dienstleistungen – Checkliste für Anbieter*, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2017): *Dienstleistungen sichtbar gemacht – Zahlen und Trends auf einen Blick*; abgerufen am 11.12.2018 über <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Mittelstand/dienstleistungswirtschaft-01-zahlen-trends.html>.

Destatis (2018): *Erwerbstätigkeit von Frauen – Deutschland mit dritthöchster Quote in der EU*, abgerufen am 12.12.2018 über <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/BevoelkerungSoziales/Arbeitsmarkt/ArbeitsmarktFrauen.html>.

Destatis (2019a): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, abgerufen am 24.05.2019 über https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/konsumausgaben-pdf-5811109.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Destatis (2019b): *Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten, Zeitreihe*, abgerufen am 24.05.2019 über <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/lrfin02.html>.

Destatis (2019c): *Unternehmen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Beschäftigtengrößenklassen 2017*, abgerufen am 09.05.2019 über <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-beschaefigtengroessenklassen-wz08.html>.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) (2019): *Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen*, DIW Wochenbericht 14/2019, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See (2017): *Die unsichtbare Wirtschaftskraft der Minijobber – Private Haushalte gewinnen an ökonomischer Bedeutung*, abgerufen am 11.12.2018 über https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/trendreporte/2017_studie_wirtschaftskraft.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See (2018): *3. Quartalsbericht 2018 – Diagramme und Tabellen*, abgerufen am 10.12.2018 über https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartalsberichte/3_2018_2.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Edenred (2018): *Mehr Familie, neue Arbeitsplätze schaffen – Potenziale haushaltsnaher Dienstleistungen ausschöpfen*, Whitepaper, München.

EFSI (2018): *PHS Industry Monitor – Statistical overview of the personal and household services sector in the European Union*, European Federation for Services to Individuals (EFSI), Brüssel.

Eurofond (2017): *European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society*, Dublin.

Europäische Kommission (2012): *Exploiting the employment potential of the personal and household services*, Commission staff working document (SWD) 2012/95, Straßburg.

Europäische Kommission (2015): *IMPact: PHS Policies – Implementation and Monitoring Guide, National practices*. Zusammenstellung im Rahmen des EU-Projekts Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services (IMPact), abgerufen am 27.05.2019 über http://impact-phs.eu/wp-content/uploads/2016/07/PHS-Policies-Implementation-and-Monitoring-Guide_EN.pdf.

Europäische Kommission (2016): *IMPact: PHS Policies – Implementation and Monitoring Guide*. Studie im Rahmen des EU-Projekts Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services (IMPact), Brüssel et al.

Forsa (2019a): *Haushaltsnahe Dienstleistungen – Bürgerbefragung*, Befragung im Auftrag der Edenred Deutschland GmbH, Berlin. (nicht veröffentlicht)

Forsa (2019b): *Haushaltsnahe Dienstleistungen – Unternehmensbefragung*, Befragung im Auftrag der Edenred Deutschland GmbH, Berlin. (nicht veröffentlicht)

Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB) (2012): *Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland – Angebotsbedingungen, Strukturen, Perspektiven*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017): *Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen*, IAB-Kurzbericht 10/2017, Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2018): *Arbeitszeiten zwischen Wunsch und Wirklichkeit – wie Diskrepanzen entstehen und wie man sie auflöst*, IAB-Kurzbericht 13/2018, Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2019): *Service- und Beratungsstellen für haushaltsnahe Dienstleistungen – Ein Modellprojekt zur Entwicklung des Arbeitsmarkts für haushaltsnahe Dienstleistungen*, IAB-Forschungsbericht 3/2019, Nürnberg.

IFOK et al. (2014): *Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen durch Entwicklung und Etablierung von Qualitätsstandards*. Abschlussbericht der Machbarkeitsanalyse, Berlin/Köln.

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

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2013): *Fachkräftesicherung durch Familienpolitik*, IW-Positionen, Nr. 60, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2016): *Arbeitsplatz Privathaushalt*, IW-Kurzberichte Nr. 45, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2017): *Arbeitsplatz Privathaushalt – Minijobs und Schwarzarbeit von Haushaltshilfen*, Kurzexpertise für die Minijob-Zentrale, Köln/Essen.

IZA (2011): *Schulergänzende Betreuung für Kinder: Status quo und Beschäftigungswirkung*, IZA Standpunkte, No. 39, Bonn.

Kompetenzzentrum PQHD/dgh (2015): *Qualifizierung für haushaltsbezogene Dienstleistungen - das dgh- Rahmen-Curriculum*, Studie des Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“ (PQHD) der Universität Gießen und der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft e.V. (dgh), Gießen/Rheine.

Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (2016): *Haushaltsnahe Dienstleistungen als Instrument der Familienförderung*, Analysen & Argumente, Ausgabe 228, Sankt Augustin.

ManpowerGroup Deutschland (2019): *Bevölkerungsbefragung Arbeitsmotivation 2019*, abgerufen am 28.05.2019 über https://www.manpowergroup.de/fileadmin/manpowergroup.de/Studien/MPG_190219_Quick_Survey_Arbeitsmotivation_2019.pdf

OECD (2017): *Dare to share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf*, Paris.

Prognos (2005): *Betriebswirtschaftliche Effekte einer familienfreundlichen Personalpolitik*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Basel/Berlin.

Prognos (2012): *Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Basel/Berlin.

Prognos/vbw (2019): *Arbeitslandschaft 2025*, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw), München.

Rambøll (2011): *Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.

Roland Berger (2016): *Renditepotenziale der NEUEN Vereinbarkeit*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.

Schneider et al. (2008): *Betriebswirtschaftliche Ziele und Effekte einer familienbewussten Personalpolitik*, FFP-Arbeitspapier 5/2008, Münster/Berlin.

Stiftung Warentest (2018): *Haushaltshilfe finden: Sauber und legal – geht das? Putz-Portale im Test*, abgerufen am 08.01.2019 über <https://www.test.de/Putz-Portale-im-Test-4767070-0/>.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) (2017): *Wer leistet unbezahlte Arbeit? Hausarbeit, Kindererziehung und Pflege im Geschlechtervergleich*, aktuelle Auswertungen aus dem WSI GenderDatenPortal, WSI Report Nr.35, Düsseldorf.

ZQP (2018): *Perspektive informell Pflegender auf ihre Pflegesituation*. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung des Zentrums für Qualität in der Pflege (ZQP), Berlin.

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht die volkswirtschaftlichen Effekte eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland. Eine Marktanalyse macht zunächst deutlich, dass es in Deutschland trotz hohem Interesse an der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen nur zu wenigen legalen Beschäftigungsverhältnissen in der Branche kommt. Als zentrale Hemmnisse der Inanspruchnahme werden die hohe Preissensitivität der Nutzerinnen und Nutzer sowie das unterentwickelte Arbeitsangebot identifiziert.

Vor diesem Hintergrund werden auf Grundlage von Erkenntnissen aus dem Ausland sowie aus den im Rahmen der Studie durchgeführten Forsa-Befragungen von Privathaushalten und Unternehmen erfolgsversprechende Fördermodelle identifiziert. Neben einem Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen, das die Unternehmen als Förderer der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen für ihre Mitarbeitenden miteinbezieht, wird ein Fördermodell mit öffentlichen Zuschüssen vorgeschlagen, um das Fördersystem auf spezielle Bevölkerungsgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf auszuweiten. Für beide Fördermodelle werden jeweils vier Szenarien definiert, bei denen sowohl die Höhe der Förderung als auch Art und Umfang der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse variiert werden.

Zur Quantifizierung der direkten Effekte werden die fiskalischen Kosten der Förderung mit den Rückflüssen in Form von erhöhten Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie Einsparungen bei Transferzahlungen, die durch zusätzliche legale Beschäftigung entstehen, verrechnet. Die Berechnungen zeigen, dass beim Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen die Rückflüsse die Kosten übersteigen können. Der positive fiskalische Saldo liegt zwischen 30 und 170 Millionen Euro pro Jahr. Durch die Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung entstehen im Vergleich zu den Fördermodellen mit öffentlichen Zuschüssen deutlich stärkere Nachfrageeffekte bei geringeren staatlichen Kosten. Rein öffentlich finanzierte Fördermodelle führen nach den durchgeführten Analysen zu einem negativen Saldo zwischen 200 und 640 Millionen Euro pro Jahr.

Neben den direkten volkswirtschaftlichen Effekten ergeben sich durch die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen auch positive indirekte Effekte. Sie machen deutlich, dass es sich mittel- bis langfristig umso mehr lohnen kann, in die Entwicklung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen zu investieren. Zu den indirekten Effekten zählen die Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen der Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen, erhöhte Mehrwertsteuereinnahmen durch höhere Kaufkraft der zusätzlich Beschäftigten, die Abmilderung des Fachkräftemangels, verbesserte Karriereperspektiven von Frauen, eine erhöhte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie positive betriebswirtschaftliche Effekte in den Unternehmen.

Darüber hinaus zeigt die Untersuchung, dass es auch mit den vorgeschlagenen Fördermodellen weiterer flankierender Maßnahmen bedarf, um die vielfältigen Hemmnisse der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nachhaltig zu beheben. Insbesondere muss auch die Angebotsseite in den Blick genommen werden, die in Deutschland als unterentwickelt gilt und nicht zuletzt wegen der derzeit guten Arbeitsmarktlage das entscheidende Hemmnis für die erfolgreiche Implementierung eines Fördermodells sein kann.

1 Hintergrund

Von Putztätigkeiten über Kinderbetreuung bis hin zu Hausmeisterdiensten – das Spektrum haushaltsnaher Dienstleistungen ist groß. Sie umfassen diverse Arbeiten in und um den Haushalt, die regelmäßig anfallen. Ebenso breit wie der Tätigkeitsbereich dieser Dienstleistungen sind die potenziellen volkswirtschaftlichen Effekte ihrer Förderung. Denn die Inanspruchnahme professioneller haushaltsnaher Dienstleistungen durch private Haushalte entlastet Familien wie Alleinlebende bei Haushaltsarbeiten und bietet ihnen dadurch die Möglichkeit, ihre Zeit anderweitig zu verwenden: sei es für die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen, für die berufliche Karriere oder für ihre persönlichen Interessen. Gleichzeitig können haushaltsnahe Dienstleistungen Beschäftigungsimpulse geben, wenn der Markt sich infolge einer erhöhten Nachfrage ausweitet und professionalisiert.

Mit der Förderung von Dienstleistungen für private Haushalte verbinden sich somit zentrale familien- und arbeitsmarktpolitische Anliegen. Die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf soll verbessert und der Wiedereinstieg sowie Verbleib von Fachkräften im Arbeitsmarkt, verbunden mit fairen Einkommensperspektiven für Frauen und Männer im Lebensverlauf, sollen erleichtert werden. Zumeist sind es Frauen, die den überwiegenden Teil der unbezahlten, aber volkswirtschaftlich wertvollen Arbeit in Haushalt und Familie leisten und dafür im Beruf zurückstecken.

Eine Substitution von in Eigenleistung erbrachten Tätigkeiten durch professionelle Dienstleistungen kann sich volkswirtschaftlich und gesellschaftlich also rechnen. Im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern fällt die staatliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen in Deutschland eher gering aus. Mit dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD stehen Förderung und Aufbau des hierzulande bislang weitgehend unterentwickelten Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen seit 2018 auch auf der bundespolitischen Agenda.

Die vorliegende Studie untersucht den ökonomischen Impact eines möglichen Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland. Sie identifiziert erfolgversprechende Fördermodelle und quantifiziert, mit welchen Kosten und mit welchen Einnahmen diese verbunden wären. Staatlichen Kosten durch direkte öffentliche Zuschüsse oder Steuervergünstigungen für Privathaushalte oder Unternehmen stehen dabei Mehreinnahmen in Form von erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen und Steuereinnahmen oder Einsparungen bei Transferzahlungen gegenüber. Um die Höhe dieser Effekte zu ermitteln, werden Szenarienrechnungen durchgeführt. Die verschiedenen Szenarien bilden unterschiedliche Arten von Fördermodellen ab. Hergeleitet werden diese Szenarien auf Basis einer Marktanalyse, die neben Literaturanalysen auch die Auswertung von Befragungsdaten umfasst. Mithilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells werden die ökonomischen Kenngrößen dieser Szenarien schließlich berechnet und verglichen. Das Prognos-Mikrosimulationsmodell bildet das deutsche Steuer- und Transfersystem detailliert ab und ermöglicht so eine Quantifizierung der direkten makroökonomischen Effekte eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen.

Sowohl bei der Marktanalyse als auch bei der Szenarienbildung wird auf zwei repräsentative Befragungen zurückgegriffen, die eigens für diese Untersuchung von Forsa durchgeführt wurden: eine Bürger- und eine Unternehmensbefragung (Forsa 2019a und 2019b). Für Erstere hat das Meinungsforschungsinstitut Forsa im Februar 2019 gut 1.000 (volljährige) Personen in

Deutschland mithilfe eines repräsentativen Online-Panels befragt.¹ Diese Primärdaten geben Aufschluss darüber, welche Tätigkeiten im Haushalt regelmäßig erledigt werden müssen, welche dieser Tätigkeiten von Haushaltshilfen übernommen werden und welche Bedingungen die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen hemmen bzw. fördern. Die Unternehmensbefragung wurde im Februar/März 2019 durchgeführt und liefert Informationen darüber, inwieweit Unternehmen in Deutschland bereit wären, ihren Mitarbeitenden ein arbeitgeberbezuschusstes Fördermodell für haushaltsnahe Dienstleistungen anzubieten. Für diese Erhebung wurden 500 Unternehmen aus verschiedenen Branchen und Größenklassen befragt.² Die Befragungsergebnisse ergänzen die bestehende Literatur und liefern aktuelle Informationen zum Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen. Das gilt insbesondere für die Unternehmensbefragung. Während einige Studien die Nutzerzahl haushaltsnaher Dienstleistungen quantitativ abschätzen, finden sich in der Literatur keinerlei Hinweise darauf, ob Unternehmen bereit wären, sich an der finanziellen Förderung zu beteiligen.

Die vorliegende Untersuchung ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird der Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen definitorisch abgegrenzt und in seinen Angebots- und Nachfragestrukturen näher beleuchtet (Kapitel 2.1 bis 2.3). Auf dieser Basis werden Marktpreismechanismen beschrieben (Kapitel 2.4) und Erfolgsfaktoren bzw. Hemmnisse bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen herausgearbeitet (Kapitel 2.5). Im Anschluss daran werden in Kapitel 3 die potenziellen makroökonomischen Wirkungen eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen aufgezeigt. Den Ausgangspunkt dafür bildet neben der Status-quo-Marktanalyse in Kapitel 2 die Diskussion bestehender (Förder-)Modelle im In- und Ausland in Kapitel 3.1. Nach der Herleitung der Szenarien (Kapitel 3.2) und der Beschreibung des methodischen Vorgehens (Kapitel 3.3) werden die Ergebnisse der Szenarienrechnungen beschrieben und diskutiert. Die Ergebnisdarstellung beleuchtet zunächst die direkten (Kapitel 3.4), dann die indirekten Effekte eines solchen Fördermodells (Kapitel 3.5). Die Studie schließt ab mit Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die praktische Umsetzung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland (Kapitel 4).

¹ Forsa hat eine disproportionale Stichprobenanlage vorgenommen, so dass insgesamt 251 Personen, die regelmäßig haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, befragt wurden. Um bei einem solchen disproportionalen Stichprobenansatz repräsentative Aussagen über die Gesamtheit machen zu können, ist im Rahmen der Auswertung eine Gewichtung entsprechend des tatsächlichen Anteils an Personen, die haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, vorgenommen worden.

² Forsa hat Unternehmen ab 10 Mitarbeitenden nach folgendem Stichprobenplan befragt: 150 Unternehmen mit 10 bis unter 25 Mitarbeitenden, 150 Unternehmen mit 25 bis unter 50 Mitarbeitenden, 100 Unternehmen mit 50 bis unter 250 Mitarbeitenden, 60 Unternehmen mit 250 bis unter 500 Mitarbeitenden und 40 Unternehmen mit 500 und mehr Mitarbeitenden. Für die Auswertungen wurden die Ergebnisse entsprechend des tatsächlichen Anteils der Unternehmen der entsprechenden Größenklasse an allen Unternehmen mit 10 und mehr Beschäftigten gewichtet. Die Gewichtung erfolgte auf Grundlage des Unternehmensregisters 2017 (Destat 2019c).

2 Marktanalyse

2.1 Definition und Rechtsgrundlage

Der Begriff haushaltsnaher Dienstleistungen ist gesetzlich nicht klar definiert. Auch die statistische Klassifikation der Wirtschaftszweige führt haushaltsnahe Dienstleistungen nicht als eigenständige Branche auf. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beschreibt haushaltsnahe Dienstleistungen – in Anlehnung an das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 20. März 2014 – als Leistungen, die eine hinreichende Nähe zur Haushaltsführung aufweisen oder damit im Zusammenhang stehen. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die Mitglieder des privaten Haushalts üblicherweise selbst erledigen. Im Falle haushaltsnaher Dienstleistungen werden dafür Dritte beschäftigt oder Dienstleistungsagenturen bzw. selbstständige dienstleistende Personen in Anspruch genommen (BMF 2016). Das Spektrum haushaltsnaher Dienstleistungen umfasst Hausarbeiten wie zum Beispiel Putzen, Betreuungs- und Pflegeleistungen, handwerkliche Tätigkeiten sowie Dienstleistungen rund um den Haushalt. Diese Tätigkeiten fallen auch unter die Definition der EU, die übergeordnet von „Haushalts- und Pflegedienstleistungen“ spricht (Europäische Kommission 2012).

Die Annahme haushaltsnaher Dienstleistungen fördert der Gesetzgeber nachfrageseitig durch steuerliche Begünstigungen, die in § 35a EStG geregelt sind. Das Einkommensteuergesetz differenziert dabei sowohl zwischen geringfügigen und nicht-geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als auch zwischen Handwerkerleistungen und anderen haushaltsnahen Dienstleistungen. Für alle Kategorien gilt seit 2009, dass Steuerpflichtige eine Steuerermäßigung von 20 % geltend machen können. Je nach Beschäftigungsverhältnis und Leistung unterscheiden sich die jährlichen Höchstbeträge der Steuerermäßigungen (Tabelle 1). Die steuerliche Förderung bezieht sich auf die tarifliche Einkommensteuer. Sie reduziert somit die absolute Steuerschuld unabhängig vom individuellen Einkommensteuertarif. Verglichen mit anderen Ländern wie Frankreich oder Belgien fällt die steuerliche Förderung in Deutschland relativ niedrig aus (Edenred 2018).

Weitere Sonderregelungen gelten im Krankheitsfall. Gesetzlich Versicherte haben gemäß § 38 SGB V Anspruch auf eine Haushaltshilfe im Sinne einer Sachleistung, wenn sie wegen Krankenhausbehandlung (§ 39 SGB V), häuslicher Krankenpflege (§ 37 SGB V), medizinischer Rehabilitationsmaßnahmen (§ 40 SGB V) oder Ähnlichem ihren Haushalt nicht weiterführen können und ein Kind unter 12 Jahren im Haushalt lebt. Dann übernimmt die Krankenkasse die Kosten für die Haushaltshilfe. Die Krankenkasse kann nach § 132 SGB V zur Gewährung von Haushaltshilfe selbst geeignete Personen anstellen. Diese Art der Leistungserbringung ist jedoch nicht die Regel (Prognos 2012). Häufiger organisiert sich der Leistungsempfänger selbst eine Ersatzkraft (verwandt oder nicht-verwandt). Das Tätigkeitsfeld der Haushaltshilfen umfasst die gängigen Bereiche haushaltsnaher Dienstleistungen wie Putzen, Einkaufen oder Kinderbetreuung.

Tabelle 1: Steuerliche Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EstG)

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

Die vorliegende Studie nutzt als Arbeitsdefinition die gleiche begriffliche Eingrenzung wie Prognos (2012). Demnach sind haushaltsnahe Dienstleistungen solche Dienstleistungen, die innerhalb oder ausgehend von der Wohnung eines privaten Haushalts gegen Entgelt von Personen erbracht werden, die nicht zum Haushalt gehören. Diese Tätigkeiten könnten prinzipiell von den Nutzerinnen und Nutzern der haushaltsnahen Dienstleistungen selbst ausgeführt werden. Im Falle haushaltsnaher Dienstleistungen erbringen haushaltsfremde Personen diese Leistung(en), für die der private Haushalt entweder als Arbeitgeber auftritt oder deren Leistung(en) der Haushalt von selbstständigen Dienstleistenden oder von Dienstleistungsunternehmen kauft, zu dem die Person in einem Beschäftigungsverhältnis steht. Dabei kann es sich sowohl um geringfügige als auch um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handeln. Das Tätigkeitsspektrum umfasst:

- Putztätigkeiten wie Saubermachen, Waschen, Bügeln, Fenster putzen
- Weitergehende Unterstützung im Haushalt wie Einkaufen, Kochen, Haustiere versorgen
- Betreuung von Kindern oder Pflege von alten bzw. kranken Familienangehörigen im Haushalt
- Hausmeisterdienste und Reinigungstätigkeiten auf dem und um das Grundstück herum wie kleinere Reparaturarbeiten, Gartenarbeiten, Winterdienst

Die hier genutzte Arbeitsdefinition unterscheidet sich von den in § 35a EstG beschriebenen Leistungen insbesondere durch eine stärkere Eingrenzung der handwerklichen Tätigkeiten. In der Arbeitsdefinition sind nur solche Handwerkerleistungen erfasst, die üblicherweise im Rahmen von Hausmeisterdiensten erledigt werden (können), wie kleinere Reparatur- oder Gartenarbeiten. Umfangreichere und spezialisierte handwerkliche Tätigkeiten wie Modernisierungsmaßnahmen, Wartungsarbeiten oder Schädlingsbekämpfung sind in der Arbeitsdefinition nicht abgebildet. Sie können laut BMF unter Umständen jedoch als haushaltsnahe Dienstleistungen geltend gemacht werden. Um den Begriff in der vorliegenden Studie klar abgrenzen zu können, werden Leistungen dieser Art nicht berücksichtigt.

³ Ausgenommen sind dabei öffentlich geförderte Maßnahmen, für die bereits zinsverbilligte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse in Anspruch genommen wurden.

2.2 Die Angebotsseite

Schätzungsweise fünf von sechs Haushaltshilfen in Deutschland sind weiblich (IW 2017). EU-weit wird der Frauenanteil auf 91 % geschätzt (EFSI 2018). Weil es keiner speziellen Ausbildung für diesen Beruf bedarf, handelt es sich bei zahlreichen Haushaltshilfen um Geringqualifizierte und Quereinsteigende (KAS 2016). Zwar existieren auch in dieser Branche anerkannte Berufsbilder wie der Ausbildungsberuf der Hauswirtschafterin bzw. des Hauswirtschafters oder der Weiterbildungsberuf der Fachhauswirtschafterin bzw. des Fachhauswirtschafters. Obligatorisch sind diese Abschlüsse jedoch nicht. Außerdem steigen mit höherer Qualifizierung auch die Kosten für die Dienstleistenden, die über Marktpreise arbeitgeberseitig in der Regel nicht gedeckt werden können (Kompetenzzentrum PQHD/dgh 2015).

Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen können im Rahmen unterschiedlicher Beschäftigungsverhältnisse tätig sein. Dazu zählen Minijobs, Midijobs, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei einem professionellen Dienstleistungsunternehmen oder Selbstständigkeit. Viele Anbieter arbeiten außerdem „schwarz“ und werden bar bezahlt. Tabelle 2 auf Seite 8 gibt einen konzeptionellen Überblick über die verschiedenen Beschäftigungstypen.

Schwarzarbeit

Der Großteil der haushaltsnahen Dienstleistungen wurde und wird noch immer illegal erbracht. Denn Schwarzarbeit ist sowohl für die Leistungserbringenden, also die Haushaltshilfen, als auch die Leistungsempfänger, also die privaten Haushalte, (kurzfristig) deutlich kostengünstiger. Weil bei Schwarzarbeit neben bürokratischen Prozessen vor allem Sozialversicherungsabgaben entfallen und keine Verrechnung mit staatlichen Transferzahlungen erfolgt, ziehen die Leistungserbringenden häufig selbst eine illegale Tätigkeit vor (Prognos 2012). Arbeitssuchende beispielsweise müssen durch die in Deutschland geltenden Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung mindestens vier von fünf Euro an den Fiskus abgeben und auch die Transferentzugsraten bei Zweitverdienenden sind hoch (Bertelsmann Stiftung 2017). Dementsprechend gering ist der Anreiz für ein legales Beschäftigungsverhältnis.

Schätzungen gehen von einem Schwarzmarktanteil haushaltsnaher Dienstleistungen von 80 % (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See 2017) bis 90 % aus (BMWi 2017). Letzterer deckt sich mit den Berechnungen von IW (2017). In absoluten Zahlen entsprach dies für das Jahr 2015 deutschlandweit schätzungsweise 2,7 bis 3,0 Millionen nicht angemeldeten Haushaltshilfen. Gemäß einer Allensbach-Befragung aus dem Jahr 2010 lag der Anteil illegaler Beschäftigung bei 67 % (Prognos 2012).⁴

Minijob

Im Rahmen des Minijobs hat der Gesetzgeber versucht, durch vereinfachte administrative Prozesse (Haushaltsscheck-Verfahren, Anmeldung über die Minijob-Zentrale) und reduzierte Sozialversicherungsabgaben haushaltsnahe Dienstleistende vermehrt in legale Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Bei Minijobs handelt es sich um eine geringfügige Beschäftigungsform, die an eine Einkommensgrenze von 450 Euro brutto pro Monat geknüpft ist. Bis zu dieser Schwelle sind die Einkünfte für Minijobber weitgehend steuer- und sozialversicherungsfrei. Die Option zur beitragsfreien

⁴ Auf Basis der Ergebnisse der im Zuge der vorliegenden Studie durchgeführten Forsa-Bürgerbefragung ergibt sich ein Anteil von Schwarzarbeit von lediglich 20 %, was deutlich unter den genannten Schätzungen anderer Institute liegt. Das Erfassen von Schwarzarbeit ist eine empirisch schwierige Aufgabe und wurde in der durchgeführten Online-Befragung deutlich unterschätzt. Da dies auch für die anderen Beschäftigungsformen Verzerrungen nach sich zieht, werden diese Befragungsergebnisse für die Analyse der Angebotsseite in Kapitel 2.2 nicht genutzt.

Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung steht auch Minijobbern offen. Seit 2013 sind sie rentenversicherungspflichtig mit einem reduzierten Satz von 13,6 %. Eine vollständige Befreiung von den Rentenversicherungsbeiträgen aufseiten der Minijobber ist aber möglich. Für den Arbeitgeber, also den privaten Haushalt, gilt dies nicht. Bei ihm fallen Abgaben für Renten-, Kranken- und Unfallversicherung sowie für zusätzliche Umlagen und Pauschsteuern an, die sich zusammen auf maximal 14,7 % des Bruttolohns summieren. Auch die Kosten aufseiten des Arbeitgebers sind damit niedriger als bei gewerblichen Minijobs oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Trotz deutlich reduzierter Lohnnebenkosten auf beiden Seiten sind Minijobs im Vergleich zur Schwarzarbeit preislich nur bedingt konkurrenzfähig.

Die Option zur Beschäftigung von Minijobbern hat die Schwarzarbeit vermutlich dennoch etwas reduziert: Während die Zahl der Schwarzarbeiter zwischen 2005 und 2015 um etwa ein Fünftel zurückgegangen ist, hat sich die Zahl der Minijobber in Privathaushalten im gleichen Zeitraum nahezu verdreifacht (IW 2017). Im Jahr 2018 waren laut amtlicher Statistik rund 304.000 solcher Minijobber angemeldet (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See 2017).

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Einkommensgrenze: Midijob

Im Unterschied zu Minijobbern dürfen Midijobber zwischen 450 und 850 Euro monatlich verdienen. Zum 01.07.2019 wird die Einkommensgrenze auf 1.300 Euro angehoben. Lohnsteuerzahlungen fallen arbeitnehmerseitig in der Regel nicht an, dafür aber höhere Sozialversicherungsbeiträge. Sie steigen mit dem Einkommen schrittweise von 11 % auf den regulären Anteil von rund 20 % an. Die Möglichkeit zur beitragsfreien Familienversicherung entfällt, Midijobber müssen sich selbst krankenversichern. Der private Haushalt als Arbeitgeber hat von Anfang an den vollen Beitragssatz wie bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu bezahlen.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Einkommensgrenze

Eine weitere sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsform für Haushaltshilfen besteht in der Anstellung bei professionellen Dienstleistungsunternehmen. Sie geht mit den üblichen Abgaben, Steuern und arbeitsrechtlichen Ansprüchen auf beiden Seiten einher. Bei sozialversicherungspflichtiger Anstellung sind die Mitarbeitenden für den Krankheitsfall abgesichert und erwerben Rentenansprüche. Das Dienstleistungsunternehmen wiederum ist umsatzsteuerpflichtig und trägt die Kosten für die arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge, die Rekrutierung, Qualifizierung und Vermittlung der angestellten Haushaltshilfen. Dementsprechend hoch fallen jedoch die Verbraucherpreise aus, die private Haushalte für angestellte Haushaltshilfen bezahlen müssen. Auf der anderen Seite ist das für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte vergleichsweise geringe Lohnniveau für viele Haushaltshilfen nicht attraktiv. Hinzu kommen ein großer Schwarzmarkt und das schlechte Image der Branche insgesamt.

Diese angebotsseitig ungünstigen Rahmenbedingungen spiegeln sich in den Daten wider: Laut Schätzungen des IW (2017) waren im Jahr 2015 gut 47.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in deutschen Privathaushalten tätig. Im Vergleich zu 304.000 Minijobbern und bis zu 3,0 Millionen illegalen Haushaltshilfen ist diese Beschäftigungsform damit von sehr geringer Bedeutung.

Haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen waren lange Zeit meist kleine Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitenden, die überwiegend regional tätig waren (Prognos 2012). Im Zuge der Digitalisierung haben Online-Portale zur überregionalen Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen den Markt allerdings merklich verändert (BMW 2017). Seit 2014 ist die Zahl dieser digitalen Marktplätze deutlich gestiegen. Über digitale Vermarktung ermöglichen sie den Haushaltshilfen Zugang zu einer Vielzahl potenzieller Kunden und den Haushalten wiederum eine gezielte Suche

nach Region und Tätigkeitsfeld. Kunden können die einzelnen Haushaltshilfen dort bewerten, so dass Interessierte die Qualität von deren Arbeit besser einschätzen können.

Die Anstellung von Haushaltshilfen bei haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen kann grundsätzlich – wie im Privathaushalt – als sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis erfolgen sowie als Minijob oder als selbstständige dienstleistende Person.

Selbstständigkeit

Werden haushaltsnahe Dienstleistungen selbstständig erbracht, bezahlt der private Haushalt als Kunde per Rechnung. Der administrative Aufwand der Anmeldung sowie die gesamte (private) Absicherung für Krankheit, Unfall und Alter liegen in diesem Fall bei der selbstständigen leistungserbringenden Person. Bei Jahresumsätzen bis 17.500 Euro sind die Dienstleistungen gemäß der Kleinunternehmerregelung nach § 19 UStG von der Umsatzsteuer befreit.

Im Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen ist diese Beschäftigungsform jedoch nicht verbreitet. Laut IW (2016) waren 2015 schätzungsweise 20.000 Haushaltshilfen als Selbstständige tätig.



Zwischenfazit Angebotsseite

- Haushaltsnahe Dienstleistungen werden in Deutschland in Form von Minijobs, Midijobs, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Selbstständigkeit oder illegal („schwarz“) erbracht.
- Schwarzarbeit ist auf dem Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen mit einem Anteil von bis zu 90 % weit verbreitet; unter den legalen Beschäftigungsverhältnissen dominieren Minijobs.
- Fünf von sechs Haushaltshilfen in Deutschland sind weiblich.
- Die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen erfordert keine bestimmte Qualifikation.

Tabelle 2: Beschäftigungsverhältnisse im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen

| Beschäftigung | Typ | Einkommensgrenze | Sozialversicherungsbeiträge (2019) | | Steuerermäßigung | Vorteile | Nachteile | Anzahl (*) |
|------------------------------|--|--|--|--------------------------------|--|---|---|------------------------------|
| | | Leistungserbringer | Leistungserbringer | Leistungsempfänger | Leistungsempfänger | | | |
| Geringfügig | Minijobber | 450 € | 13,6% RV (Befreiung möglich) | max. 14,7% | 20% der Einkommensteuer, max. 510 €/Jahr | Unbürokratischer Zahlungs- und Anmeldevorgang über die Minijob-Zentrale | Reine Nebenbeschäftigung; hohe Kosten trotz Steuervergünstigungen | 304.000 (2018) |
| Sozialversicherungspflichtig | Midjobber | 450 € - 850 € (ab 01.07.2019: bis 1.300 €) | je nach Einkommen zwischen 11 % und 20 % | 19,4% + UV | 20% der Einkommensteuer, max. 4.000 €/Jahr | Höhere Einkommen für leistungserbringende Person möglich; höhere Steuerermäßigungen | Hohe SV-Beiträge, keine beitragsfreie Mitversicherung in der GKV des Partners | k.A. |
| | Angestellte bei Dienstleistungsagenturen (=Arbeitgeber) | Keine | 19,4% | Keine; Arbeitgeber: 19,4% + UV | 20% der Einkommensteuer, max. 4.000 €/Jahr | Reguläres Arbeitsverhältnis, Leistungsempfänger ohne Arbeitgeberpflichten | Geringe Konkurrenzfähigkeit wegen hoher Kosten für SV, MwSt, Organisation | 47.000 (2016) |
| Selbstständig | Selbstständige | Bei Jahresumsätzen bis 17.500 € umsatzsteuerfrei | variabel wegen beschränkter SV-Pflicht | Keine | 20% der Einkommensteuer, max. 4.000 €/Jahr | Keine SV-Beiträge für Leistungsempfänger; staatliche Zuschüsse bei Gründung | Hohe Kosten für private Kranken-/ Altersvorsorge; keine arbeitsrechtlichen Ansprüche, bürokrat. Aufwand | 20.000 (2016) |
| Nicht angemeldet | Schwarzarbeiter | Keine | Keine | Keine | Keine | Kostengünstig für Leistungsempfänger und -erbringer | Keine Ansprüche bzgl. Qualität und Arbeitsbedingungen, keine Absicherung (GKV, RV), hohe Verluste für Fiskus/SV | 2,7 bis 3,0 Millionen (2015) |

Eigene Darstellung.

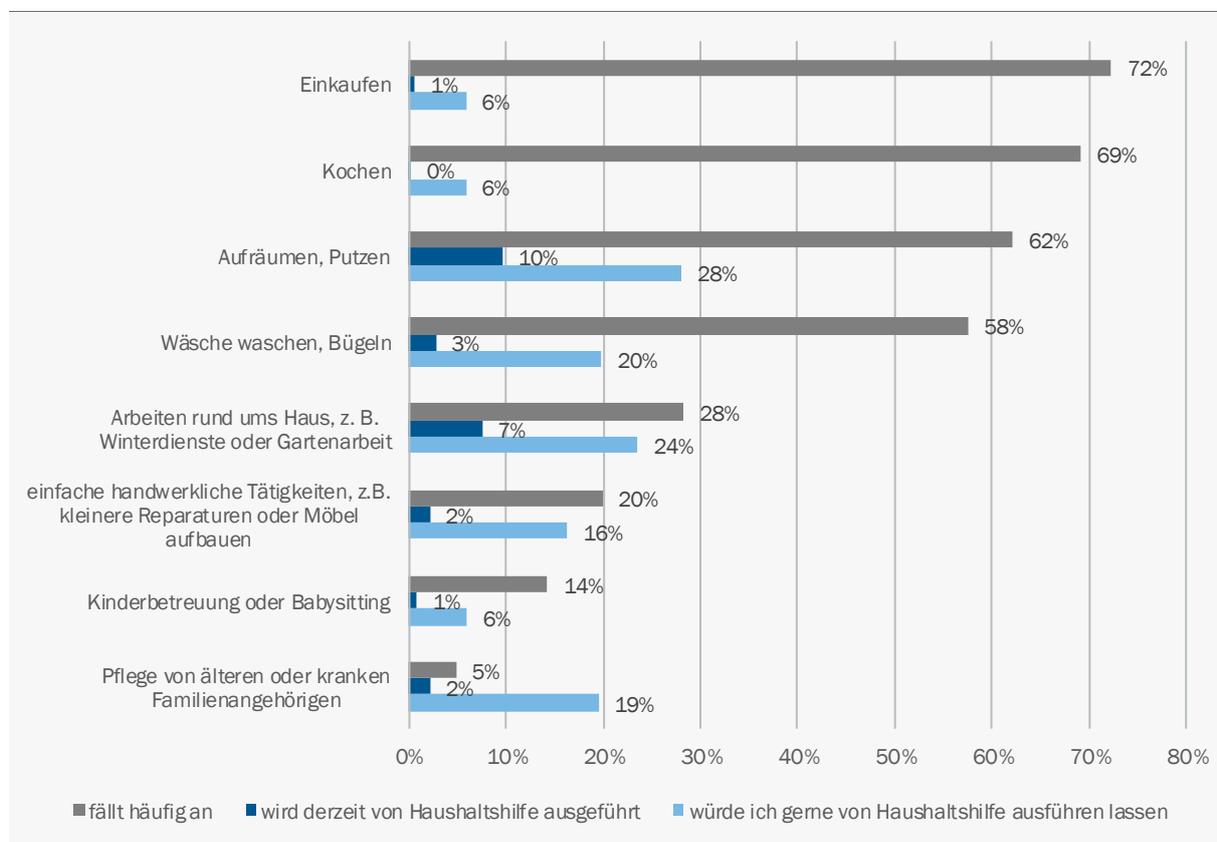
RV = Rentenversicherung, GKV = Gesetzliche Krankenversicherung, UV = Unfallversicherung, SV = Sozialversicherung

(*) Quellen zum Arbeitsangebot: Angestellte/Schwarzarbeiter: IW 2017; Minijobber: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See 2018; Selbstständige: IW 2016

2.3 Die Nachfrageseite

Im Jahr 2016 haben 3,6 Millionen Haushalte in Deutschland eine Haushaltshilfe beschäftigt. Das entspricht etwa 9 % aller Haushalte in der Bundesrepublik. Dieser Anteil ist seit der Jahrtausendwende relativ konstant (IW 2017). Die Ergebnisse der für diese Studie durchgeführten Forsa-Befragung (2019a) weisen mit 18 % eine doppelt so hohe Quote aus. Dies dürfte an der umfassenderen Definition haushaltsnaher Dienstleistungen liegen.⁵ Betrachtet man auf Basis der Befragung nur die Personen, die aktuell eine Haushaltshilfe für Aufräumen, Putzen, Wäsche waschen oder Bügeln in Anspruch nehmen, verringert sich die Quote der Inanspruchnahme auf rund 10 %.

Abbildung 1: Tätigkeiten nach Häufigkeit, Inanspruchnahme und Bedarf



Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

© Prognos 2019

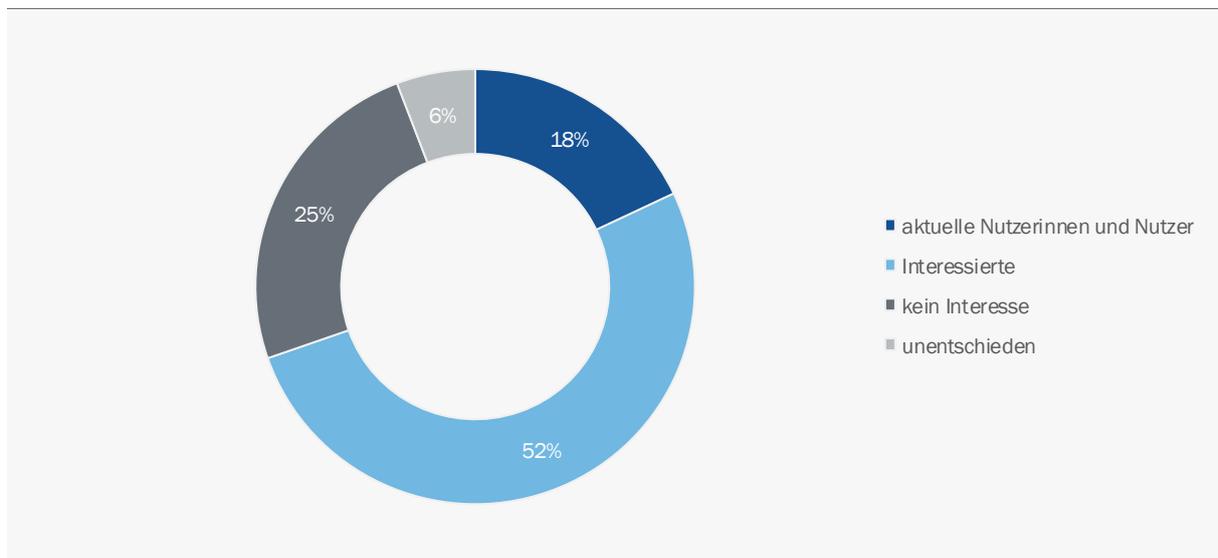
Gleichzeitig zeigt die Befragung, dass es die klassischen Tätigkeiten wie Putzen oder Bügeln sind, die im Haushalt am häufigsten anfallen (Abbildung 1). Tatsächlich von einer Haushaltshilfe gewünscht und ausgeführt werden neben Aufräumen, Putzen und Wäsche waschen auch Arbeiten rund ums Haus, die Pflege von Familienangehörigen sowie einfache handwerkliche Tätigkeiten. Kinderbetreuung und Babysitting sowie Einkaufen und Kochen werden hingegen weder aktuell

⁵ Abgefragt wurden gemäß der in Kapitel 2.1 beschriebenen Definition: Aufräumen, Putzen; Wäsche waschen, Bügeln; Kochen; Einkaufen; Kinderbetreuung oder Babysitting; Pflege von älteren oder kranken Familienangehörigen; Arbeiten rund ums Haus, z. B. Winterdienste und Gartenarbeit; einfache handwerkliche Tätigkeiten, z. B. kleiner Reparaturen oder Möbel aufbauen.

von Haushaltshilfen ausgeführt noch möchten die Befragten sie gerne an eine Haushaltshilfe übertragen.

Über die einzelnen Tätigkeitsbereiche hinweg geben 52 % aller Befragten an, dass sie Interesse an einer Haushaltshilfe haben. 25 % geben an, kein Interesse zu haben und 6 % sind unentschieden (Abbildung 2). 17 % der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer haben in der Vergangenheit bereits haushaltsnahe Dienstleistende beschäftigt.

Abbildung 2: Potenzial der Nutzerinnen und Nutzer



Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

© Prognos 2019

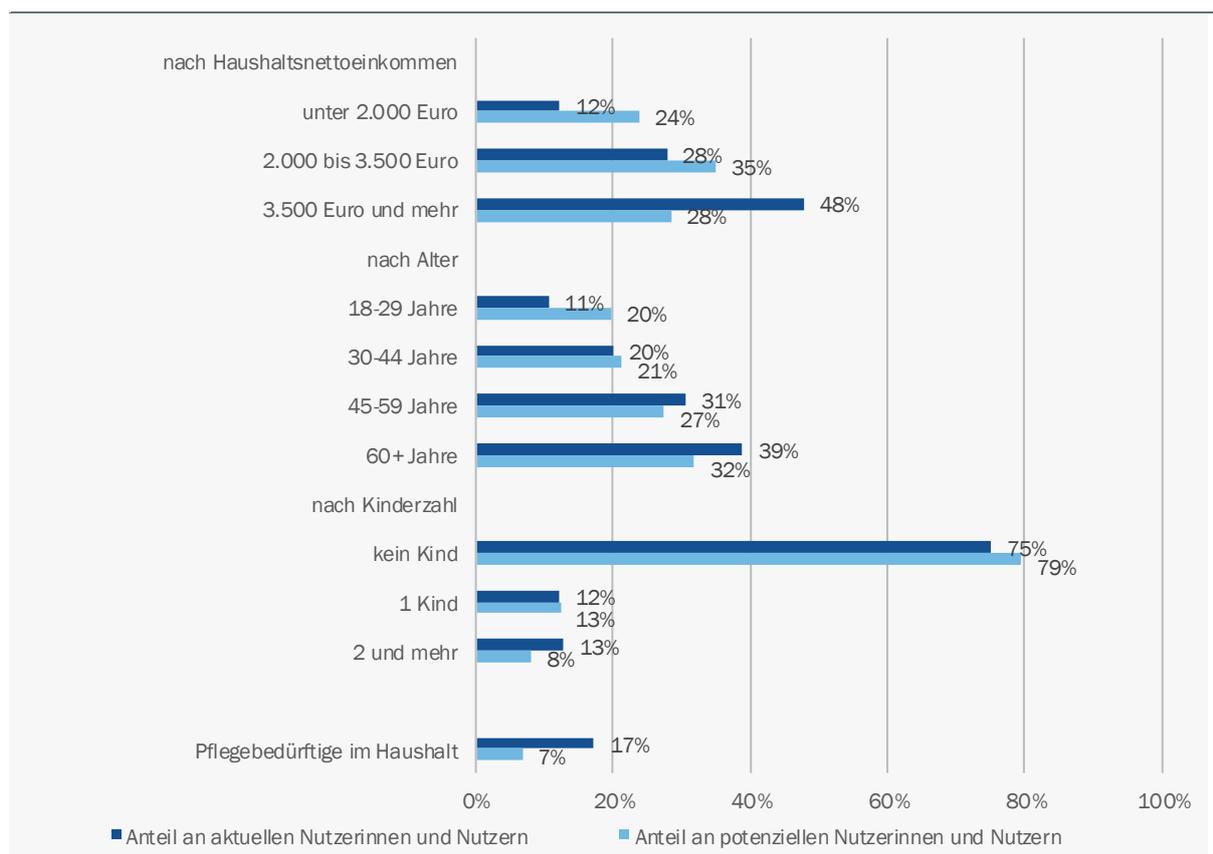
Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass die Zahl der interessierten Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen weiter ansteigen wird. Denn die demografischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen treiben die Nachfrage. Durch die Zunahme an Singlehaushalten wächst die Zahl der Privathaushalte in Deutschland schneller als in den vergangenen Dekaden und damit auch die Zahl potenzieller Konsumentinnen und Konsumenten haushaltsnaher Dienstleistungen. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft führt außerdem dazu, dass immer mehr ältere Menschen langfristig Unterstützung im Alltag benötigen, die Familienangehörige nur bedingt leisten können. Zudem verändern sich die Arbeitswelt und das Familienleben in zahlreichen deutschen Haushalten. Die Erwerbstätigenquote von Frauen steigt. Während im Jahr 2007 noch 67 % der Frauen im erwerbstätigen Alter erwerbstätig waren, waren es 2017 75 % (Destatis 2018). Heute sind oft beide Elternteile berufstätig und den Großteil des Tages außer Haus. Gleichzeitig steigen die Anforderungen seitens der Arbeitgeber an die Flexibilität ihrer Mitarbeitenden. Die Arbeitszeiten deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegen oft über dem gewünschten Pensum (IAB 2018), was Zeitdruck und (gefühltes) Stresslevel steigen lässt.

Nicht zuletzt infolge höherer Einkommenspfade von Frauen und der guten Konjunktur wächst der finanzielle Spielraum für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen, um sich die „Zeit“ zu kaufen, die viele Menschen im Zuge veränderter Erwerbsbiografien und Familienkonstellationen dafür selbst nicht (mehr) aufbringen können oder wollen (KAS 2016). Ihre knapp

bemessene Freizeit möchten viele Erwerbstätige nicht mit Arbeiten im Haushalt verbringen. Ein anderes Motiv für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen haben Familien mit Kindern oder älteren bzw. kranken Angehörigen. Sie benötigen Unterstützung bei der Betreuung und Pflege von Familienmitgliedern, um die Dreifachbelastung aus Erwerbsarbeit, Haushaltsführung und Betreuung von Kindern und/oder Angehörigen zu meistern (Edenred 2018). Besonders stark ausgeprägt ist diese Belastung bei Alleinerziehenden.

Tatsächlich sind es aber weder Familien noch Haushalte mit pflegebedürftigen Familienangehörigen, die besonders häufig haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen (Abbildung 3). Die größte Gruppe an Konsumentinnen und Konsumenten bilden mit 75 % Haushalte ohne Kinder. Die Berücksichtigung der Einkommenssituation der befragten Haushalte verdeutlicht, dass die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nicht nur von der familiären, sondern insbesondere von der finanziellen Situation der privaten Haushalte abhängt (Abbildung 3). Damit bestätigen die Erhebungen dieser Studie die Ergebnisse anderer empirischer Analysen wie IW (2017).

Abbildung 3: Aktuelle und potenzielle Nutzerinnen und Nutzer nach Einkommen, Alter, Kinderzahl und Pflegebedürftigen im Haushalt



Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

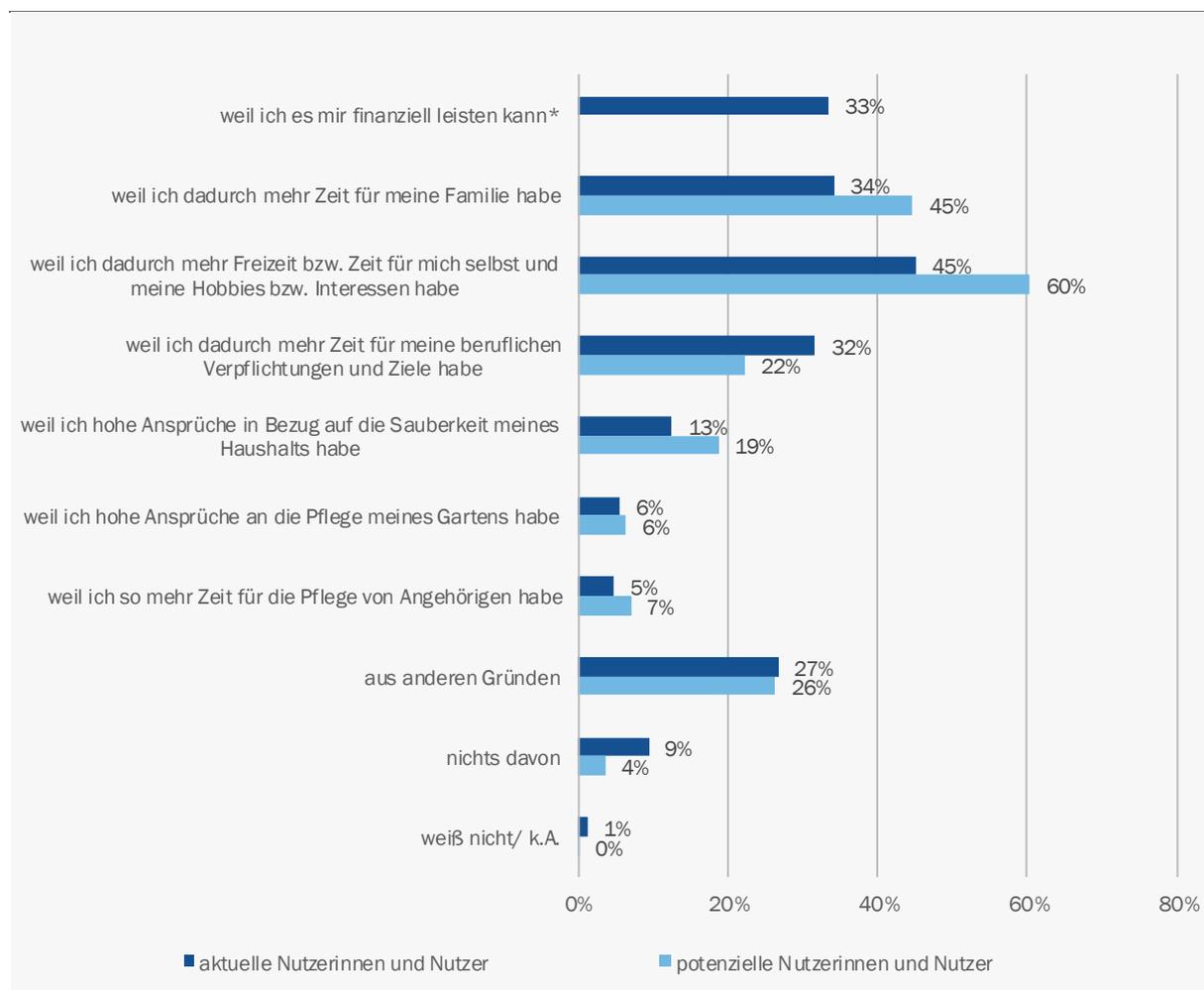
© Prognos 2019

Die Befunde der Forsa-Bürgerbefragung (2019a) zeigen darüber hinaus, dass Familien mit zwei und mehr Kindern einen deutlich überdurchschnittlichen Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen angeben. Mit rund 25 in Anspruch genommenen Dienstleistungsstunden pro Monat liegt

der von ihnen angegebene Wert etwas mehr als doppelt so hoch im Vergleich zum Durchschnitt über alle Befragten (12 Stunden/Monat).

Stellt man der differenzierten Betrachtung der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer eine ebenso differenzierte Analyse derjenigen gegenüber, die zukünftig gerne haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen würden (potenziellen Nutzerinnen und Nutzer), so zeigt sich, dass insbesondere Haushalte mit geringen Einkommen, junge Haushalte, aber auch kinderlose Haushalte einen höheren Anteil an den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern ausmachen als an den aktuellen. In diesen Gruppen ist das Nachfragepotenzial am größten (Abbildung 3).

Abbildung 4: Gründe für die (potenzielle) Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen



*Die Antwortmöglichkeit „weil ich es mir finanziell leisten kann“ stand nur für die aktuellen Nutzerinnen und Nutzer zur Verfügung.
 Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos. © Prognos 2019

Als Gründe für die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen geben die aktuellen Nutzerinnen und Nutzer am häufigsten (45 %) an, dass sie dadurch mehr Freizeit haben (Abbildung 4). An zweiter Stelle wird mehr Zeit mit der Familie genannt (34 %). Mehr Zeit für berufliche Ziele und

Verpflichtungen nennen 32 % der befragten aktuellen Nutzerinnen und Nutzer. Die Motivation dieser verteilt sich recht ähnlich über die genannten Gründe. Allerdings wird die zusätzliche Zeit für Freizeit (60 %) und Familie (45 %) noch deutlich häufiger genannt. Ebenfalls an vierter Stelle, aber mit geringerer Zustimmung, rangieren berufliche Ziele.

i

Zwischenfazit Nachfrageseite

- Schätzungsweise jeder zehnte Haushalt in Deutschland nutzt derzeit haushaltsnahe Dienstleistungen, überwiegend für klassische Tätigkeiten wie Putzen oder Bügeln.
- Das nachfrageseitige Interesse an Haushaltshilfen und damit das Potenzial der Nutzerinnen und Nutzern ist deutlich höher: Laut Forsa-Umfrage (2019a) käme für 52 % der Befragten die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen infrage.
- (Potenzielle) Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen versprechen sich davon vor allem mehr Freizeit und mehr Zeit für die Familie.
- Derzeit sind Haushaltshilfen vor allem in kinderlosen Haushalten höherer Einkommensgruppen tätig; Interesse an haushaltsnahen Dienstleistungen besteht aber gerade auch in Haushalten mit niedrigem bis mittlerem Einkommen.

2.4 Marktpreisbildung

Ein entscheidender Faktor, ob haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden und welche Form des Beschäftigungsverhältnisses gewählt wird, ist der Preis. Die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist jedoch von einer hohen Preissensibilität gekennzeichnet, die in engem Zusammenhang mit der ausgeprägten Schattenwirtschaft steht. Hinzu kommt, dass die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen immer durch Eigenleistung der Haushaltsmitglieder erbracht werden kann, sobald der Preis als zu hoch eingestuft wird (KAS 2016). Der hohe Schwarzmarktanteil und die unklare Erfassung haushaltsnaher Dienstleistungen in der Statistik führen gleichzeitig dazu, dass wenig verlässliche Informationen zu den Preisen für haushaltsnahe Dienstleistungen vorliegen.

Der durchschnittliche Preis für haushaltsnahe Dienstleistungen beträgt laut Forsa-Bürgerbefragung (2019a) 12,80 Euro (brutto) pro Stunde. Differenziert nach Beschäftigungsform werden im Schnitt 11,50 Euro an Minijobber gezahlt, 14 Euro an Soloselbstständige und 16,80 Euro an Dienstleistungsfirmen. Befragte, die ihre Haushaltshilfe schwarz beschäftigen, geben einen Stundenlohn von 12,30 Euro an. Die Ergebnisse können aufgrund geringer Fallzahlen⁶ sowie Schwierigkeiten bei der Erfassung von Schwarzarbeit (Fußnote 4) jedoch lediglich eine grobe Orientierung liefern.

Weitere Online-Recherchen zu den aktuellen Preisen für haushaltsnahe Dienstleistungen ergeben folgendes Bild: Bei der Vermittlung fest angestellter Haushaltshilfen über professionelle Dienstleistungsunternehmen liegen die Kosten zwischen 17 und 22 Euro pro Stunde (Berliner Zeitung 2017). Im Modellprojekt Baden-Württemberg werden für eine Stunde haushaltsnahe

⁶ Nur 158 Befragte machen gültige Angaben zu den gezahlten Preisen pro Stunde. Je nach Beschäftigungsform basieren die Ergebnisse auf Angaben von nur 13 Befragten.

Dienstleistung mit 18 bis 23 Euro ähnliche Preise bezahlt (Box in Kapitel 3.1). Online-Portale vermitteln Reinigungskräfte für 11 bis 43 Euro pro Stunde (Stiftung Warentest 2018). 15 % bis 20 % davon gehen als Kommission an die Vermittler, den Rest erhält die dort meist als Selbstständige oder Minijobber registrierte Reinigungskraft (Berliner Zeitung 2014). Bei gänzlich selbstständigen Haushaltshilfen liegen die Stundenlöhne zwischen 12 und 19 Euro inkl. Mehrwertsteuer. Wird die Dienstleistung als Minijob erbracht, ist mit Stundenlöhnen zwischen 8 und 13 Euro zu rechnen zzgl. Sozialabgaben (Berliner Zeitung 2017).

Die Ausführungen zeigen, dass es keinen einheitlichen Preis für haushaltsnahe Dienstleistungen gibt und dass belastbare Informationen über den Markt fehlen. Weder die Entlohnung der Dienstleistungserbringenden (Bruttostundenlohn) noch die von den Nachfragenden gezahlten Verbraucherpreise sind empirisch gesichert. Grundsätzlich gilt, dass zwischen Bruttostundenlohn und Verbraucherpreis in Abhängigkeit des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses und der möglicherweise anfallenden Vermittlungskosten eine Differenz entsteht.

Die folgenden Überschlagsrechnungen veranschaulichen diesen Sachverhalt: Bei Minijobbern summieren sich die Abgaben für Renten-, Kranken- und Unfallversicherung sowie für zusätzliche Umlagen und Pauschsteuern auf maximal 14,7 % der Kosten. Ausgehend von dem in der Befragung ermittelten durchschnittlichen Verbraucherpreis von 11,50 Euro pro Stunde für Minijobber ergibt sich damit rechnerisch ein Bruttostundenlohn von mindestens 10 Euro. Andere Werte ergeben sich für Selbstständige: Geht man im Fall von Soloselbstständigen davon aus, dass es sich um Kleinunternehmer mit Jahresumsätzen bis maximal 17.500 Euro handelt, kann der Selbstständige mit einem ermäßigten Beitrag zur freiwilligen Krankenversicherung von 14 % (plus Zusatzbeitrag) sowie mit Beiträgen zur gesetzlichen Pflegeversicherung von 3,3 % (kinderlos) bzw. 3,05 % (Eltern) kalkulieren. Eine Arbeitslosenpflichtversicherung besteht ebenso wenig wie eine Rentenversicherungspflicht und auch die Umsatzsteuerpflicht entfällt. Ausgehend von dem in der Befragung ermittelten durchschnittlichen Verbraucherpreis von 14 Euro pro Stunde für Selbstständige ergibt sich rechnerisch ein Bruttostundenlohn von rund 12 Euro.

Bei über Dienstleistungsagenturen vermittelten Stunden sind die Preissetzung und -bestimmung weniger transparent. Die von ihnen vermittelten Haushaltshilfen können als Minijobber, Selbstständige oder aber als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte angestellt sein. Die Kosten einer Dienstleistungsstunde setzen sich zusammen aus Personal- und Gemeinkosten, einer Gewinnmarge sowie der Mehrwertsteuer. Zu den Personalkosten zählen neben den gezahlten Löhnen die Lohnzusatzkosten sowie Kosten für Ausfall- und Urlaubszeiten. Unter Gemeinkosten werden Ausgaben für Verwaltung und Management, Betriebskosten, Steuern sowie Kosten für die Mitgliedschaft in einer Handwerkskammer oder in den Industrie- und Handelskammern gefasst. Prognos (2012) ermittelt für Dienstleistungsunternehmen mit 100 % sozialversicherungspflichtig (SV) Beschäftigten einen Aufschlag auf den Arbeitnehmerstundenlohn von rund 100 % (Stundenlohn 9,40 Euro; Endpreis 19,60 Euro). Gemäß einer Studie des IAB liegt ein gewinnbringender Verbraucherpreis für Dienstleistungsunternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei mehr als 25 Euro pro Stunde (IAB 2019).

Die Ausführungen machen das Spannungsfeld für die Preissetzung im Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen deutlich: Einerseits führt das knappe Arbeitsangebot zu steigenden Bruttostundenlöhnen. Die verfügbaren Informationen deuten auf durchschnittliche Bruttostundenlöhne in Höhe von rund 11 Euro hin, was über dem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 9,19 Euro (Stand 2019) liegt. Andererseits dürfen die Preisaufschläge der Vermittler nicht zu hoch ausfallen, da die Nachfrage sehr preissensibel ist. Das Preisaufschläge von 100 % und mehr durchsetzbar sind, bleibt vor diesem Hintergrund kritisch zu bewerten.



Zwischenfazit Marktpreisbildung

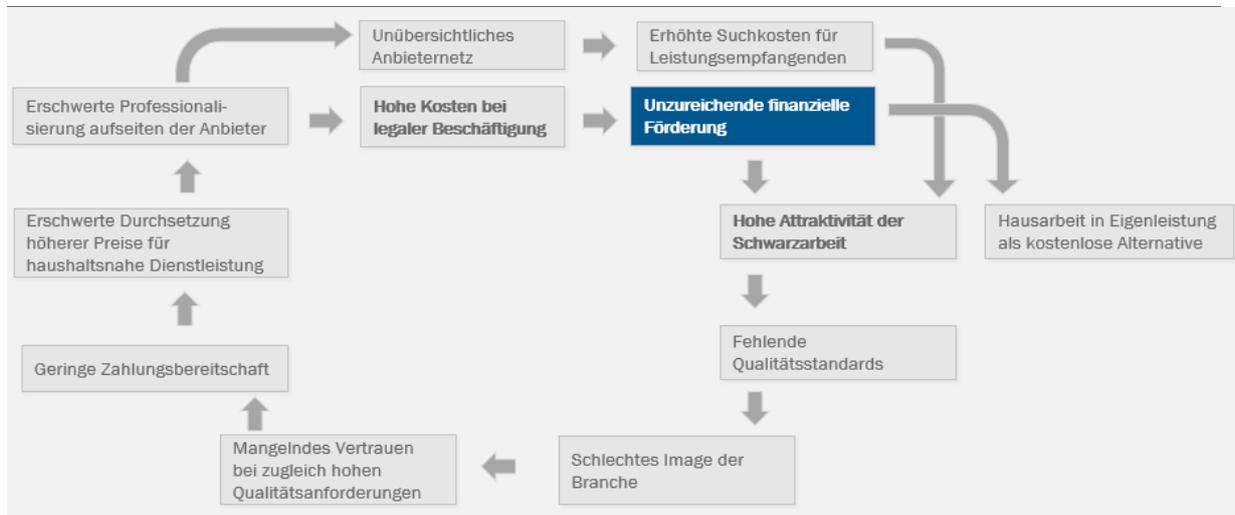
- Aufgrund intransparenter Preissetzungen und hohem Schwarzmarktanteil mangelt es an gesicherten empirischen Daten über Stundenlöhne und Verbraucherpreise.
- Vor dem Hintergrund eines knappen Arbeitsangebots scheinen sich Stundenlöhne oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns etabliert zu haben. Die verfügbaren Informationsquellen deuten auf durchschnittliche Bruttostundenlöhne für Haushaltshilfen in Höhe von rund 11 Euro hin.
- Insbesondere die Preissetzung von Dienstleistungsagenturen ist wenig transparent. Die kalkulierten Preisaufschläge müssen hoch genug sein, um nachhaltig wirtschaften zu können und dürfen dabei gleichzeitig nicht die preissensiblen Nachfrager abschrecken. Das sich Preisaufschläge von 100 % und mehr durchsetzbar sind, bleibt vor diesem Hintergrund kritisch zu bewerten.

2.5 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Inanspruchnahme

Nachfrageseitig

Solange haushaltsnahe Dienstleistungen alternativ in kostenloser Eigenleistung oder preisgünstig auf dem Schwarzmarkt erbracht werden können, werden professionelle Anbieter mit ihren hohen Verbraucherendpreisen nicht konkurrenzfähig sein. Daraus ergibt sich ein Teufelskreis (Abbildung 5), der den gesamten Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen prägt und deren Einzelaspekte in den folgenden Absätzen näher beschrieben werden: Die geringe Zahlungsbereitschaft aufseiten der Konsumentinnen und Konsumenten erschwert die Durchsetzung höherer Preise. Stattdessen bleiben illegale Beschäftigung oder Hausarbeit in Eigenleistung attraktiver, da es die kostengünstigere Alternative darstellt. Auf dem Schwarzmarkt sind allerdings die Qualitätsstandards in der Regel niedriger als bei professionellen Anbietern, weil die geringen Preise weder die Anstellung qualifizierter Haushaltshilfen noch die Durchsetzung von Qualitätsstandards erlauben. Zugleich sind aber die nachfrageseitigen Qualitätsanforderungen hoch, schließlich handelt es sich um eine Tätigkeit im eigenen Haushalt oder um die Betreuung von Familienmitgliedern. Diese hohe Qualität der Leistungen kann gerade bei illegaler Beschäftigung aber oft nicht erfüllt werden, was das Image der gesamten Branche zusätzlich verschlechtert. Hinzu kommt ein unübersichtliches Netz an Anbietern, deren Qualität schwer abzuschätzen ist. Die Folge: Private Haushalte sind nicht bereit, höhere Preise für haushaltsnahe Dienstleistungen zu bezahlen, und der Kreislauf beginnt von vorne. Ohne finanzielle Unterstützung durch Staat oder Arbeitgeber lässt sich diese, den Schwarzmarkt implizit fördernde Funktionslogik, nicht durchbrechen.

Abbildung 5: Funktionsweise auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen

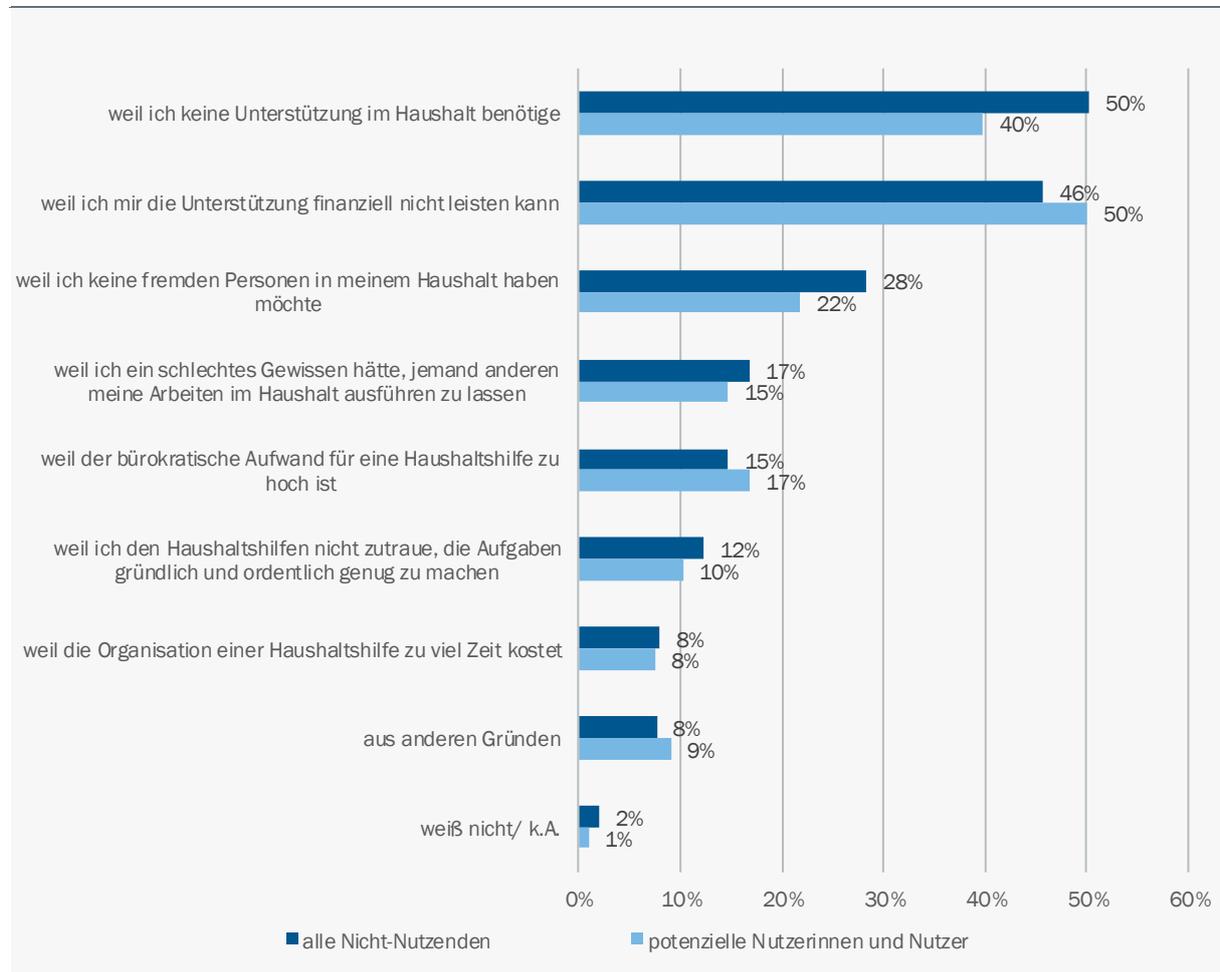


Eigene Darstellung.

© Prognos 2019

Die hohe **Preissensitivität** der privaten Haushalte stellt nachfrageseitig somit ein fundamentales Hemmnis bei der Inanspruchnahme (legaler) haushaltsnaher Dienstleistungen dar. Das belegen auch die Ergebnisse der Forsa-Befragung (2019a): 46 % aller aktuellen Nichtnutzenden beschäftigen keine Haushaltshilfe, weil sie sich laut eigenen Angaben diese Unterstützung finanziell nicht leisten können. Unter denjenigen, die grundsätzlich an einer Nutzung interessiert sind, liegt der Anteil mit 50 % noch etwas höher (Abbildung 6).

Abbildung 6: Gründe für Nichtinanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen aller Nichtnutzenden im Vergleich zu potenziellen Nutzerinnen und Nutzern



Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

© Prognos 2019

Neben der geringen preislichen Wettbewerbsfähigkeit legal beschäftigter Haushaltshilfen stellt die Unsicherheit über die **Qualität** deren Arbeit eine weitere Hürde dar. Dieser Aspekt hindert 10 % der grundsätzlich an Unterstützung interessierten Haushalte an der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (Abbildung 6). Zu der Skepsis tragen fehlende Qualitätsstandards, Schwarzarbeit und das schlechte Image der gesamten Branche bei (Rambøll 2011). Gleichzeitig sind die Qualitätsanforderungen aufseiten der Konsumentinnen und Konsumenten hoch, weil die Dienstleistenden allein im eigenen Haushalt tätig sind und gegebenenfalls die eigenen Kinder, Angehörigen oder Haustiere betreuen. 22 % der Befragten, die ein grundsätzliches Interesse an der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen haben, begründen ihre aktuelle Nichtnutzung damit, dass sie keine fremden Personen in ihrem Haushalt haben möchten. Auch dieses Problem bzw. die Sorge mangelnder Qualität steht in direktem Zusammenhang mit der hohen Preissensitivität der Konsumentinnen und Konsumenten (Abbildung 5): Sie fördert angesichts kostengünstiger Alternativen und unzureichender staatlicher oder arbeitgeberseitiger Bezuschussung die illegale Beschäftigung. Schwarzarbeit erschwert wiederum die Professionalisierung der Anbieter, die über Qualifizierung, höhere Löhne und seriöse Vermittlung der Haushaltshilfen

Image und Qualität in der Branche nachhaltig verbessern könnte. Laut IFOK et al. (2014) würden einheitliche Qualitätsstandards für haushaltsnahe Dienstleistungen zu einer höheren Kundenzufriedenheit und zu einer generellen Professionalisierung der Branche beitragen. Gleichzeitig dürfen sie nicht zu deutlichen Mehrkosten für Anbieter und Kunden führen, weil diese auf dem Markt kaum durchsetzbar wären.

Skepsis hinsichtlich der Qualität der Haushaltshilfen und ein unübersichtliches Netz an mehr oder weniger professionellen Anbietern machen es für Konsumentinnen und Konsumenten schwer, eine geeignete Haushaltshilfe zu finden. Die **Vermittlung** muss ausgeweitet und professionalisiert werden, um den zeitlichen Aufwand für die Suche zu reduzieren und eine angemessene Qualität der Leistungen zu garantieren. In der Praxis läuft die Vermittlung darum oft über persönliche Kontakte und Empfehlungen aus dem Bekanntenkreis. Zunehmend an Bedeutung gewinnen überregionale Online-Vermittlungsportale. Laut einer repräsentativen Befragung des IT-Branchenverbands BITKOM aus dem Jahr 2017 bucht etwa jeder Siebte haushaltsnahe Dienstleistungen heute online (BITKOM 2017). Doch auch die Online-Anbieter können die Qualität der Dienstleistungen über die Vermittlung hinaus nicht immer sicherstellen (BMW 2017).

Allzu **bürokratische Prozesse** bei Vermittlung, Anstellung und Bezahlung der Haushaltshilfen stehen einer vermehrten Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ebenfalls im Wege. 17 % der an haushaltsnahen Dienstleistungen interessierten Haushalte geben in der Bürgerbefragung an, dass ihnen der bürokratische Aufwand für eine Haushaltshilfe zu hoch ist (Abbildung 6).

Eine weitere große Hürde bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen besteht in der **gesellschaftlichen Akzeptanz**. In Deutschland gilt es gemeinhin als Luxus einkommensstarker Gesellschaftsschichten, sich eine Haushaltshilfe zu leisten, während in anderen Ländern die externe Unterstützung im Haushalt oder bei der Kinderbetreuung sehr verbreitet ist (KAS 2016). Andere für sich arbeiten zu lassen, wird teilweise als unangenehm empfunden. So wurde beispielsweise im Onlinemagazin *jetzt* die Frage diskutiert, ob es „unmoralisch“ sei, als Studentin eine Putzhilfe in der WG zu engagieren (Assaad 2018). Auch die Ergebnisse der Forsa-Befragung (2019a) zeigen, dass 15 % der interessierten Nutzerinnen und Nutzer ein schlechtes Gewissen hätten, jemand anderen ihre Arbeit im Haushalt ausführen zu lassen (Abbildung 6).

Angebotsseitig⁷

Zu den angebotsseitigen Hemmnissen auf dem Markt haushaltsnaher Dienstleistungen zählen insbesondere die Gewinnung geeigneter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und – angesichts der preissensiblen Nachfrageseite – die begrenzten Möglichkeiten, höhere Preise durchzusetzen.

Die Angebotsseite haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland gilt generell als unterentwickelt. Eine große Schwierigkeit besteht darin, vertrauenswürdige und zugleich fachlich qualifizierte **Personal vor Ort zu finden**. Zusätzlich werden oftmals Führerschein und privater PKW sowie ausreichende Deutschkenntnisse verlangt. Weil gerade die persönliche Eignung in üblichen Bewerbungsverfahren aber schwer zu überprüfen ist, rekrutieren Dienstleistungsunternehmen neue Mitarbeitende häufig über persönliche Kontakte oder Empfehlungen von Kolleginnen und Kollegen. Selbst die fachliche Qualifikation lässt sich in diesem Berufsfeld schwieriger ermitteln

⁷ Dieser Abschnitt bezieht sich auf Ergebnisse von GIB (2012) sowie auf Diskussionsergebnisse eines Workshops von ESN/Edenred zu häuslicher Pflege und Haushaltshilfe am 02. April 2019 in Berlin.

als in anderen Bereichen. Denn es gibt kaum formale Abschlüsse oder Berufsbilder, die speziell für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen qualifizieren.

Abgesehen von der individuellen Eignung spielt die **konjunkturelle Lage auf dem Arbeitsmarkt** für die Rekrutierung von Haushaltshilfen eine zentrale Rolle. Der Fachkräftemangel⁸ erschwert es gerade Arbeitgebern in weniger attraktiven Branchen wie den haushaltsnahen Dienstleistungen, Mitarbeitende zu finden und zu binden. Das schlechte Image der Branche beeinträchtigt also nicht nur die Nachfrage, sondern auch das Angebot: Die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen ist mit körperlich anstrengender Arbeit und vergleichsweise **geringem Lohn** verbunden. Die Durchsetzung höherer Preise für haushaltsnahe Dienstleistungen scheitert wiederum an der geringen Zahlungsbereitschaft vieler Nutzerinnen und Nutzer, die im Zweifelsfall illegale Beschäftigungsverhältnisse aus finanziellen Gründen vorziehen. Aus den gleichen Gründen ziehen potenzielle Haushaltshilfen als Anbieter andere Berufsfelder oder illegale Beschäftigung vor.

i**Zwischenfazit Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Inanspruchnahme**

- Die Hemmnisse sind vielfältig und bestehen sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite.
- Nachfrageseitig liegt das Kernproblem in der hohen Preissensitivität der Nutzerinnen und Nutzer. Verstärkt wird dieser Aspekt durch die stets verfügbaren, preisgünstigeren Alternativen in Form von Eigenleistung und Schwarzarbeit.
- Weitere Hemmnisse auf der Nachfrageseite bestehen in der Qualität der Leistungen, der schwierigen Vermittlung, den teils bürokratischen Prozessen und der geringen gesellschaftlichen Akzeptanz für haushaltsnahe Dienstleistungen.
- Angebotsseitig wird der Markt vor allem durch einen Mangel an qualifiziertem Personal gehemmt. Das geringe Lohnniveau der Branche und die derzeit gute Lage auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verschärfen dieses Problem.

⁸ Kapitel 3.5 erläutert, inwiefern die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen den gesamtwirtschaftlichen Fachkräftemangel abmildern kann. Zugleich erschwert ebenjener Fachkräftemangel die Rekrutierung professioneller Haushaltshilfen.

3 Volkswirtschaftliche Effekte eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen

Die vorangegangene Marktanalyse hat gezeigt, dass der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen in Deutschland steigt und bereits aktuell nicht mit legalen Angeboten gedeckt werden kann. Es wurden verschiedene Hemmnisse der Inanspruchnahme auf der Nachfrageseite identifiziert und aufgezeigt, dass insbesondere die geringe Zahlungsbereitschaft für haushaltsnahe Dienstleistungen verhindert, dass sich legale Anbieter am Markt etablieren. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern fällt die staatliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen in Deutschland dabei verhältnismäßig gering aus.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden basierend auf Erkenntnissen aus dem In- und Ausland und den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Forsa-Befragungen erfolgsversprechende Fördermodelle identifiziert. Für zwei Fördermodelle werden Ausgestaltungsmöglichkeiten in Form von Szenarien ausgearbeitet und auf dieser Grundlage Berechnungen zur Quantifizierung des ökonomischen Impacts durchgeführt.

3.1 Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen

Erkenntnisse aus dem Ausland

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die zielgerichtete finanzielle Förderung der Nachfrageseite ein erfolgsversprechendes Konzept sein kann, um durch zusätzliche Mittel die geringe Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer zumindest teilweise auszugleichen. So sind höhere Preise für haushaltsnahe Dienstleistungen realisierbar und Schwarzarbeit als Alternative verliert an Attraktivität (Abbildung 5).

Andere europäische Länder waren mit solchen Fördermodellen bereits erfolgreich darin, die Preisdifferenz zwischen legalen und illegalen Anbietern zu reduzieren. In Frankreich z. B. hat das nachfrageorientierte CESU-Programm zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage nach legal erbrachten haushaltsnahen Dienstleistungen geführt (folgende Box). Mit pauschaler Förderung der Nachfrageseite durch den Staat ist es allerdings nicht getan. So zeigen die in Deutschland geltenden Steuererleichterungen, dass die finanzielle Förderung zielgruppenorientiert ausgestaltet sein muss. Familien und Alleinerziehende könnten von Unterstützung im Haushalt besonders profitieren, doch die Förderung erreicht sie kaum, weil Haushalte mit niedrigen Einkommen ohnehin einkommensteuerfrei sind (KAS 2016). Zugleich müssen die Kosten der öffentlichen Hand im Blick gehalten werden, wie die Erfahrungen aus Belgien verdeutlichen. Die alleinige und umfassende Stabilisierung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen durch öffentliche Gelder ist dort mit massiven Staatsausgaben einhergegangen. Das belgische Modell der *Dienstencheques* sieht öffentliche Zuschüsse in Höhe von gut 15 Euro und damit über 70 % des Werts des Leistungsgutscheins vor (folgende Box). Das steuerfinanzierte HomeService-Programm in Dänemark – wenngleich angebotsseitig ausgerichtet – brach gänzlich zusammen, nachdem die staatlichen Programm-Subventionen reduziert wurden.

Um den Druck auf die öffentlichen Finanzen abzumildern und die Nachfrageseite zugleich effektiv zu stärken, bedarf es zusätzlicher Förderer. In Frankreich hat man mit der Einbindung von

Unternehmen gute Erfahrungen gemacht. Das dortige CESU-Modell wird durch Arbeitgeberzuschüsse und staatliche Förderung finanziert, bei Bedarf können Nutzerinnen und Nutzer den Gutscheinwert mit eigenen Zahlungen aufstocken. Diese Dreiteilung in der Finanzierung entlastet die öffentliche Hand und bietet Unternehmen zugleich die Möglichkeit, ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen. Damit Unternehmen sich an der Finanzierung beteiligen, werden ihnen in Frankreich umfangreiche Steuervorteile gewährt. Letztlich tragen sie dadurch weniger als die Hälfte des an die Mitarbeitenden ausgegebenen Gutscheinzuschusses.

i

Nachfrageorientierte Förderprogramme im In- und Ausland

Das französische Modell *Chèque Emploi Service Universel* (CESU)

- Arbeitgeberbezuschusstes und staatlich gefördertes Gutscheinmodell zur leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft.
- Teilnehmende Unternehmen bieten ihren Mitarbeitenden Gutscheine an, mit denen Haushaltsdienstleistungen externer Anbieter bezahlt werden können. Mitarbeitende können den Gutscheinwert bei Bedarf mit eigenen Zahlungen aufstocken.
- Die Attraktivität für Unternehmen und Mitarbeitende ist wegen umfangreicher Steuervorteile hoch (Gutscheinzuschuss von 100 Euro kostet das Unternehmen lediglich 42 Euro).
- Steuer- und Sozialabgaben auf Seite der Arbeitnehmenden (Dienstleistende) und der Arbeitgeber (= mitarbeitende Person, welche den Gutschein erhält) trägt in beiden Fällen der Haushalt.

Das schwedische Modell der Steuerbegünstigungen

- Steuerliche Begünstigung privater Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen mit dem Ziel, den Schwarzmarkt einzudämmen.
- 2 Kategorien: *ROT-avdrag* bei handwerklichen Dienstleistungen, *RUT-avdrag* bei Dienstleistungen im Haushalt wie Putzen oder Babysitten.
- Steuervergünstigungen in Höhe von 50 % der jährlichen Ausgaben, maximal jedoch 4.800 Euro/Person.

Das belgische Modell der *Dienstencheques*

- Staatlich finanziertes Gutscheinmodell mit dem Ziel, Geringqualifizierte in Beschäftigung zu bringen.
- Haushalte erwerben Dienstleistungsschecks mit einem Gutscheinwert von 22 Euro pro Stunde, für die sie effektiv nur 9 Euro bezahlen. Darüber hinaus sind die Ausgaben für die Haushalte zu 30 % steuerlich abzugsfähig. Die Differenz zwischen Gutscheinwert (22 Euro) und Preis (6,30 Euro) wird mit staatlichen Mitteln gedeckt.
- Schecks werden ausschließlich bei zertifizierten Agenturen (Dienstleistungsunternehmen, Zeitarbeitsfirmen, Dritter Sektor, Kommunen) für Hausarbeiten eingelöst.
- Verwaltung und Koordination erfolgt über Betreiber, die im Auftrag der belgischen Behörden tätig sind und bei denen sich teilnehmende Haushalte registrieren müssen.
- Einfache Handhabung durch elektronische Gutscheine oder Papier-Gutscheine

Das baden-württembergische Gutscheinmodell (Modellprojekt)

- Staatlich finanziertes Gutscheinmodell mit dem Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern sowie die Schattenwirtschaft zu bekämpfen.
- Zielgruppe sind Frauen und Männer, die berufstätig sind bzw. wieder in ihren Job einsteigen möchten und Kinder oder pflegebedürftige Angehörigen haben.
- Haushalte erhalten 20 Gutscheine pro Monat à 12 Euro pro Stunde als staatlichen Zuschuss. Die Kosten pro Dienstleistungsstunde liegen zwischen 18 Euro und 23 Euro.
- Die Ausgabe der Gutscheine erfolgt durch die Agenturen für Arbeit vor Ort, die Erstattung durch die Diakonie Württemberg.
- Gutscheine können bei ausgewählten lokalen Anbietern wie Diakonie oder Caritas eingelöst werden.

Obwohl die bisherigen empirischen Befunde und Erfahrungen aus dem Ausland eine Förderung der Nachfrage nahelegen, darf die Angebotsseite nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben. Denn die Entscheidung der Nutzenden fällt auf Basis des zur Verfügung stehenden Angebots: Damit weniger Nutzerinnen und Nutzer Haushaltshilfen illegal beschäftigen, bedarf es neben finanzieller Förderung auch höherer Qualitätsstandards und professionellere Anbieter, die die Nutzerinnen und Nutzer überzeugen. Professionelle haushaltsnahe Dienstleistende sind gefragt, damit sich die Branche als Ganzes professionalisiert und ihr Image verbessern kann (Abbildung 5). Gepaart mit finanzieller Förderung verbessern sich infolgedessen auch die Einkommens- und Arbeitsbedingungen der Haushaltshilfen. Wie professionelle Anbieter gezielt gestärkt werden können, zeigen die Beispiele aus Schweden, Belgien und Baden-Württemberg. In Belgien können die Dienstleistungsschecks ausschließlich bei zertifizierten Agenturen wie Dienstleistungsunternehmen, Zeitarbeitsfirmen, Organisationen des dritten Sektors oder Kommunen eingelöst werden, deren Mitarbeitende in Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt sind. Schweden gewährt steuerliche Vergünstigungen darüber hinaus bei direkter Beschäftigung von Selbständigen durch private Haushalte. Im baden-württembergischen Modellprojekt wird die Förderung nur bei Inanspruchnahme lokaler Anbieter wie Diakonie oder Caritas gewährt.

Kapitel 2.5 hat gezeigt, dass die unbürokratische Anwendung aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer einen relevanten Erfolgsfaktor bei der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen darstellt. Die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland machen allerdings deutlich, dass die Verringerung des bürokratischen Aufwands lediglich ein flankierendes Element der Fördermodelle sein kann. Die Haushaltsschecks für Minijobber in Deutschland ebenso wie das österreichische DLS-Modell beinhalten im Kern eine Verringerung des bürokratischen Aufwands bei der Inanspruchnahme von Unterstützung im Haushalt. Weil die Programme aber mit keiner oder nur sehr geringer finanzieller Förderung einhergehen, werden sie kaum genutzt. Im Gegensatz dazu scheint der Erfolg des französischen CESU-Modells aus einem attraktiven Gesamtpaket aus mehreren Finanzierungsquellen, der Einbindung von Unternehmen und einer einfachen Handhabung aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer zu resultieren.

Tabelle 3: Nachfrageseitige Fördermodelle im internationalen Vergleich

| | Frankreich | Belgien | Schweden | Deutschland |
|------------------------------|--|--|---|---|
| Name | Chèque Emploi Service Universel | Dienstencheques | ROT avdrag / RUT avdrag* | Modellprojekt Baden-Württemberg |
| Finanzierung | Staat und Unternehmen | Staat | Staat | Staat |
| Funktionsweise | <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitgeberbezuschusste Gutscheine für Mitarbeitende - Umfassende Steuervergünstigungen für Unternehmen und private Haushalte/Mitarbeitende | <ul style="list-style-type: none"> - Hohe staatliche Zuschüsse für Dienstleistungsschecks - Steuervergünstigungen für private Haushalte | <ul style="list-style-type: none"> - Steuervergünstigungen für Unternehmen und private Haushalte | <ul style="list-style-type: none"> - Staatlich finanzierte Dienstleistungsgutscheine für private Haushalte |
| Ergebnis | <ul style="list-style-type: none"> - Sehr hohe Inanspruchnahme - Deutlicher Anstieg der SV-pflichtigen Beschäftigung - Überschaubare staatl. Ausgaben wegen positiver Gesamteffekte | <ul style="list-style-type: none"> - Funktionierende Prozesse - Hohe Zahl an Nutzerinnen und Nutzern und Beschäftigten - Nur möglich mithilfe massiver staatlicher Subventionierung | <ul style="list-style-type: none"> - Erhöhte Zahl an Nutzerhaushalten - Senkung von Schwarzarbeit, aber nur in begrenztem Umfang (10%) | <ul style="list-style-type: none"> - Höhere Qualität der Leistungen - Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Abschluss des Modellprojekts und Evaluation stehen noch aus. |
| Beschäftigungseffekte | Unbekannt; insgesamt 1,29 Millionen Beschäftigte im PHS-Sektor im Jahr 2013 | Von den knapp 150.000 Beschäftigten registrierter Dienstleistungsunternehmen im Jahr 2013 waren ca. 35% zuvor arbeitslos | 15.000 neue Stellen zwischen 2007 und 2011 | unbekannt |
| Kosten | Nettokosten in Höhe von 2.640 Mio. Euro bzw. 5.000 Euro je Vollzeit-Beschäftigtem | Nettokosten (ohne Zweitrundeneffekte) in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro bzw. 3.900 Euro je Beschäftigte | <ul style="list-style-type: none"> - ROT 2009 bis 2010: auf jeden in ROT investierten Euro kamen ca. 1,50 Euro zusätzliche Steuereinnahmen. - RUT 2009 bis 2010: Kosten von ca. 100 Millionen Euro standen zusätzlichen Steuereinnahmen in etwa gleicher Höhe gegenüber | unbekannt |

Quelle: Europäische Kommission (2015), Europäische Kommission (2016)

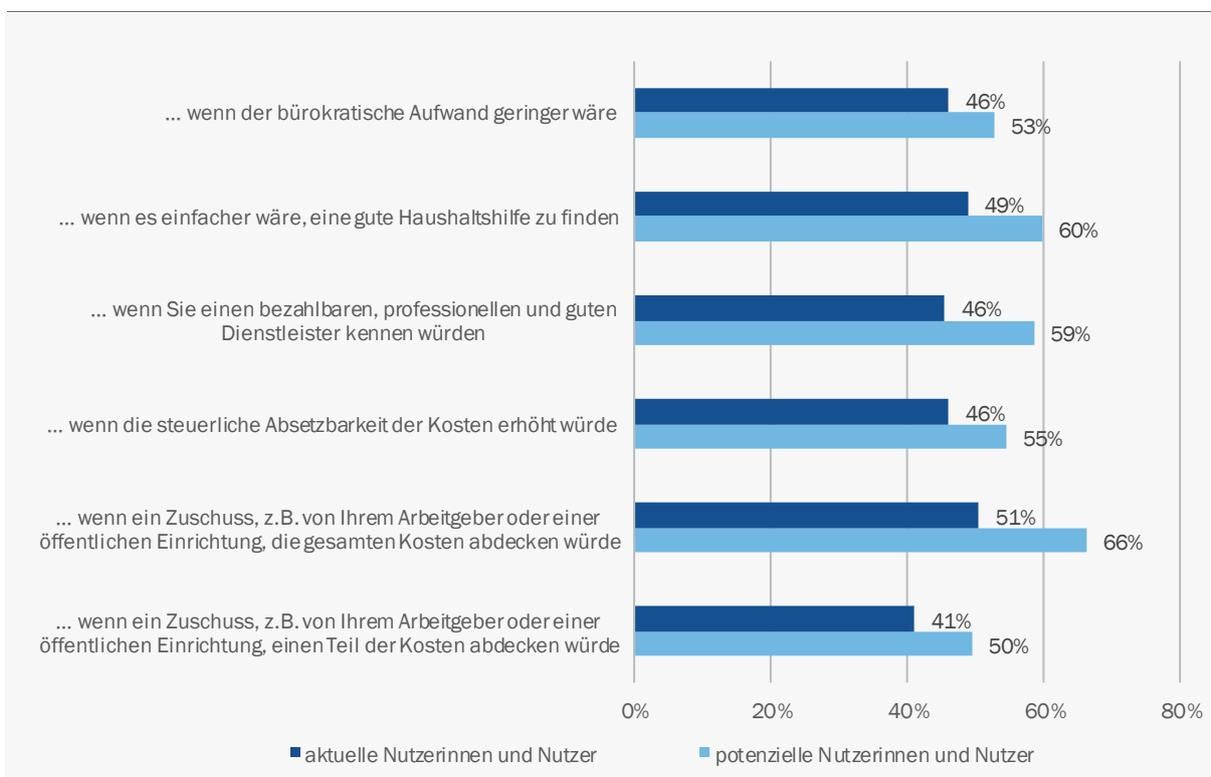
Als wichtige Aspekte für eine erfolgreiche Förderung können dabei auf Grundlage der erläuterten Erfahrungen im Ausland die folgenden Punkte identifiziert werden:

- Verringerung der Preisdifferenz zwischen legalen und illegalen Anbietern durch (teil-)staatliche Förderung der Nachfrageseite
- Ausweitung der Finanzierungsquellen durch die Einbindung von Unternehmen
- Eindämmung des Schwarzmarkts und Verbesserung der Arbeits- und Einkommensbedingungen für Beschäftigte durch gezielte Förderung professioneller Anbieter
- Unbürokratische Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen als flankierendes Förderelement

Erkenntnisse aus der Bürgerbefragung

In der für diese Studie durchgeführten Forsa-Bürgerbefragung (2019a) wurde ermittelt, welche Art der Förderung bei den Befragten zu einer (vermehrten) Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen führen würde. Die Zustimmung der aktuellen und potenziellen Nutzerinnen und Nutzer liegt über alle abgefragten Fördermöglichkeiten zwischen 46 % und 66 % (Abbildung 7). Dieses Ergebnis zeigt, dass auch die Befragten nicht ein zentrales Hemmnis auf dem Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen identifizieren, sondern an verschiedenen Stellen Förderpotenzial sehen.

Abbildung 7: Bewertung unterschiedlicher Fördermodelle*



*Den Befragten wurde die Frage gestellt, ob sie die Dienste einer Haushaltshilfe (vermehrt) in Anspruch nehmen würden, ...

Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

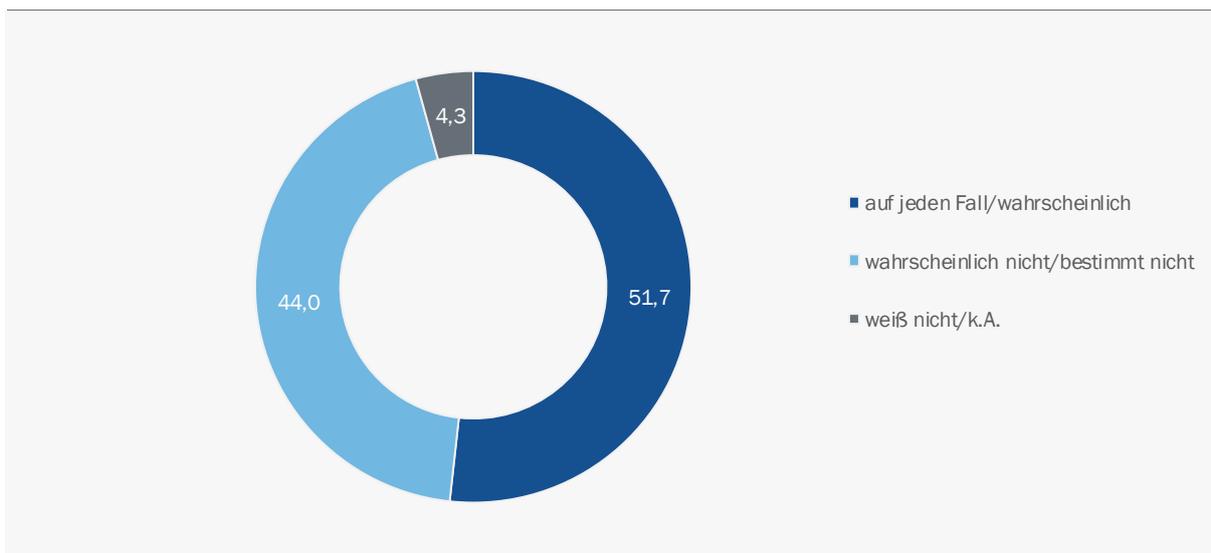
© Prognos 2019

Am größten ist das Interesse erwartungsgemäß an Zuschüssen vom Arbeitgeber oder einer öffentlichen Einrichtung, wenn diese die gesamten Kosten für die Haushaltshilfe abdecken würden. Während 66 % der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer angeben, durch einen Vollkostenzuschuss zukünftig eine Haushaltshilfe beschäftigen zu wollen, sind es bei einem Teilkostenzuschuss nur noch 50 %. Von denjenigen, die bereits heute haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, würden 51 % bei einem Vollkosten- und 41 % bei einem Teilkostenzuschuss vermehrt Unterstützung in Anspruch nehmen. Neben umfänglichen Kostenzuschüssen könnten laut Angaben der Befragten insbesondere ein besseres Angebot an Haushaltshilfen sowie an bezahlbaren, professionellen und guten Dienstleistenden die Nachfrage nach Haushaltshilfen steigern.

Erkenntnisse aus der Unternehmensbefragung

Die für diese Studie durchgeführte Forsa-Unternehmensbefragung (2019b) zeigt, dass Unterstützungsmaßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Unternehmen einen hohen Stellenwert haben und bereits weit verbreitet sind. 86 % aller befragten Unternehmen bieten mindestens eine Unterstützungsmaßnahme an. Am weitesten verbreitet ist die flexible Einteilung der Arbeitszeit (81 % aller befragten Unternehmen) sowie die Möglichkeit des Homeoffice (45 %). Zu den weniger genutzten Angeboten zählen neben finanzielle Zuschüsse zum Lohn (wie bspw. der Kinderbetreuungskostenzuschuss) (26 %) organisatorische oder finanzielle Unterstützung für haushaltsnahe Dienstleistungen (11 %). Die Motivation hinter derartigen Unterstützungsmaßnahmen liegt für die befragten Unternehmen in erster Linie in der Bindung der Mitarbeitenden (86 %). Darüber hinaus wollen Arbeitgeber den zeitlichen Stress für ihre Mitarbeitenden reduzieren (81 %) und neue Mitarbeitende gewinnen (80 %). Einen unmittelbaren Effekt auf die Arbeitszeiten der Angestellten versprechen sich rund 65 % der befragten Unternehmen.

Abbildung 8: Bereitschaft der Unternehmen, steuer- und abgabenfreie Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen anzubieten (in Prozent)



Quelle: Forsa (2019b), Berechnungen Prognos.

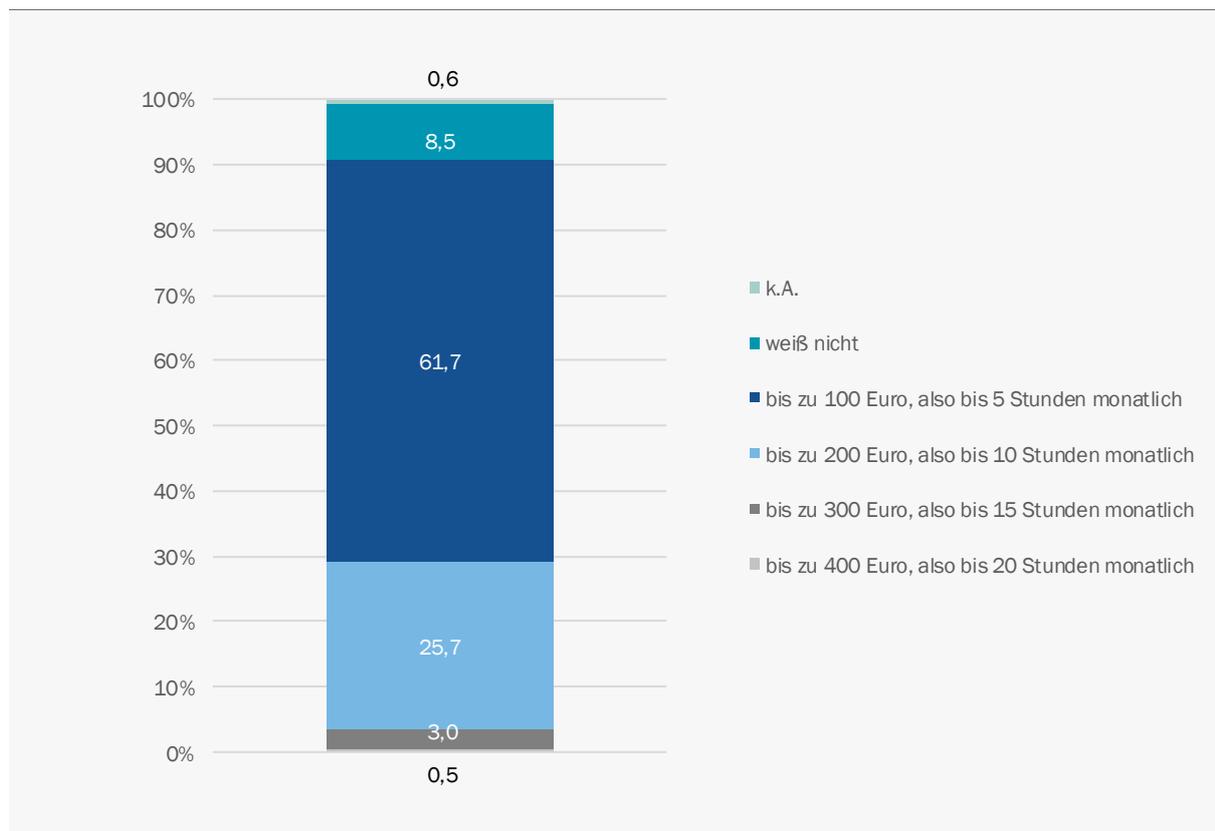
© Prognos 2019

Mit 52 % würden mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen ihren Mitarbeitenden steuer- und abgabenfreie Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten (Abbildung 8). Die Unternehmen, die sich eine solche Form der Unterstützung nicht vorstellen können, begründen dies am häufigsten mit fehlendem Bedarf (36 %) oder zu hohen Kosten (26 %).

Eine differenzierte Betrachtung der an den Zuschüssen interessierten Unternehmen zeigt, dass das Interesse weitgehend unabhängig von der Größe der Betriebe ist. Während 45 % der großen Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitenden sich vorstellen können, solche Zuschüsse auszu zahlen, sind es bei mittleren Unternehmen (50 bis unter 250 Mitarbeitende) 50 % und bei den kleinen Unternehmen (10 bis unter 50 Mitarbeitenden) sogar 52 %.

In welcher Höhe würden die Unternehmen Zuschüsse gewähren? Für neun von zehn befragten Unternehmen wären Zuschüsse in Höhe von bis zu 100 Euro vorstellbar (Abbildung 9). Knapp 30 % sind noch bereit bis zu 200 Euro pro Mitarbeitenden zu zahlen, lediglich 4 % der Unternehmen wollen mehr als 300 Euro anbieten. Auch hier zeigt eine differenzierte Betrachtung nach Unternehmensgröße kaum Unterschiede in der Zahlungsbereitschaft.

Abbildung 9: Unternehmen mit Bereitschaft zu steuer- und abgabenfreien Zuschüssen für haushaltsnahe Dienstleistungen, nach Zuschuss-Höhe (in Prozent)



Quelle: Forsa (2019b), Berechnungen Prognos.

© Prognos 2019

Bei der Ausgestaltung eines möglichen Fördermodells mit Arbeitgeberzuschüssen ist nicht nur relevant, in welcher Höhe, sondern auch, wem die Zuschüsse gewährt würden. Knapp 53 % der befragten Unternehmen wollen den Zuschuss an alle Mitarbeitenden auszahlen. Unternehmen, die nicht sämtliche Mitarbeitenden bei der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen unterstützen wollen, würden prioritär Angestellte mit Kindern im Kindergarten- und Vorschulalter (86 %), mit pflegebedürftigen Angehörigen (82 %), mit Kindern im Grundschulalter (73 %) und solche mit Schwerbehinderung (71 %) unterstützen.

Ausgewählte Fördermodelle

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus dem Ausland sowie den Ergebnissen der Forsa-Bürger- und Unternehmensbefragung werden im Folgenden zwei Fördermodelle vorgeschlagen und anschließend ihre ökonomischen Effekten anhand von Szenariorechnungen quantifiziert.

Modell mit Arbeitgeberzuschüssen (Anknüpfung an § 3 Nr. 33 EstG)

Die grundsätzliche Bereitschaft der Unternehmen, ihre Mitarbeitenden bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen, und die ganz konkrete Bereitschaft, dies in Form von Zuschüssen zu haushaltsnahen Dienstleistungen zu tun, sollte als Multiplikator genutzt werden. In Frankreich können pro Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer beispielsweise jährlich bis zu 1.830 Euro in Haushaltsgutscheinen ausbezahlt werden, die von Steuern und Sozialabgaben befreit sind. Ein solcher steuer- und abgabefreier Zuschuss zu haushaltsnahen Dienstleistungen wäre auch im deutschen Steuerrecht vorstellbar in Anlehnung an § 3 Nr. 33 EstG (Kindergartenzuschüsse).

Ein solcher Zuschuss für die Kosten haushaltsnaher Dienstleistungen muss zweckgebunden eingesetzt werden und wird zusätzlich zum Gehalt ausbezahlt. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist eine solche Form der Nettolohnerhöhung oft deutlich günstiger als eine Bruttolohnerhöhung, da von einer Bruttolohnerhöhung von 100 Euro bei der Arbeitnehmerin bzw. beim Arbeitnehmer netto nur zwischen 50 und 60 Euro ankommen. Den Zuschuss in Höhe von 100 Euro kann die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer hingegen in vollem Umfang zur Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen einsetzen. Die staatliche Subventionierung des Zuschusses durch die Befreiung von Steuern und Sozialabgaben beläuft sich entsprechend der Grenzbelastungen der Einkommen auf 40 % bis 50 % des von den Unternehmen gezahlten Zuschusses. Die staatlichen Kosten fallen durch die Beteiligung der Unternehmen entsprechend geringer aus als bei direkten staatlichen Zuschüssen.

Modell mit öffentlichen Zuschüssen

In der politischen Diskussion besteht aktuell die Forderung, vor allem Familien, Alleinerziehende sowie ältere Menschen und pflegende Angehörige durch Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen zu entlasten. Allerdings profitieren sowohl von der bestehenden Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen über das Steuerrecht (§ 35a EstG) als auch von den vorgeschlagenen Arbeitgeberzuschüssen nur Haushalte, die Einkommensteuer zahlen oder zumindest bei einem Unternehmen festangestellt sind. Um die Fördersysteme auch auf spezielle Bevölkerungsgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf und niedrigem Einkommen auszuweiten, bietet sich ein Fördermodell mit direkten öffentlichen Zuschüssen an. In Belgien werden beispielsweise 400 Dienstleistungsstunden pro Person und Jahr mit einem Zuschuss von 12 Euro pro Stunde unterstützt.

3.2 Szenarienbildung

Für die Untersuchung der makroökonomischen Effekte etwaiger Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen muss die Ausgestaltung der zu untersuchenden Modelle genau definiert werden. Dafür müssen Annahmen zur Inanspruchnahme der Förderung ebenso wie zu Art und Umfang der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse getroffen werden.

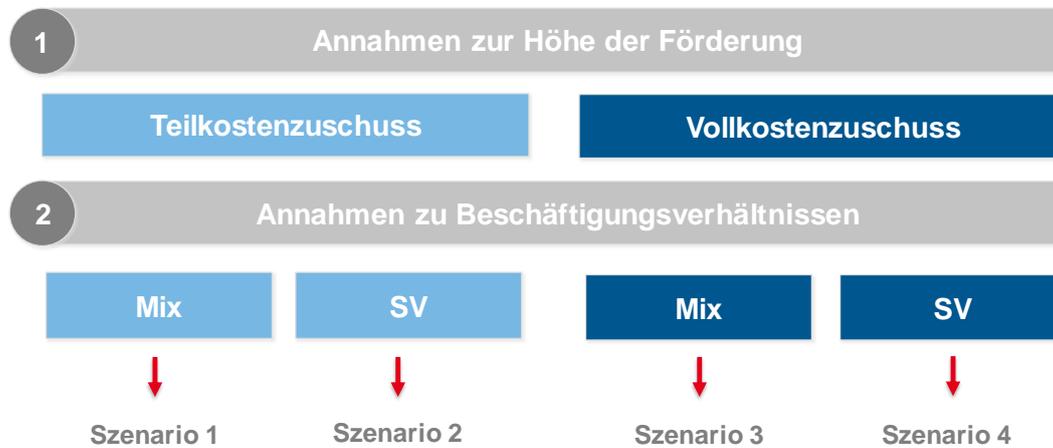
Da die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen maßgeblich von der Höhe des Preises abhängt, gleichzeitig aber keine verlässlichen Informationen zur Reaktion der Nachfrage auf Preisänderungen (Preiselastizität) vorliegen (Kapitel 2.4), wird für die Ermittlung der durch die Förderung zusätzlich nachgefragten Dienstleistungsstunden eine Variante mit **Teilkosten-** und eine mit **Vollkostenzuschuss** unterschieden und die Effekte entsprechend der Forsa-Befragungsergebnisse zum Interesse an solchen Zuschüssen hergeleitet (siehe nächster Abschnitt Nachfrageeffekte). Grundsätzlich gilt, dass durch Teilkostenzuschüsse zwar geringere Kosten für die Förderung entstehen, gleichzeitig aber schwächere Nachfrageeffekte ausgelöst werden. Dadurch fallen wiederum die Refinanzierungseffekte geringer aus.

Für die Berechnungen bedarf es nicht nur nachfrageseitiger, sondern auch angebotsseitiger Annahmen. Die volkswirtschaftlichen Effekte eines Fördermodells unterscheiden sich u. a. nach den Beschäftigungsformen der Haushaltshilfen. Im Folgenden wird zwischen zwei Szenariotypen unterschieden: Im **Szenario „Mix“** wird angenommen, dass die durch die Förderung entstehenden legalen Beschäftigungsverhältnisse sich aus Minijobbern, Soloselbstständigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zusammensetzen.⁹ Im **Szenario „SV“** wird hingegen angenommen, dass ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Während die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive das erstrebenswerte Szenario darstellt, erscheint das Szenario mit einer Mischung aus Minijobbern, Soloselbstständigen und SV-Beschäftigten mit Blick auf das Angebot an Arbeitskräften realistischer (Kapitel 2.5). Da die Preise je Dienstleistungsstunde für SV-Beschäftigte deutlich über denen von Minijobbern und auch Soloselbstständigen liegen, verursacht das SV-Szenario höhere Kosten als das Mix-Szenario. Durch geringere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge fallen die Refinanzierungseffekte geringer aus. Für die folgenden Berechnungen wird von Verbraucherpreisen in Höhe von 13 Euro pro Stunde für das Mix-Szenario und von 20 Euro pro Stunde für das SV-Szenario ausgegangen. Die Verbraucherpreise sind angelehnt an die Ausführungen in Kapitel 2.4.

Somit ergeben sich je Fördermodell vier unterschiedliche Szenarien (Abbildung 10).

⁹ Die Verteilung stützt sich auf die Erkenntnisse aus Prognos (2012) zu den nachgefragten Beschäftigungsformen: 40 % Minijobber, 32 % Soloselbstständige und 28 % sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Abbildung 10: Übersicht der untersuchten Szenarien je Fördermodell



Eigene Darstellung.

© Prognos 2019

Nachfrageeffekte

Um für jedes Szenario die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer zu ermitteln, die die Fördermodelle potenziell in Anspruch nehmen, muss in einem ersten Schritt die grundsätzliche **Zielgruppe** definiert werden. Diese lässt sich in zwei Untergruppen unterteilen:

- 1. Aktuelle Nutzerinnen und Nutzer:** Unter den zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern der Fördermodelle befinden sich Haushalte, die bereits heute haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Dabei gibt es zwei Subgruppen zu unterscheiden: Bei den aktuellen Nutzerinnen und Nutzern **illegal** beschäftigter Haushaltshilfen¹⁰ ist je nach Ausgestaltung der Fördermodelle davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil zukünftig seine Nachfrage legalisiert (Marktausdehnung durch Legalisierung). Darüber hinaus können Haushalte, die bereits heute **legal** haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, zukünftig ebenfalls die neuen Fördermodelle nutzen (Mitnahmeeffekte). Sofern sich die Kombination bestehender Fördermöglichkeiten und neuer Fördermöglichkeiten ausschließen, entfallen für diese Nutzerinnen und Nutzer aktuelle Subventionszahlungen (Substitutionseffekte).
- 2. Neue Nutzerinnen und Nutzer:** Durch die neuen Fördermodelle ist davon auszugehen, dass Haushalte, die aktuell noch keine haushaltsnahen Dienstleistungen in Anspruch nehmen, aber durchaus an der Nutzung interessiert sind, diese Nachfrage künftig auch realisieren und der Markt dadurch erweitert wird.

Da nicht davon auszugehen ist, dass durch Einführung der Zuschüsse alle aktuellen und potenziellen Nutzerinnen und Nutzer ihre Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen sofort legal realisieren, müssen Annahmen zur Inanspruchnahme der Zuschüsse getroffen werden. Grundsätzlich gilt, dass die Nachfrage bei höheren Zuschüssen stärker steigt als bei niedrigen und dass

¹⁰ Der Anteil illegaler Nutzer wurde für die Berechnungen auf 67 % festgelegt und orientiert sich damit an Prognos (2012). Der Wert stellt einen Mittelweg zwischen den Angaben zur Schwarzarbeit in der Forsa-Befragung (rund 20 %) und Schätzungen anderer Institute (IW: 80-90%) dar. Das Erfassen von Schwarzarbeit ist ein empirisch schwieriges Unterfangen und wurde in der durchgeführten Forsa-Befragung deutlich unterschätzt.

die Haushalte, die bereits haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen – wenn auch aktuell noch illegal –, schneller ihre Nachfrage realisieren werden als diejenigen, die noch gar keine Erfahrungen mit Haushaltshilfen haben. Ein weiterer zentraler beschränkender Faktor stellt darüber hinaus das verfügbare Angebot an Dienstleistenden dar. Nicht jede zusätzlich nachgefragte Stunde nach legaler Unterstützung im Haushalt kann realisiert werden, wenn die notwendigen Arbeitskräfte lokal nicht zur Verfügung stehen (Kapitel 2.5).

Für die Gruppe der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer wird gemäß Forsa (2019a) (Abbildung 7) angenommen, dass 41 % einen Teilkostenzuschuss in Anspruch nehmen würden. Im Falle eines Vollkostenzuschusses wird angenommen, dass ihn all jene aktuellen Nutzerinnen und Nutzer in Anspruch nehmen, die Interesse an einem Teil- oder Vollkostenzuschuss bekunden (55 %) (Tabelle 4).

Für die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer wird auf Basis der Befragungsergebnisse davon ausgegangen, dass als erstes diejenigen zur Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen motiviert werden, bei denen die aktuelle Nichtnutzung durch finanzielle Probleme begründet wird (50 %). Von dieser Personengruppe wiederum geben 55 % an, dass sie haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen würden, wenn ein Zuschuss einen Teil der entstehenden Kosten abdecken würde. Knapp 80 % der finanziell eingeschränkten Nichtnutzenden bekunden Interesse, sofern ein Teil- oder Vollkostenzuschuss zur Verfügung stünde. Insgesamt ergibt sich für die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer damit eine Inanspruchnahme des Teilkostenzuschusses von 27 % und des Vollkostenzuschusses von 41 % (Tabelle 4).

Tabelle 4: Annahmen zur Inanspruchnahme der Zuschüsse nach Förderhöhe und Nutzergruppe

| | Teilkostenzuschuss | Vollkostenzuschuss |
|---|--------------------|--------------------|
| aktuelle Nutzerinnen und Nutzer | 41 % | 55 % |
| potenzielle Nutzerinnen und Nutzer | 27 % | 41 % |

Quelle: Forsa (2019a), Berechnungen Prognos.

© Prognos 2019

Modell mit Arbeitgeberzuschüssen

Da die Arbeitgeberzuschüsse von Unternehmen bereitgestellt werden, kommen für die Nutzung lediglich Haushalte in Frage, von denen mindestens ein Mitglied in einem privaten Unternehmen festangestellt ist. Laut Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) galt dies im Jahr 2016 für 39 % aller Haushalte. Insgesamt umfasst die Zielgruppe der Arbeitgeberzuschüsse damit rund 16 Millionen Haushalte. Eine Fokussierung auf Haushalte mit minderjährigen Kindern würde die Zahl auf knapp 5 Millionen reduzieren.

Wie zuvor beschrieben umfasst diese Zielgruppe einerseits Haushalte, die bereits heute haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, und andererseits solche, die aktuell keine nutzen, aber an einer Nutzung interessiert sind. Gemäß Forsa-Bürgerbefragung (2019a) nutzen 18 % aller Befragten bereits heute haushaltsnahe Dienstleistungen und für rund 52 % der Befragten kommt grundsätzlich eine Nutzung in Frage. Für die Zielgruppe der Arbeitgeberzuschüsse wird davon

ausgegangen, dass es sich nicht um Haushalte mit geringen, sondern eher mit mittleren bis hohen Einkommen handelt. Die Befragungsergebnisse zeigen bei Haushaltsnettoeinkommen oberhalb von 2.000 Euro im Monat einen leicht höheren Nutzeranteil von 21 % und einen Anteil potenzieller Nutzerinnen und Nutzer von 51 %. Darauf stützen sich die weiteren Berechnungen.

Für die aktuellen Nutzerinnen und Nutzer unter der Zielgruppe wird angenommen, dass 41 % einen Teilkostenzuschuss in Anspruch nehmen würden und 55 % einen Vollkostenzuschuss. Für die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer wird angenommen, dass 27 % einen Teilkostenzuschuss und 41 % einen Vollkostenzuschuss in Anspruch nehmen würden (Tabelle 4). Im letzten Schritt ist die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer des Arbeitgeber-Zuschusses davon abhängig, wie viele Unternehmen letztlich Zuschüsse in welcher Höhe anbieten (Kapitel 3.1).

Die Bezugsgröße für die Höhe der Förderung stellt der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen dar, der sich aus den durchschnittlich nachgefragten Stunden multipliziert mit den durchschnittlichen Kosten pro Stunde ergibt. Laut Forsa (2019b) liegt die Nachfrage im Schnitt bei 12 Stunden pro Monat (Kapitel 2.3). Für die durchschnittlichen Kosten pro Stunde wird für die Mix-Szenarien ein Preis von 13 Euro angesetzt. Für die Szenarien mit ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird von Kosten in Höhe von 20 Euro pro Stunde ausgegangen. Das notwendige Budget, um den Bedarf an haushaltsnahe Dienstleistungen zudecken, liegt damit pro Monat bei 156 und 240 Euro.

Tabelle 5: Ausgestaltung der Fördermodelle mit Arbeitgeberzuschüssen

| | Teilkostenzuschüsse | | Vollkostenzuschüsse | |
|--|---------------------|------------|---------------------|------------|
| | Mix | SV | Mix | SV |
| | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
| PRO HAUSHALT | | | | |
| Höhe Förderung/Monat | 100 | 100 | 156 | 240 |
| entspricht geförderten Stunden/Monat | 8 | 5 | 12 | 12 |
| INSGESAMT | | | | |
| Nutzerhaushalte | 1.706.000 | 1.551.000 | 792.000 | 89.000 |
| zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Monat | 11.467.000 | 7.454.000 | 8.389.000 | 1.031.000 |

Eigene Berechnungen Prognos (2019).

© Prognos 2019

In den Szenarien **mit Teilkostenzuschüssen** wird ein Zuschuss von 100 Euro pro Monat angesetzt und sich dabei zunächst an der Zahlungsbereitschaft der Unternehmen orientiert. In Szenario 1 können die Haushalte damit 64 % ihres Bedarfs nach haushaltsnahen Dienstleistungen decken. Da die Dienstleistungsstunden in Szenario 2 (SV) teurer sind, fällt der Förderanteil niedriger aus und liegt bei 42 %. Verglichen mit der aktuellen Möglichkeit des Steuerabzugs von 20 % der entstehenden Kosten, wird die Förderung deutlich erhöht. Umgerechnet in voll geförderte Stunden entsteht pro Haushalt eine zusätzliche Nachfrage von 8 bzw. 5 Stunden pro Monat. Insgesamt werden monatlich 11,5 bzw. 7,5 Millionen zusätzliche Stunden haushaltsnahe Dienstleistungen nachgefragt. Die Zahl der Haushalte, die die Förderung in Anspruch nehmen, beträgt jeweils rund 1,7 bzw. 1,6 Millionen und damit etwa 10 % der ursprünglichen Zielgruppe.

In den Szenarien mit **Vollkostenzuschüssen** wird die Höhe der Zuschüsse auf Basis des Bedarfs festgesetzt und die Kosten zur Deckung des Gesamtbedarfs vollständig übernommen. Dementsprechend nehmen die Haushalte die Förderung für die gesamten nachgefragten Stunden in Anspruch. Die Zahl der Nutzerhaushalte und damit auch der zusätzlich nachgefragten Dienstleistungsstunden wird in Szenario 3 und 4 jedoch deutlich durch die Zahl der Unternehmen beschränkt, die die Zuschüsse in diesem Umfang anbieten würden. Insgesamt kommen die Zuschüsse daher nur für 790.000 Nutzerinnen und Nutzer in Szenario 3 und 90.000 Nutzerinnen und Nutzer in Szenario 4 in Frage. Es entsteht eine zusätzliche monatliche Nachfrage von 792.000 Stunden in Szenario 3 und knapp 90.000 Stunden in Szenario 4.

i

Exkurs: Zusätzliche Szenarien mit unbegrenzten Arbeitgeberzuschüssen

Da aktuell nur verhältnismäßig wenige Unternehmen bereit sind, die hohe monatliche Förderung mit Vollkostenzuschuss anzubieten, beschränkt sich die Zahl der zusätzlich nachgefragten Dienstleistungsstunden in Szenario 3 und 4 erheblich. Die Bereitschaft der Unternehmen könnte zukünftig aber deutlich steigen, wenn sich am Markt zeigt, dass das Angebot von Arbeitgeberzuschüssen zu haushaltsnahen Dienstleistungen ein Erfolgskonzept für die Gewinnung und Bindung von Mitarbeitenden ist.

Modell mit öffentlichen Zuschüssen

Das Modell mit öffentlichen Zuschüssen zielt auf Haushalte mit geringem Einkommen, die aktuell keine Einkommensteuer zahlen und daher auch nicht von der bestehenden Förderung nach § 35 a EstG profitieren. Auf Basis des SOEP waren dies im Jahr 2016 rund 14,2 Millionen Haushalte. Um die Zielgruppe auf diejenigen zu fokussieren, die einen besonderen Bedarf haben, wird die Zielgruppe weiter auf Familien begrenzt. Insgesamt können so rund 1,6 Millionen Haushalte von den öffentlichen Zuschüssen profitieren. Darunter fallen rund 710.000 alleinerziehende Haushalte. Vorstellbar wäre ebenfalls eine Fokussierung auf Haushalte, in denen pflegebedürftige Personen leben (rund 1,1 Millionen Haushalte), oder auf Selbstständige (rund 426.000 Haushalte).

Gemäß Forsa (2019a) liegt der Anteil der Haushalte mit geringem Einkommen, die bereits haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, mit 10 % deutlich unter dem aller befragten Haushalte. Der Anteil interessierter Haushalte liegt mit 55 % hingegen etwas über dem Durchschnitt von 52 %. Wie in Tabelle 4 ausgeführt wird für die Gruppe der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer von einer Inanspruchnahme des Teilkostenzuschusses von 41 % und des Vollkostenzuschusses von 55 % ausgegangen. Bei den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern wird angenommen, dass 27 % den Teilkostenzuschuss nutzen würden und 41 % den Vollkostenzuschuss.

Ebenso wie im Modell mit Arbeitgeberzuschüssen stellt die Bezugsgröße für die Höhe der Förderung der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen dar, der sich aus den durchschnittlich nachgefragten Stunden multipliziert mit den durchschnittlichen Kosten pro Stunde ergibt. Laut Forsa-Befragung liegt die Nachfrage im Schnitt bei 12 Stunden pro Monat (Kapitel 2.3). Für die durchschnittlichen Kosten pro Stunde wird für die Mix-Szenarien wiederum ein Preis von 13 Euro angesetzt. Für die Szenarien mit ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird von 20

Euro pro Stunde ausgegangen. Das notwendige Budget, um den Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen zu decken, liegt damit pro Monat bei 156 und 240 Euro.

Tabelle 6: Ausgestaltung der Fördermodelle mit öffentlichen Zuschüssen

| | Teilkostenzuschüsse | | Vollkostenzuschüsse | |
|--|---------------------|------------|---------------------|------------|
| | Mix | SV | Mix | SV |
| | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
| PRO HAUSHALT | | | | |
| Höhe Förderung/Monat | 100 | 100 | 156 | 240 |
| entspricht geförderten Stunden/Monat | 8 | 5 | 12 | 12 |
| INSGESAMT | | | | |
| Nutzerhaushalte | 299.000 | 284.000 | 438.000 | 418.000 |
| zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Monat | 2.221.000 | 1.388.000 | 4.920.000 | 4.920.000 |

Eigene Berechnungen Prognos (2019).

© Prognos 2019

Um die Effekte des Fördermodells mit Arbeitgeberzuschüssen und öffentlichen Zuschüssen vergleichbar zu halten, wird auch bei letzterem für die Szenarien mit **Teilkostenzuschüssen** die Förderhöhe auf 100 Euro pro Monat begrenzt. In Szenario 1 können die Haushalte damit 64 % ihres Bedarfs an haushaltsnahen Dienstleistungen decken. In Szenario 2 liegt der Fördersatz aufgrund der höheren Preise bei 42 %. Umgerechnet in voll geförderte Stunden entsteht pro Haushalt eine zusätzliche Nachfrage von 8 bzw. 5 Stunden pro Monat. In Summe ergibt sich so ein zusätzliches Stundenvolumen von 2,2 Millionen Stunden pro Monat in Szenario 1 bzw. 1,4 Millionen Stunden in Szenario 2. Die Zahl der profitierenden Haushalte liegt mit knapp 300.000 bzw. 284.000 bei rund 20 % der Zielgruppe.¹¹

In den Szenarien mit **Vollkostenzuschüssen** wird die Höhe der Zuschüsse auf Basis des Bedarfs festgesetzt und die Kosten zur Deckung des Gesamtbedarfs vollständig übernommen. Dementsprechend nehmen die Haushalte die Förderung für die Gesamtzahl der nachgefragten Stunden in Anspruch. In Summe ergibt sich ein zusätzliches Stundenvolumen von knapp 5 Millionen Stunden pro Monat. Die Zahl der profitierenden Haushalte liegt mit 438.000 bzw. 418.000 bei fast 30 % der Zielgruppe.

i

Zwischenfazit Fördermodelle

- Erkenntnisse aus dem Ausland zeigen, dass eine nachfrageseitige Förderung durch eine Verringerung der Preisdifferenz zwischen legalen und illegalen Anbietern erfolgsversprechend ist. Dies gelingt umso besser, wenn die Unternehmen als Multiplikatoren einbezogen werden.

¹¹ Die Unterschiede zwischen den beiden Szenarien entstehen durch geringere Mitnahmeeffekte der aktuell legalen Nutzer. Der Anteil der aktuellen Nutzer von SV-Beschäftigten ist geringer im Vergleich zu den aktuellen Nutzern von Minijobbern, Soloselbstständigen und SV-Beschäftigten zusammen.

- Das Potential der Nutzerinnen und Nutzer für haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland ist noch nicht ausgeschöpft. Auch die Einbindung von Unternehmen scheint realistisch: Betriebe zeigen sich mehrheitlich offen für Zuschüsse an die Angestellten.
- Somit werden zwei Fördermodelle mit Kostenzuschüssen vorgeschlagen:
 - Ein Modell mit Arbeitgeberzuschüssen, das Unternehmen als finanzielle Förderer in Form von Zuschüssen an ihre Mitarbeitenden miteinbezieht.
 - Ein Modell mit öffentlichen Zuschüssen, um das Fördersystem auch auf spezielle Bevölkerungsgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf und niedrigen Einkommen auszuweiten.
- Für beide Fördermodelle werden je vier Szenarien definiert, bei denen sowohl die Höhe der Förderung (Teilkosten- vs. Vollkostenzuschuss) als auch Art und Umfang der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse (Beschäftigungs-Mix vs. SV-Beschäftigung) variiert werden.
- Von dem Modell mit Arbeitgeberzuschüssen können je nach Szenario 90.000 bis 1,5 Millionen Haushalte profitieren. Dadurch entstehen zwischen 1,0 Millionen und 11,5 Millionen zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Monat. Von dem Modell mit öffentlichen Zuschüssen können je nach Szenario 284.000 bis 438.000 Haushalte profitieren. Die Nachfrage nach legal erbrachten Dienstleistungsstunden kann so um 1,4 Millionen bis 5 Millionen Stunden pro Monat ausgedehnt werden.

3.3 Methodik zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte

Die Implementierung der beschriebenen Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen hat Auswirkungen auf verschiedene makroökonomische Kenngrößen. Im Rahmen der Studie werden die folgenden Auswirkungen genauer analysiert:

- Direkte Effekte
 - Kosten der Förderung
 - Veränderung staatlicher Einnahmen und Ausgaben durch die Entstehung und Formalisierung von Beschäftigung im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferzahlungen)
- Indirekte Effekte
 - Veränderungen durch die Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen der Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen
 - Zusätzliche staatliche Einnahmen aufgrund höherer Kaufkraft und steigender Konsumausgaben durch die veränderte Beschäftigungssituation (Mehrwertsteuereinnahmen)
 - Auswirkungen auf den Fachkräftemangel
 - Effekte auf die Karriereperspektiven von Frauen
 - Verbesserungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Work-Life-Balance
 - Betriebswirtschaftliche Effekte auf Ebene der Unternehmen

Eine detaillierte quantitative Bestimmung der Effekte erfolgt im Folgenden nur für die direkten Effekte. Die zugrundeliegende Methodik hierfür wird im nächsten Abschnitt detailliert beschrieben.

Direkte Effekte

Zu den direkten ökonomischen Effekten zählen zum einen die Ausgaben für die jeweilige Förderung, zum anderen die veränderten Einnahmen und Ausgaben des Staates durch zusätzliche oder formalisierte Beschäftigung im Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen. Letztere umfassen neben zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen die Einsparungen bei den Transferzahlungen. Die Quantifizierung der direkten volkswirtschaftlichen Effekte erfolgte für jedes der beschriebenen Szenarien 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. Die Datenbasis des Modells stellt das SOEP¹² des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) dar.

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. Zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens werden hiervon Werbungskosten, Altersentlastungsbeitrag, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Kinderfreibeträge sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende abgezogen. Das Ehegattensplitting für verheiratete Paare und der Progressionsvorbehalt zur Ermittlung der Einkommensteuerschuld sind ebenfalls modelliert. Auf das zu versteuernde Einkommen wird schließlich der Einkommensteuertarif angewendet und der Solidaritätszuschlag berechnet. Neben der Einkommensteuerschuld werden 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 bzw. einer Bedarfsgemeinschaft zu beurteilen.

Mit dem zur Verfügung stehenden Modell können die Effekte steuer- oder transferrechtlicher Bestimmungen detailliert 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).

Zur Berechnung der Effekte werden im Modell zunächst Personen identifiziert, die als **potenzielle Beschäftigte** in Frage kommen. Ausgewählt werden Personen, die

- weiblich sind¹³
- keinen Hochschulabschluss haben
- aktuell arbeitslos und nicht in Ausbildung (berufliche Ausbildung oder Studium) sind
- sich einen Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit wünschen
- den Wiedereinstieg zeitnah planen und

¹² Grundlage dieser Berechnungen ist der SOEP-Datensatz v33, der den Erhebungszeitraum bis einschließlich 2016 abbildet. Die nächste Welle unter Berücksichtigung des Jahres 2017 (v34) stand zum Zeitpunkt dieser Studie noch nicht vollständig zur Verfügung.

¹³ Dieses Kriterium wird aufgrund der empirischen Befunde über die bisherigen Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen angelegt (Kapitel 2.2).

- seit 2010 bereits in einem für haushaltsnahe Dienstleistungen relevanten Tätigkeitsfeld gearbeitet haben (Abgrenzung auf Basis der Internationalen Standardklassifikation der Berufe ISCO-88¹⁴)

Der Umfang der geplanten Erwerbsaufnahme erfolgt im Modell gemäß dem geäußerten Wunsch.¹⁵ Auf Basis der beschriebenen Kriterien können insgesamt rund 231.000 potenzielle Erwerbspersonen für den Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen identifiziert werden. Davon äußern 62.000 Personen einen Erwerbswunsch im Umfang von 30 Stunden pro Woche und 169.000 einen gewünschten Erwerbsumfang von 20 Stunden pro Woche. Für geringfügig Beschäftigte wird der gewünschte Erwerbsumfang auf 9 Stunden reduziert.¹⁶ Als Stundenlohn wird allen potenziell Erwerbstätigen ein durchschnittlicher Wert von 11 Euro zugewiesen (Kapitel 2.4).

Nach der Identifikation der potenziellen Beschäftigten werden die zusätzlich nachgefragten Dienstleistungsstunden, die im Rahmen der Szenarienbildung (Tabelle 5 und Tabelle 6) ermittelt wurden, auf die potenziell Erwerbstätigen verteilt. Dafür wird eine Zufallsauswahl modelliert, die solange Personen aus dem Pool der potenziellen Beschäftigten zieht, bis die für das jeweilige Szenario notwendige Zahl an Dienstleistungsstunden erbracht ist. Für die Szenarien mit Beschäftigungs-Mix werden zuerst die notwendigen Minijobber ausgewählt, dann die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zum Schluss die Soloselbstständigen. Nach Auswahl der Beschäftigten und Zuweisung der Löhne werden die auf dieser Basis entstehenden Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Veränderung der Transferzahlungen berechnet.

3.4 Ergebnisse direkte Effekte

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse zu den direkten volkswirtschaftlichen Effekten der vorgeschlagenen Fördermodelle mit Arbeitgeberzuschüssen und mit öffentlichen Zuschüssen stellen den entstehenden fiskalischen Kosten die Rückflüsse aus Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie die Einsparungen bei den Transferzahlungen für jedes Szenario gegenüber.

Die **fiskalischen Kosten** sind dabei zum einen davon abhängig, ob der Staat die Förderung komplett übernimmt, oder ob die Zuschüsse maßgeblich von den Arbeitgebern finanziert werden. Zum anderen beeinflusst die Beschäftigungsform die Höhe der fiskalischen Kosten. Während in den Mix-Szenarien mit Kosten von 13 Euro pro Stunde gerechnet wird, sind es in den SV-Szenarien 20 Euro pro Stunde (Kapitel 2.4). Bei den ausgewiesenen Kosten handelt es sich um Nettokosten, die Kosten früherer Subventionierung sind bereits abgezogen.

Die **volkswirtschaftlichen Effekte** sind von den gezahlten Bruttostundenlöhnen und der Beschäftigungsform der zusätzlich Erwerbstätigen abhängig. Für Minijobber entstehen zusätzliche Sozialversicherungseinnahmen in Höhe von maximal 14,7 % und keine Einkommensteuereinnahmen. Im Fall der Soloselbstständigen wird auf Basis von Auswertungen des SOEP von durchschnittlichen Steuer- und Sozialversicherungsabgaben in Höhe von 21 % des Bruttolohns ausgegangen.¹⁷ Bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten belaufen sich die Arbeitgeber- und

¹⁴ Hierzu werden alle Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftlichen Bereich und im Gaststättengewerbe (512x), Pflege- und verwandte Berufe (513x), sonstige personenbezogene Dienstleistungsberufe (514x) als auch sämtliche Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte (91xx) gezählt.

¹⁵ Die Befragten geben an, ob sie künftig in Teilzeit oder in Vollzeit arbeiten möchten. Aus der Literatur wissen wir, dass Haushaltshilfen nur sehr selten als Vollzeitkräfte tätig sind. Die zugewiesenen Stundenumfänge tragen diesem empirischen Befund Rechnung. Personen mit Vollzeitwunsch werden darum 30 Wochenstunden zugewiesen, jenen mit Teilzeitwunsch 20 Wochenstunden.

¹⁶ Dieser Wert ergibt sich aufgrund der Lohngrenze von 450 Euro monatlich für Minijobber. Diese Grenze erlaubt bei einem Stundenlohn von 11 Euro eine maximale Arbeitszeit von (abgerundet) 9 Stunden pro Woche.

¹⁷ Für diese beiden Beschäftigungsformen werden die Steuer- und SV-Einnahmen pauschal und nicht modellendogen ermittelt.

Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Schnitt auf knapp 40 % des Bruttolohns. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen liegen bei rund 6 %. Der Grund für die niedrigen durchschnittlichen Werte liegt zum einen daran, dass die Mehrheit der zusätzlich SV-Beschäftigten lediglich in Teilzeit erwerbstätig sein möchte und die so erzielten Einkommen nach Abzug von Frei- und Pauschbeiträgen in der Regel einkommensteuerfrei bleiben. Darüber hinaus hängen die Steuereinnahmen von weiteren Haushaltseinkünften sowie der Haushaltskonstellation ab. Steuerklassen und Freibeträge variieren je nachdem, ob die Haushaltshilfe verheiratet ist oder Kinder hat.

Die Einsparungen an Transferausgaben fallen bei SV-Beschäftigten aufgrund der höheren Einkommen im Schnitt deutlich höher aus als bei Minijobbern. Dass die Einsparungen in den Mix-Szenarien dennoch die der SV-Szenarien übertreffen, liegt daran, dass aufgrund der geringeren Stundenumfänge der Minijobber deutlich mehr Köpfe aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt integriert werden als dies bei den SV-Szenarien der Fall ist. Um die durch die Fördermodelle erzeugte zusätzliche Nachfrage nach Dienstleistungsstunden bedienen zu können, müssen bei Minijobs deutlich mehr Personen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Darüber hinaus hängen auch die eingesparten Transferzahlungen von der Haushaltskonstellation der Haushaltshilfen ab.

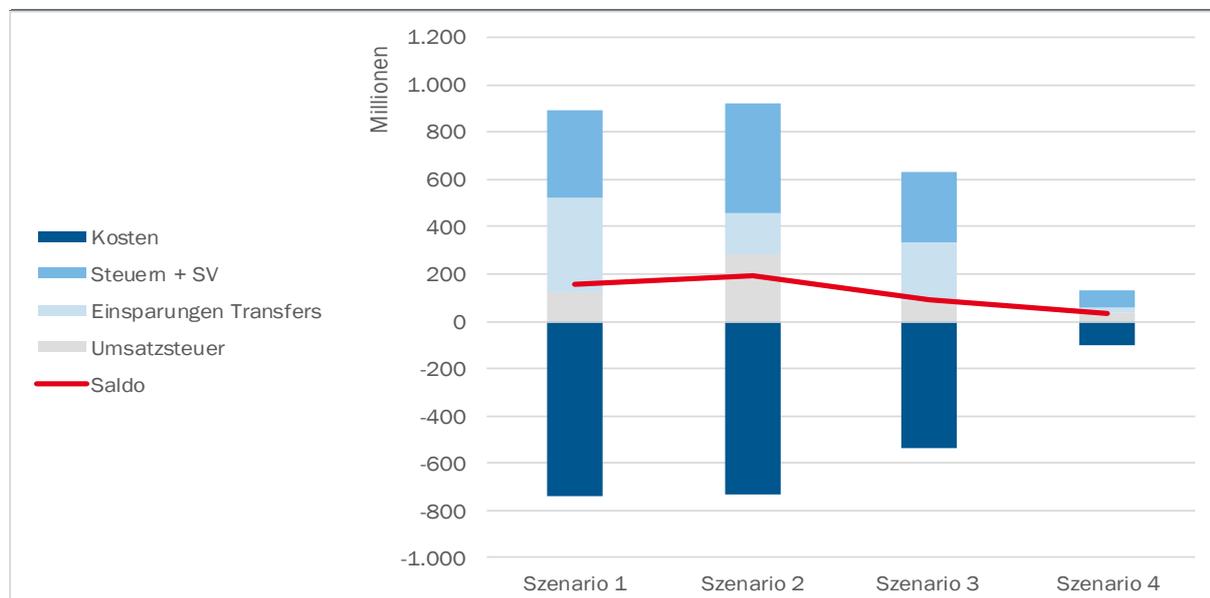
Zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen werden nur für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten berücksichtigt, da Minijobber in Privathaushalten und solselbstständige Kleingewerbetreibende von der Umsatzsteuer befreit sind.

Modell mit Arbeitgeberzuschüssen

Fiskalische Kosten

Bei dem Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen handelt es sich um eine indirekte staatliche Förderung durch den Erlass von Steuern und Sozialabgaben. Damit hängt die tatsächliche Höhe der Subvention von der individuellen Grenzbelastung der in Anspruch nehmenden Haushalte ab. Je nach Einkommen kann diese bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 20 % und rund 60 % liegen. Für ein Doppelverdiener-Paar mit zwei Kindern liegt die Grenzbelastung ab einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 35.000 Euro bei rund 40 % (Bertelsmann Stiftung 2017).

Von den 100 Euro Arbeitgeber-Zuschuss pro Nutzerin und Nutzer trägt der Staat entsprechend 40 Euro. Im Fall des ersten Szenarios entstehen für 138 Millionen zusätzliche Dienstleistungsstunden fiskalische Kosten von rund 739 Millionen Euro pro Jahr. Im zweiten Szenario mit ausschließlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegen die Kosten mit 730 Millionen Euro nur leicht niedriger, die Zahl der damit finanzierten zusätzlichen Dienstleistungsstunden liegt mit 89 Millionen Stunden pro Jahr jedoch deutlich unter den 138 Millionen in Szenario 1. Für die Szenarien 3 und 4 fallen die Kosten in Abhängigkeit der deutlich geringeren Nachfrageeffekte mit 540 Millionen Euro und 101 Millionen Euro ebenfalls deutlich niedriger aus.

Tabelle 7: Modell mit Arbeitgeberzuschüssen – Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben pro Jahr in Euro

| | Teilkostenzuschüsse | | Vollkostenzuschüsse | |
|--|---------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| | Mix | SV | Mix | SV |
| | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
| zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Jahr | 138.000.000 | 89.000.000 | 101.000.000 | 12.000.000 |
| Steuern und SV | 373.000.000 | 466.000.000 | 292.000.000 | 74.000.000 |
| Einsparungen Transfers | 396.000.000 | 170.000.000 | 246.000.000 | 17.000.000 |
| Umsatzsteuer | 123.000.000 | 286.000.000 | 90.000.000 | 39.000.000 |
| Kosten | -739.000.000 | -730.000.000 | -540.000.000 | -101.000.000 |
| Saldo | 153.000.000 | 191.000.000 | 89.000.000 | 30.000.000 |

Eigene Berechnungen.

© Prognos 2019

Volkswirtschaftliche Effekte

Das Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen führt in allen Szenarien zu einem positiven volkswirtschaftlichen Saldo. Durch die Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung entstehen im Vergleich zu dem Fördermodell mit öffentlichen Zuschüssen deutlich stärkere Nachfrageeffekte bei geringeren staatlichen Kosten.

In den ersten beiden Szenarien ist der angebotene Zuschuss auf 100 Euro monatlich beschränkt. Da die Kosten pro Stunde für einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jedoch deutlich über den Kosten von Minijobbern und auch von Soloselbstständigen liegen, ergibt sich im zweiten Szenario eine geringere zusätzliche Nachfrage (138 vs. 89 Millionen Stunden pro Jahr). Trotz dieser geringeren Nachfrage entstehen durch die ausschließlich sozialversicherungspflichtige

Beschäftigung jedoch etwas höhere Refinanzierungseffekte. Im Saldo bleiben die beiden Szenarien vergleichbar: Die höheren Kosten der umfanglicheren Beschäftigungsverhältnisse werden durch die höheren Rückflüsse kompensiert.

Die positiven Nachfrageeffekte einer Vollkostenfinanzierung werden begrenzt, da deutlich weniger Unternehmen bereit sind, ihren Mitarbeitenden monatliche Zuschüsse von über 100 oder 200 Euro anzubieten. Sofern, wie im Exkurs zu unbegrenzten Arbeitgeberzuschüssen in Kapitel 3.2 ausgeführt, die Vollkostenzuschüsse von 90 % aller an Zuschüssen interessierten Unternehmen angeboten würden, entstünde eine Nachfrage von rund 22 Millionen zusätzlichen Dienstleistungsstunden. Die resultierenden Effekte würden sich auf knapp das Doppelte von Szenario 1 und in etwa das Dreifache von Szenario 2 belaufen.

Modell mit öffentlichen Zuschüssen

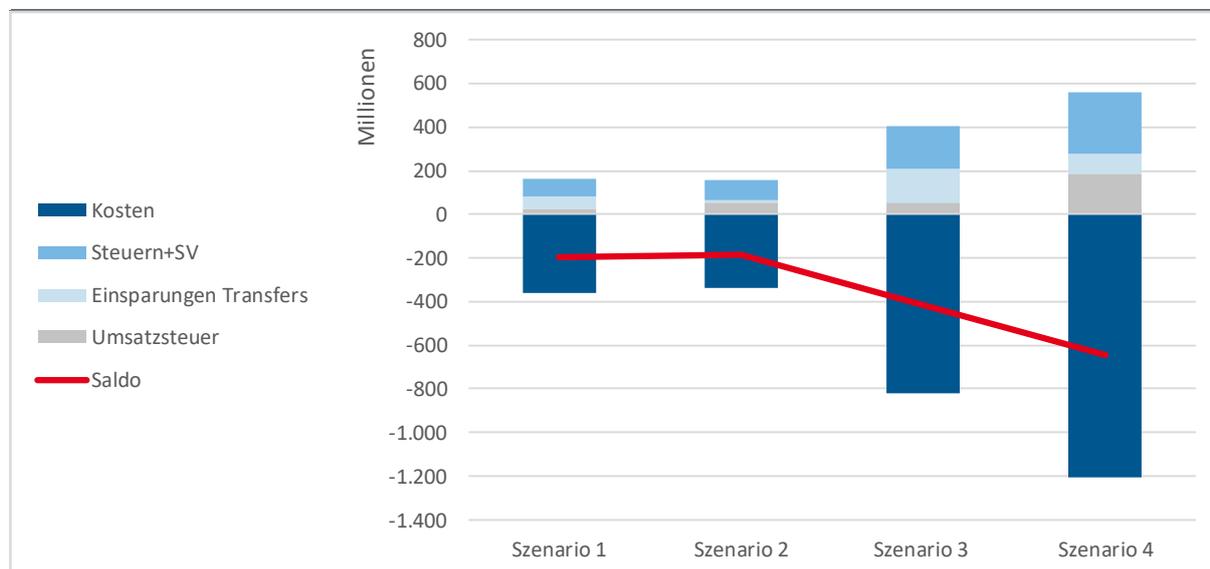
Fiskalische Kosten

Im Fall der öffentlichen Zuschüsse wird wie bei den Arbeitgeberzuschüssen für die ersten beiden Szenarien die Einführung eines Zuschusses in Höhe von 100 Euro pro Haushalt und Monat modelliert. Allerdings trägt der Staat in diesem Fall die vollen 100 Euro selbst. Im ersten Szenario ist dies mit fiskalischen Kosten von rund 359 Millionen Euro im Jahr verbunden. Im zweiten Szenario mit ausschließlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entstehen für 65 % der zusätzlichen Dienstleistungsstunden nur wenig geringere Kosten von 340 Millionen Euro im Jahr. Deutlich teurer fallen hingegen die Szenarien mit Vollkostenzuschuss aus. Für mehr als doppelt so viele zusätzliche Dienstleistungsstunden entstehen in Szenario 3 im Vergleich zu Szenario 1 mit 821 Millionen Euro auch mehr als doppelt so hohe Ausgaben. In Szenario 4 liegen sowohl die Zahl zusätzlicher Dienstleistungsstunden als auch die Kosten um das Dreieinhalbfache höher als in Szenario 2.

Volkswirtschaftliche Effekte

Das Fördermodell mit öffentlichen Zuschüssen führt in allen Szenarien zu einem negativen volkswirtschaftlichen Saldo. Dem Staat entstehen verhältnismäßig hohe Kosten, die nicht vollständig durch die Einnahmeneffekte refinanziert werden können.

Vergleicht man die Szenarien mit Teil- und Vollkostenzuschüssen, zeigt sich, dass die höhere Förderung zwar mit einer höheren Nachfrage einhergeht, der Saldo aber aufgrund der ebenfalls höheren Kosten negativ bleibt. Und auch die Fokussierung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse kehrt den Saldo nicht um. Im Gegenteil: Der Vergleich von Szenario 3 und 4 zeigt, dass für die Bereitstellung der gleichen Anzahl an zusätzlichen Dienstleistungsstunden das Anderthalbfache an Kosten aufgebracht werden muss, sich die Einnahmen aber nicht im selben Umfang erhöhen. Im Ergebnis verschlechtert sich der Saldo von -413 Millionen Euro in Szenario 3 auf -642 Millionen in Szenario 4.

Tabelle 8: Modell mit öffentlichen Zuschüssen – Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben pro Jahr in Euro


| | Teilkostenzuschüsse | | Vollkostenzuschüsse | |
|--|---------------------|--------------|---------------------|----------------|
| | Mix | SV | Mix | SV |
| | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
| zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Jahr | 26.000.000 | 17.000.000 | 59.000.000 | 59.000.000 |
| Steuern und SV | 81.000.000 | 90.000.000 | 196.000.000 | 283.000.000 |
| Einsparungen Transfers | 60.000.000 | 12.000.000 | 159.000.000 | 90.000.000 |
| Umsatzsteuer | 23.000.000 | 53.000.000 | 53.000.000 | 189.000.000 |
| Kosten | -359.000.000 | -340.000.000 | -821.000.000 | -1.204.000.000 |
| Saldo | -195.000.000 | -184.000.000 | -413.000.000 | -642.000.000 |

| Eigene Berechnungen.

© Prognos 2019

Vergleichende Betrachtung

Die Kosten pro zusätzlicher Dienstleistungsstunde liegen bei den Modellen mit Arbeitgeberzuschüssen bei knapp 5 Euro (Mix-Szenarien) und 8 Euro (SV-Szenarien) pro Stunde. Bei ausschließlich staatlicher Förderung ergeben sich entsprechend rund 13 und 20 Euro.

Die Rückflüsse je Dienstleistungsstunde unterscheiden sich in Abhängigkeit der gewählten Beschäftigungsformen: In den Mix-Szenarien liegen die Rückflüsse bei etwas über 6 Euro pro Stunde. In den Szenarien mit ausschließlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung können hingegen Rückflüsse in Höhe von etwas mehr als 9 Euro pro Stunde erzielt werden.

Die unterschiedlichen Annahmen zur Förderhöhe (Teilkosten- vs. Vollkostenzuschuss) ziehen ausschließlich Mengeneffekte nach sich. An den durchschnittlichen Kosten bzw. Rückflüssen je zusätzlicher Dienstleistungsstunde ändert sich nichts.

Der Vergleich des Saldos je zusätzlicher Dienstleistungsstunde ist bei allen Szenarien mit Arbeitgeberzuschuss positiv, bei allen Szenarien mit öffentlichen Zuschüssen hingegen negativ. Bei den Arbeitgeberzuschüssen entstehen für die Mix-Szenarien unter dem Strich Rückflüsse von 1 Euro pro Stunde, bei den SV-Szenarien etwas über 2 Euro pro Stunde. Bei den öffentlichen Zuschüssen muss der Staat pro zusätzlicher Dienstleistungsstunde im Mix-Szenario etwa 7 Euro zu zahlen, in den SV-Szenarien sind es rund 11 Euro.

Die vergleichende Betrachtung macht deutlich, dass die Bereitschaft der Unternehmen, die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen für ihre Mitarbeitenden zu unterstützen, aus fiskalischer Perspektive sinnvoll genutzt werden kann. Mit Blick auf die entstehenden Refinanzierungseffekte ist zudem die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erstrebenswert.

Die Ergebnisse hängen maßgeblich davon ab, welche Annahmen sowohl für die Löhne als auch die Verbraucherpreise pro Stunde haushaltsnaher Dienstleistungen angesetzt werden. Je höher die angenommenen Bruttostundenlöhne sind, umso höher fallen auch die Refinanzierungseffekte aus. Auf der anderen Seite gilt, dass die Förderung umso teurer wird, je höher die Verbraucherpreise sind. Auf Grundlage der angenommenen Kombination von Preisen und Stundenlöhnen rechnet sich das Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen für den Staat. Sind jedoch deutlich höhere Verbraucherpreise notwendig, damit Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen am Markt bestehen können, kann sich das Verhältnis von Kosten und Nutzen umkehren. Die ausschließliche Betrachtung der direkten Refinanzierungseffekte greift allerdings zu kurz. Der Aufbau des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen braucht Zeit und viel Unterstützung, um sich nachhaltig zu entwickeln. Gelingt dies, sind neben den (kurzfristigen) direkten Refinanzierungseffekten langfristig positive indirekte Effekte zu erwarten.

i

Zwischenfazit direkte Effekte

- Während das Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen in allen Szenarien zu einem positiven volkswirtschaftlichen Saldo führt, fällt dieser für das Modell mit öffentlichen Zuschüssen immer negativ aus.
- Die fiskalischen Kosten pro Dienstleistungsstunde sind im Modell mit öffentlichen Zuschüssen mehr als doppelt so hoch im Vergleich zu dem Modell mit Arbeitgeberzuschüssen.
- Die Rückflüsse pro zusätzlicher Dienstleistungsstunde hängen maßgeblich von den gezahlten Bruttostundenlöhnen sowie der Beschäftigungsform der zusätzlich Erwerbstätigen ab. In den Szenarien mit ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fallen sie deutlich höher aus als in den Szenarien mit Beschäftigungs-Mix.

3.5 Ergebnisse indirekte Effekte

Neben den im vorangegangenen Kapitel dargestellten und quantifizierten direkten Effekte durch die Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen entstehen in der zweiten Runde weitere indirekte Effekte. Hierzu zählen

- Veränderungen durch die Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen der Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen
- Zusätzliche staatliche Einnahmen aufgrund höherer Kaufkraft und steigender Konsumausgaben durch die veränderte Beschäftigungssituation (Mehrwertsteuereinnahmen)
- Auswirkungen auf den Fachkräftemangel
- Effekte auf die Karriereperspektiven von Frauen
- Verbesserungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Work-Life-Balance
- Betriebswirtschaftliche Effekte auf Ebene der Unternehmen

Die genannten Effekte werden im Folgenden genauer beleuchtet. Quantitative Abschätzungen werden soweit wie möglich vorgenommen. Vorwiegend geht es an dieser Stelle um eine qualitative Beschreibung indirekter positiver Effekte, die entstehen und im Rahmen weiterer Analysen tiefergehend betrachtet werden können.

Effekte durch veränderte Beschäftigung der Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen

Bei den im Rahmen der direkten volkswirtschaftlichen Effekte ermittelten Beschäftigungseffekte ist bisher noch nicht berücksichtigt, dass durch die gesteigerte Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen in Folge der Implementierung eines Fördermodells auch bei den nachfragenden Haushalten eine Ausdehnung der Beschäftigung erfolgen kann.

Durch die Auslagerung der Erbringung häuslicher Tätigkeiten an professionelle Anbieter werden insbesondere Frauen entlastet, da sie erheblich mehr Zeit für Kindererziehung und Hausarbeit aufbringen als Männer. Frauen zwischen 18 und 64 Jahren verwenden 2,4-mal so viel Zeit für unbezahlte Fürsorgearbeit und das 1,6-fache für Hausarbeit wie Männer dieser Altersgruppe. Dieser hohe Aufwand für häusliche Arbeit bedingt, dass fast jede zweite Frau in Deutschland in Teilzeit arbeitet (WSI 2017). Dabei haben viele Frauen den Wunsch mehr zu arbeiten. Insbesondere Mütter mit kleinen Kindern und Alleinerziehende würden ihre Erwerbstätigkeit gerne ausdehnen. Ihr idealer Erwerbsumfang stellt dabei jedoch keine Vollzeitstelle, sondern eine erweiterte Teilzeittätigkeit dar. Zudem wollen über 90 % aller nicht erwerbstätigen Frauen gerne eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Lediglich bei Müttern mit Kindern zwischen 3 bis unter 6 Jahren in Paarfamilien liegt der Anteil derjenigen mit Erwerbswunsch bei nur 83 % (IAB 2017). Bei vielen Frauen besteht damit ein noch nicht ausgeschöpftes Arbeitszeitpotenzial.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit durch die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen vorwiegend bei Müttern erreicht werden kann. Gleichzeitig werden sich aber die Beschäftigungseffekte der Mütter in gewissem Maße mit denen der Dienstleistungserbringenden (direkte Effekte) überlagern, da vor allem Frauen haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten. Die Abschätzung des genauen Erwerbspotenzials, welches durch die Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer mobilisiert werden kann, ist jedoch nur annäherungsweise möglich.

Modellrechnungen gehen davon aus, dass durch den Ausbau flächendeckender Ganztagsbetreuungsangebote für Kinder unter zwölf Jahren Fachkräftepotenziale in Höhe von bis zu 230.000

Vollzeitäquivalenten mit Hochschulabschluss und 812.000 Vollzeitäquivalenten mit beruflichem Abschluss mobilisiert werden können (IW 2013). Die fiskalischen Rückflüsse durch zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich auf Basis einer älteren Studie aus dem Jahr 2009 im Schnitt pro vollzeitäquivalenter Mutter, die ihre Erwerbstätigkeit ausdehnt, im Jahr auf knapp 8.000 Euro an zusätzlichen Steuer- und 10.000 Euro an zusätzlichen Sozialversicherungseinnahmen (IZA 2011).

Mit Blick auf den Einfluss der Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen auf die Hebung des Erwerbspotenzials von Müttern sind jedoch deutlich geringere Effekte zu erwarten. Unter der Annahme, dass jede durch die Förderung zusätzlich nachgefragte Stunde nach haushaltsnahen Dienstleistungen unmittelbar in eine Stunde Mehrarbeit umgesetzt werden würde, entstünden zwischen 6.000 und 68.000 vollzeitäquivalente Stellen.

Die Ergebnisse der Forsa-Bürgerbefragung zeigen, dass 32 % der befragten aktuellen Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen und 19 % der interessierten Nutzerinnen und Nutzer als Begründung für die Beschäftigung einer Haushaltshilfe ein Zugewinn an Zeit für berufliche Verpflichtungen und Ziele nennen (vgl. hierzu Abbildung 4). Am häufigsten wird hingegen als Begründung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen mehr Zeit für die Familie (60 % der aktuellen Nutzerinnen und Nutzer) und für Freizeit (45 % der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer) genannt. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die Annahme einer hundertprozentigen Umsetzung zusätzlich nachgefragter Dienstleistungsstunden in zusätzliches Arbeitsangebot eine deutliche Überschätzung darstellt. Gleichzeitig wird deutlich, dass die positiven Effekte einer solchen Förderung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Work-Life-Balance stärker in den Fokus rücken sollten.

Einnahmen durch höhere Kaufkraft, höhere Konsumausgaben und höhere Mehrwertsteuereinnahmen

Der Beschäftigungsimpuls durch die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen führt dazu, dass die zusätzlich gewonnenen Haushaltshilfen ein stabiles und (im Vergleich zur Grundsicherung) höheres Einkommen erzielen. Das erhöhte Einkommen geht mit zusätzlicher Kaufkraft einher, die betroffenen Personen haben mehr Geld für Konsum zur Verfügung. Davon profitiert die öffentliche Hand in Form zusätzlicher Mehrwertsteuereinnahmen.

Eine grobe Überschlagsrechnung verdeutlicht diese Effekte: Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann, wie in den Szenarienrechnungen gezeigt, die Zahl der gesamtwirtschaftlich pro Monat geleisteten Arbeitsstunden um 1 bis 12 Millionen Stunden erhöhen.¹⁸ Bei einem zugrunde gelegten Bruttostundenlohn von 11 Euro erhöht sich das Einkommen der dann neu in den Arbeitsmarkt integrierten Haushaltshilfen spürbar. Die Kaufkraft der Haushaltshilfen steigt allerdings nicht in gleicher Höhe, weil zuvor Sozialtransfers in den Konsum geflossen sind. Unter Berücksichtigung dieser eingesparten Transferzahlungen aus den Szenarienrechnungen und einer durchschnittlichen Konsumquote¹⁹ würden die Konsumausgaben der privaten Haushalte infolge der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen 190 Millionen und 1,4 Milliarden Euro steigen. Daraus ergeben sich zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen zwischen 20 und

¹⁸ Diese Werte und die folgenden Berechnungen beziehen sich auf das Szenario mit den geringsten Stundenwerten (Arbeitgeber-Szenario 4) und den höchsten Stundenwerten (Arbeitgeber-Szenario 1).

¹⁹ Für die Herleitung der durchschnittlichen Konsumquote wurden die aggregierten Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahr 2018 angesetzt (Destatis 2019a). Per Überschlagsrechnung wurden für die beiden Szenarien Konsumausgaben auf Basis historischer Werte von der veränderten Lohnsumme abgeleitet. Dabei wurden Durchschnittswerte angelegt. Abgeleitet von den historischen Mehrwertsteuereinnahmen lassen sich schließlich die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen in den Szenarien ermitteln (Destatis 2019b).

140 Millionen Euro. Es handelt sich dabei – stets unter der Annahme, dass die benötigten Haushaltshilfen angebotsseitig tatsächlich aktiviert werden können – um eine konservative Schätzung. Denn Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen, zu denen die neuen Haushaltshilfen überwiegend zählen würden, verwenden einen überdurchschnittlichen Anteil ihres verfügbaren Einkommens auf Konsum.

Effekte auf den Fachkräftemangel

Die zunehmende Alterung der Gesellschaft lässt das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland spürbar sinken. Der demographische Wandel drückt das Arbeitsangebot schon heute, in den kommenden Jahren wird sich dieser Effekt verstärken. Die Folge: Der Fachkräftemangel nimmt zu. Fehlten der deutschen Wirtschaft im Jahr 2017 noch 1,1 Millionen Arbeitskräfte, wird sich diese Lücke bis zum Jahr 2025 auf 2,9 Millionen Menschen nahezu verdreifachen (Prognos/vbw 2019). Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann in mehrfacher Hinsicht zu einer Reduzierung des Fachkräftemangels beitragen:

1. Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots durch verstärkte Beschäftigung von Müttern

Gerade Mütter werden durch haushaltsnahe Dienstleistungen entlastet, weil ihnen Aufgaben in und um den Haushalt abgenommen werden (s. o.). Viele von ihnen sind gut ausgebildet und möchten gerne (mehr) arbeiten. Höhere Erwerbsquoten und/oder Arbeitszeiten von Müttern lassen das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot steigen und dämpfen dadurch den Fachkräftemangel. Im Falle von Arbeitgeberzuschüssen können Unternehmen selbst aktiv werden, um gerade Mitarbeiterinnen stärker an ihr Unternehmen zu binden.

2. Erhöhung des branchenspezifischen Arbeitsangebots durch Professionalisierung

Rund 10 % der Nachfrage nach Arbeitskräften in der Berufsgruppe „Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Theologie“ werden im Jahr 2025 nicht durch ein entsprechendes Arbeitsangebot gedeckt sein. Im Jahr 2017 lag dieser Arbeitskräftesaldo noch bei rund 2 % (Prognos/vbw 2019). Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann dazu beitragen, diese Lücke zu verringern. Denn sie zielt indirekt auch auf eine Professionalisierung und Legalisierung dieser Dienstleistungen ab, die derzeit häufig schwarz erbracht und niedrig entlohnt sind. Die Überführung in legale Beschäftigungsverhältnisse und die dadurch gesteigerte Attraktivität haushaltsnaher Dienstleistungen können zu einem Anstieg des Arbeitsangebots beitragen. Dafür braucht es nicht immer eine hohe Qualifikation. Betrachtet man den Arbeitskräftesaldo nach Qualifikation so zeigen die Prognosen, dass auch die Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften das Arbeitsangebot im Jahr 2025 um 4 % übersteigen wird (Prognos/vbw 2019).²⁰

3. Entlastung des Fachkräftemangels im Pflegebereich durch Professionalisierung und Entlastung pflegender Familien

Im Zuge des demografischen Wandels wird die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in Deutschland weiter zunehmen. In den medizinischen und Pflegeberufen bedeutet das eine erhöhte Arbeitsnachfrage und damit einen besonders gravierenden Fachkräftemangel: Laut

²⁰ Diese Werte beziehen sich auf sämtliche Branchen.

Prognos/vbw (2019) ist das Gesundheits- und Sozialwesen neben der IKT die einzige Branche, die langfristig wachsenden Bedarf an Personal haben wird (+4 % bis 2025).

Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann zur Dämpfung des Fachkräftemangels gerade in diesen besonders betroffenen Dienstleistungszweigen führen, weil sie auch pflegerische Aufgaben umfasst, die sonst von qualifiziertem Personal ambulant oder stationär getätigt werden müssen.²¹ Dafür muss die Branche haushaltsnaher Dienstleistungen aber professionalisiert und besser entlohnt werden, damit sich mehr Menschen für diesen Beruf entscheiden. Und haushaltsnahe Dienstleistungen können über einen weiteren Wirkungskanal helfen, die Arbeitskräftelücke in der Pflege zu reduzieren: Die Entlastung von Haushaltstätigkeiten wie Putzen führt dazu, dass die Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen mehr Zeit zur Verfügung haben, Kinder und Angehörige zu pflegen – ohne sich dafür aus ihrem Beruf zurückziehen zu müssen.

Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Work-Life-Balance

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht regelmäßig ganz oben auf der familienpolitischen Aufgabenliste der Bevölkerung. Laut Allensbach wünschen sich hier 71 % einen Handlungsschwerpunkt (Allensbacher Archiv 2016).

Zur besseren Vereinbarkeit gehören nicht nur gute und in ausreichender Anzahl verfügbare Betreuungsplätze für (Schul-)Kinder, deren Bereitstellung in erster Linie eine staatliche Aufgabe ist. Vielmehr zählen dazu auch Hilfen für jene Familien, in denen beide Elternteile gleichermaßen berufstätig sein wollen und bessere Voraussetzungen für den Wiedereinstieg in den Beruf im Anschluss an eine Familienphase. Bei diesen Erfordernissen können Unternehmen mit einem Angebot von Personalmaßnahmen, zu welchem auch arbeitgeberbezuschusste Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen gehören, unterstützen und die Vereinbarkeit verbessern.

Auch unabhängig von konkreten familiären Vereinbarkeitserfordernissen verbessern haushaltsnahe Dienstleistungen die Work-Life-Balance. Dieser Begriff beschreibt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Privatleben und Erwerbstätigkeit. Was jeder Einzelnen als ausgewogen betrachtet, unterscheidet sich je nach Lebensphase, Familienstand, beruflicher Verantwortlichkeit, dem individuellen Stellenwert von Freizeit bzw. Karriere sowie gesellschaftlichen Rollenbildern.

Nicht zuletzt die Anforderungen der modernen Arbeitswelt an erhöhte Erreichbarkeit – technisch möglich gemacht durch digitale Technologien – oder die Angebote vieler Arbeitgeber zu zeitlich und räumlich flexibler Arbeit lassen die Grenzen zwischen Beruf und Privatleben mehr und mehr verschwimmen. Dies bietet Chancen und Herausforderungen für die Beschäftigten. Die Balance zwischen Beruf und Familie/Privatleben muss regelmäßig austariert werden.

Insgesamt zeigt sich der Wunsch vieler Erwerbstätiger in Deutschland, mehr Zeit für die Familie und sich selbst zu haben. So geben in einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2018 mit 55 % mehr als die Hälfte der Befragten an, lieber nur vier Tage pro Woche arbeiten zu wollen, weil das Mehr an Freizeit für sie den dadurch entstehenden Einkommensverlust überwiegt (ManpowerGroup Deutschland 2019).

Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen kann einen Beitrag dazu leisten, die Work-Life-Balance ihrer Nutzerinnen und Nutzer zu verbessern. Mit der Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen kaufen sie sich nämlich nicht nur professionelle Dienstleistungen, sondern Zeit. Diese Zeit

²¹ Dies betrifft einfache pflegerische Tätigkeiten, wofür keine medizinische oder pflegerische Ausbildung benötigt wird.

können sie nun für Freizeit oder Familie anstatt für anfallende Hausarbeit verwenden. Laut einer europaweiten Erhebung sind sechs von zehn befragten Beschäftigten nach der Arbeit häufig zu müde für Hausarbeit (60 %, Eurofond 2017). Im Jahr 2007 lag der Anteil noch bei 49 %.

Fördermodelle haushaltsnaher Dienstleistungen aus dem Ausland zeigen, dass sich die Work-Life-Balance durch solche Programme verbessern kann.²² Für 18 % der Nutzerinnen und Nutzer belgischer *Dienstencheques* beispielsweise war die Verbesserung ihrer Work-Life-Balance Hauptgrund für die Inanspruchnahme dieser Gutscheine (Europäische Kommission 2015).

Bessere Einkommensperspektiven von Frauen und insbesondere Müttern

Unter der Prämisse, dass haushaltsnahe Dienstleistungen zu einer Erhöhung der Erwerbsumfänge und einer Reduktion von Erwerbsunterbrechungen führen kann, profitieren Frauen und insbesondere Mütter langfristig. Dies lässt sich an folgenden Bereichen festmachen:

1. Unterstützung der Einkommensperspektiven und der Existenzsicherung von Müttern

Auf Basis von Berechnungen von Prognosen wird deutlich, wie entscheidend eine umfängliche Berufstätigkeit für das individuelle Einkommen von Müttern ist: Ein geringer Teilzeitumfang von 15 bis 20 Stunden ist für nur 44 % der erwerbstätigen Mütter mit jüngstem Kind unter 8 Jahren existenzsichernd. Dagegen führt ein Teilzeitumfang von 28 bis 36 Stunden dazu, dass 82 % der Mütter ein Erwerbseinkommen erzielen, das ausreicht, um mindestens das eigene Existenzminimum zu erwirtschaften. Langfristig trägt dies auch zur Vermeidung von Altersarmut bei, da höhere Erwerbsumfänge zu höheren Rentenanwartschaften führen.

Grundsätzlich bieten haushaltsnahe Dienstleistungen Müttern einen Anreiz, ihren Erwerbsumfang auszuweiten. Auch wenn die Befragungsergebnisse von Forsa nahelegen, dass nicht eine Dienstleistungsstunde unmittelbar in eine Stunde Erwerbstätigkeit umgesetzt wird, ist es plausibel anzunehmen, dass mit einem Beschäftigungseffekt bei den Müttern positive Effekte bei deren Einkommen einhergehen.

2. Vermeidung von Lohneinbußen

Sofern die Unterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen zu vollzeitnahen Erwerbsumfängen beiträgt, gehen damit positive Langzeitfolgen für die Karrierefortschritte und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Mütter einher (OECD 2017). Zudem können Dequalifikationseffekte durch Arbeit in geringfügigem Umfang in der Familienphase eingeschränkt werden.

Dies hat auf einen Einfluss auf die Verdienstlücke („Gender Pay Gap“) zwischen Frauen und Männern. Sie wird von verschiedenen Faktoren in unterschiedlicher Stärke bestimmt. Den stärksten Einfluss haben Unterschiede in der Berufserfahrung und im Erwerbsumfang von Frauen und Männern. Diese beiden Einflussfaktoren erklären rund 40 % der Verdienstlücke (Boll/Leppin 2015).

Sofern haushaltsnahe Dienstleistungen dazu beitragen, dass Erwerbsunterbrechungen reduziert und Teilzeitpensen ausgeweitet werden, können sie die Verdienstlücke verringern.

²² Für eine ausführlichere Darstellung ausländischer Fördermodelle siehe Kapitel 3.

Betriebswirtschaftliche Effekte auf Ebene der Unternehmen

Unternehmen sind mit Blick auf die Herausforderungen durch den Fachkräftemangel darauf angewiesen, Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität offensiv auszubauen. Dazu zählt auch das Angebot vereinbarkeitsfördernder Personalmaßnahmen, wobei gerade arbeitgeberbezuschusste Fördermodelle als ein Instrument betrieblicher Personalpolitik gelten können. Sie werden aber bisher von Unternehmen im Vergleich zu „klassischen“ Maßnahmen wie der Arbeitszeitflexibilisierung kaum angeboten (BMFSFJ 2016).

Vereinbarkeitsfördernde Personalmaßnahmen zielen im Kern auf aktuell im Unternehmen beschäftigte und potenzielle Mitarbeitende; sie dienen der Mitarbeiterbindung und -gewinnung. Die Personalmaßnahmen wirken auf verschiedene betriebswirtschaftlich relevante Indikatoren wie beispielsweise die Arbeitszufriedenheit, Fehlzeiten und Krankenstände sowie auf den Bewerberpool und die Vermeidung von Kosten vakanter Stellen (Schneider et al. 2008).

Wissenschaftlich belegt ist, dass Unternehmen, die mit einem Bündel vereinbarkeitsfördernder Personalmaßnahmen - zu denen auch haushaltsnahe Dienstleistungen gehören - in ihre Mitarbeitenden investieren, positive Renditen erzielen können. Beispielsweise haben Expertisen von Prognos (2005) sowie von Roland Berger (2016) anhand ausgewählter Unternehmen in unterschiedlichen Regionen, Branchen und Größen nachgewiesen, wie viel Gewinn familienfreundliche Maßnahmen für betrieblichen Erfolg nach sich ziehen kann. Die Renditepotenziale liegen schon bei herkömmlichen Vereinbarkeitsmaßnahmen bei 25 %.

i

Zwischenfazit indirekte Effekte

- Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kommt es durch die Entstehung zusätzlicher legaler Beschäftigungsverhältnisse zu zusätzlichen Konsumausgaben, die wiederum zu erhöhten Mehrwertsteuereinnahmen führen. Darüber hinaus kann die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in mehrfacher Hinsicht zu einer Reduktion des Fachkräftemangels beitragen.
- Auf der individuellen Ebene kann durch die vermehrte Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Frauen und insbesondere Mütter profitieren zudem langfristig durch eine Erhöhung der Erwerbsumfänge und durch die Reduktion von Erwerbsunterbrechungen.
- Auch auf der Ebene der einzelnen Unternehmen können sich vereinbarkeitsfördernde Personalmaßnahmen – zu denen auch haushaltsnahe Dienstleistungen gehören – betriebswirtschaftlich rechnen.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden die Ergebnisse abschließend nochmals zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen. Darauf aufbauend werden dann konkrete Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der Fördermodelle für haushaltsnahe Dienstleistungen abgeleitet. Abschließend werden mögliche Umsetzungsschritte skizziert und diskutiert.

4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die **Analyse des Marktes** haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland (Kapitel 2) hat aufgezeigt, dass dort Schwarzarbeit mit einem Anteil von bis zu 90 % weit verbreitet ist und unter den legalen Beschäftigungsverhältnissen Minijobs dominieren. Die Untersuchung der Nachfrageseite hat deutlich gemacht, dass aktuell schätzungsweise jeder zehnte Haushalt in Deutschland haushaltsnahe Dienstleistungen nutzt, überwiegend für klassische Tätigkeiten wie Putzen oder Bügeln. Das Potential der Nutzerinnen und Nutzer hingegen liegt deutlich höher: Laut Forsa-Umfrage käme für 52 % der Befragten die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen infrage. Dabei versprechen sich die (potenziellen) Nutzerinnen und Nutzer davon vor allem mehr freie Zeit und mehr Zeit für die Familie. Während derzeit Haushaltshilfen vor allem in kinderlosen Haushalten höherer Einkommensgruppen tätig sind, besteht Interesse nach haushaltsnahen Dienstleistungen aber gerade auch in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen.

Dass es trotz des hohen Interesses an der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland nicht zu mehr legalen Beschäftigungsverhältnissen in dieser Branche kommt, liegt nach den vorliegenden Analysen an vielfältigen **Hemmnissen**, die sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite bestehen (Kapitel 2.5). Das Kernproblem auf der Nachfrageseite liegt dabei in der hohen Preissensitivität der Nutzerinnen und Nutzer. Der Aspekt wird verstärkt durch die stets verfügbaren, preisgünstigeren Alternativen in Form von Eigenleistung und Schwarzarbeit. Weitere Hemmnisse auf der Nachfrageseite bestehen in den hohen Qualitätsansprüchen an die Dienstleistungen, der schwierigen Vermittlung, den teils bürokratischen Prozessen und der geringen gesellschaftlichen Akzeptanz für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland. Angebotsseitig wird der Markt vor allem durch einen Mangel an qualifiziertem Personal gehemmt. Das geringe Lohnniveau der Branche und die derzeit gute Lage auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verschärfen dieses Problem.

Vor diesem Hintergrund wurden auf Grundlage von Erkenntnissen aus dem Ausland sowie aus den durchgeführten Forsa-Befragungen erfolgsversprechende **Fördermodelle** identifiziert (Kapitel 3.1). Die Erkenntnisse aus dem Ausland zeigen, dass eine nachfrageseitige Förderung durch eine Verringerung der Preisdifferenz zwischen legalen und illegalen Anbietern erfolgsversprechend ist. Dies gelingt umso besser, wenn die Unternehmen als Multiplikatoren einbezogen werden. Die Ergebnisse der Forsa-Bürgerbefragung machen ein Interesse der Befragten an vielfältiger Unterstützung deutlich, wobei umfängliche Kostenzuschüsse priorisiert werden. Gleichzeitig geben die befragten Unternehmen an, dass sie mehrheitlich bereit sind, ihre Mitarbeitenden bei der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen zu unterstützen.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen werden zwei Fördermodelle mit Kostenzuschüssen vorgeschlagen, die am Kernproblem – der Preissensitivität der Nutzerinnen und Nutzer – ansetzen:

- Ein Modell mit **Arbeitgeberzuschüssen**, das die Unternehmen als Förderer der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen für ihre Mitarbeitenden miteinbezieht.
- Ein Modell mit **öffentlichen Zuschüssen**, um das Fördersystem auch auf spezielle Bevölkerungsgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf und niedrigem Einkommen auszuweiten.

Für die beiden Fördermodelle wurden jeweils vier Szenarien definiert, bei denen die Höhe der Förderung (Teilkosten- vs. Vollkostenzuschuss) als auch Art und Umfang der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse (Mix aus Minijobbern, Soloselbstständigen und SV-Beschäftigten vs. ausschließlich SV-Beschäftigung) variiert. Von dem Modell mit Arbeitgeberzuschüssen können je nach Szenario 90.000 bis 1,5 Millionen Haushalte profitieren. Dadurch entstehen zwischen 1,0 und 11,5 Millionen zusätzlich nachgefragte Dienstleistungsstunden pro Monat. Von dem Modell mit öffentlichen Zuschüssen können je nach Szenario 284.000 bis 438.000 Haushalte profitieren. Die Nachfrage nach legal erbrachten Dienstleistungsstunden kann so um 1,4 bis 5 Millionen Stunden pro Monat ausgedehnt werden.

Die Analyse der **direkten volkswirtschaftlichen Effekte** erfolgte mit Hilfe des Prognos-Mikrosimulationsmodells (Kapitel 3.4). Aufbauend auf den zusätzlich nachgefragten Dienstleistungsstunden und den Annahmen zu den entstehenden Beschäftigungsverhältnissen wurden im Modell potenzielle Erwerbspersonen identifiziert, denen dann Stundenlöhne und Erwerbsumfänge zugewiesen wurden. Die für diese Gruppe an Erwerbstätigen entstehenden Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Einsparungseffekte bei den Transferausgaben wurden den ermittelten fiskalischen Kosten gegenübergestellt.

Die Ergebnisse zeigen, dass das Fördermodell mit Arbeitgeberzuschüssen in allen Szenarien zu einem positiven volkswirtschaftlichen Saldo führt. Für das Modell mit öffentlichen Zuschüssen fällt dieser hingegen in allen Szenarien negativ aus. Die fiskalischen Kosten pro Dienstleistungsstunde sind im Modell mit öffentlichen Zuschüssen mehr als doppelt so hoch im Vergleich zu dem Modell mit Arbeitgeberzuschüssen. Die Rückflüsse je Dienstleistungsstunde hängen maßgeblich von den gezahlten Bruttostundenlöhnen sowie der Beschäftigungsform der zusätzlichen Erwerbstätigen ab. In den Szenarien mit ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fallen sie deutlich höher aus als in den Szenarien mit Beschäftigungs-Mix.

Neben den direkten volkswirtschaftlichen Effekten können durch die Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen im weiteren Verlauf zusätzliche positive **indirekte Effekte** entstehen (Kapitel 3.5). Sie machen deutlich, dass es sich mittel- bis langfristig umso mehr lohnen kann, in die Entwicklung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen zu investieren.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kommt es durch die Entstehung legaler Beschäftigungsverhältnisse zu zusätzlichen Konsumausgaben, die wiederum zu erhöhten Mehrwertsteuereinnahmen führen. Darüber hinaus kann die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in mehrfacher Hinsicht zu einer Reduktion des Fachkräftemangels beitragen. Dies geschieht durch die Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots durch die verstärkte Beschäftigung von Müttern, durch die Erhöhung des branchenspezifischen Arbeitsangebots durch Professionalisierung sowie im Pflegebereich durch Professionalisierung des Marktes und Entlastung pflegender Angehöriger. Auf der individuellen Ebene kann durch die vermehrte Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Frauen und insbesondere

Mütter profitieren zudem langfristig durch eine Erhöhung der Erwerbsumfänge und durch die Reduktion von Erwerbsunterbrechungen, was ihre Einkommensperspektiven verbessert und die Verdienstlücke zwischen Frauen und Männern reduziert. Und auch auf der Ebene der einzelnen Unternehmen kann sich die Förderung vereinbarkeitsfördernder Personalmaßnahmen – zu denen auch haushaltsnahe Dienstleistungen gehören – betriebswirtschaftlich rechnen.

i

Schlussfolgerungen

- Die Ergebnisse der Forsa-Unternehmensbefragung weisen auf eine große **Bereitschaft der Unternehmen** hin, ihre Mitarbeitenden mit steuer- und abgabenfreien Zuschüssen bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen zu unterstützen. Die durchgeführten Analysen zeigen, dass es sich für den Fiskus finanziell lohnen kann, diese Bereitschaft staatlich zu fördern.
- Grundsätzlich gilt, dass die Rückflüsse aus den Fördermodellen höher sind, je umfangreicher die **Beschäftigungsverhältnisse** sind. Und auch mit Blick auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist eine umfangreiche und gut bezahlte Beschäftigung erstrebenswert.
- Die **Inanspruchnahme** der angebotenen Zuschüsse bleibt unsicher, da finanzielle Hemmnisse zwar die zentrale, aber nicht die einzige Hürde bei der Inanspruchnahme legaler haushaltsnaher Dienstleistungen darstellen. Die genannten Schwierigkeiten bei der Vermittlung passender Angebote oder die mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz, haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, können zwar durch die vorgeschlagenen Fördermodelle indirekt ebenfalls verbessert werden, bedürfen aber aller Voraussicht nach weiterer staatlicher Interventionen. Insbesondere der Zielgruppe für öffentliche Zuschüsse, die aktuell selten haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, muss der Zugang durch weitere Unterstützungsangebote so leicht wie möglich gemacht werden.
- Gleichzeitig ist das **Angebot an Arbeitskräften** begrenzt. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die meist prekäre Tätigkeit im haushaltsnahen Dienstleistungssektor nicht attraktiv. Damit tatsächlich Beschäftigungsverhältnisse mit hohen Stundenumfängen entstehen, bedarf ebenfalls weiterer staatlicher Unterstützung.

4.2 Handlungsempfehlungen

Aufbauend auf den Analysen können konkrete Handlungsempfehlungen für die detailliertere Ausgestaltung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen abgeleitet werden.

Steuer- und abgabenfreie Arbeitgeberzuschüsse ermöglichen

Die Analysen haben gezeigt, dass die Bereitschaft der Unternehmen, ihre Mitarbeitenden bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen zu unterstützen, groß ist und es sich für den Fiskus finanziell lohnen kann, diese Bereitschaft staatlich zu fördern. Vor diesem Hintergrund wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen sinnvoll, die steuer- und abgabenfreie Arbeitgeberzuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen

ermöglichen. Unternehmen sollten bei der konkreten Ausgestaltung der Zuschüsse gewisse Freiheiten haben, um eigene personalpolitische oder betriebswirtschaftliche Strategien einbringen zu können. Denkbar wäre beispielsweise, die Zuschüsse an die Verpflichtung zu verknüpfen, dass das Stundenpensum erhöht wird.

Öffentliche Zuschüsse zielgruppenspezifisch gestalten

Um mit den verhältnismäßig kostspieligen öffentlichen Zuschüsse wirklich diejenigen zu erreichen, die einen besonderen Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, aber nicht die notwendigen finanziellen Mittel dafür haben, müssen passende Förderkanäle identifiziert werden. Mögliche öffentliche Stellen, die die Vergabe der Zuschüsse steuern und eine Bedarfsprüfung vornehmen könnten, stellen neben Jobcentern – insbesondere mit Blick auf die Zielgruppe Familien – die Familienkassen dar. Grundsätzlich gilt es an dieser Stelle zu prüfen, ob die Einführung eines neuen Fördermodells wirklich notwendig ist oder ob es mehr Sinn macht, an bestehende Leistungen für Familien und Pflegebedürftige (bspw. den Entlastungsbetrag) anzuknüpfen.

Zuschüsse durch weitere Maßnahmen unterstützen

Um die vielfältigen Hemmnisse bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nachhaltig zu beheben, bedarf es neben finanziellen Zuschüssen aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer gegebenenfalls weiterer staatlicher Maßnahmen. Auf der Nachfrageseite können Imagekampagnen die finanzielle Förderung sinnvoll ergänzen, um die gesellschaftliche Akzeptanz für haushaltsnahe Dienstleistungen zu fördern. Dabei gilt es vor allem, die positiven Effekte mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Lohnlücke und Gleichstellung von Frauen und Männern zu betonen. Darüber hinaus sollte die Angebotsseite in den Blick genommen werden, die in Deutschland als unterentwickelt gilt und nicht zuletzt wegen der derzeit guten Arbeitsmarktlage das entscheidende Hemmnis für die erfolgreiche Implementierung eines Fördermodells sein kann. Das belegen die Erfahrungen aus dem Modellprojekt in Baden-Württemberg und dem Modellprojekt für Service- und Beratungsstellen in Bayern (IAB 2019). Gründungshilfen für Dienstleistungsunternehmen in Form von Beratung oder (Mikro-)Krediten ebenso wie Lohnzuschüsse bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen des 2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetz (§16i und §16e SGB II) können das Angebot an Haushaltshilfen fördern. Gerade zur Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen oder Migrantinnen und Migranten bedarf es zudem intensiver Betreuung durch Jobcenter und Arbeitgeber. Zur Professionalisierung der Branche sind weiterentwickelte Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten oder die Zertifizierung von Dienstleistungsunternehmen denkbar. Ein sinnvoller Ansatz ist darüber hinaus der Aufbau lokaler Dienstleisterdatenbanken, um Nachfrage und Angebot erfolgreich zusammen zu bringen.

Förderung zeitlich begrenzen

Gerade weil staatliche Förderung letztlich steuerfinanziert ist, gilt es grundsätzlich, die eingesetzten Mittel und Programme regelmäßig auf ihre ökonomische Angemessenheit hin zu überprüfen. Denkbar wäre vor diesem Hintergrund eine zeitliche Begrenzung der staatlichen Subventionen. Die staatliche Förderung könnte beispielsweise bei fortschreitender Etablierung und Stabilisierung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen kontinuierlich zurückgefahren werden. Eine weitere Möglichkeit bestünde in der schrittweisen Förderung verschiedener Beschäftigungsverhältnisse: So könnte die staatliche Förderung zunächst für sämtliche legale Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen greifen, um das knappe Arbeitsangebot auszuweiten. In einem nächsten Schritt könnte die Förderung auf die Schaffung umfänglicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung begrenzt werden, damit sich der dann bereits erweiterte Markt professionalisiert.

4.3 Umsetzungsschritte

Die vorgestellten und quantifizierten Fördermodelle können auf unterschiedliche Weise implementiert werden. Im Folgenden werden mögliche Umsetzungsschritte skizziert und ihre Vor- und Nachteile mit Blick auf die Zielsetzung diskutiert.

Wie bereits in Kapitel 3.1 ausgeführt wäre für die Einführung eines Arbeitgeberzuschusses für haushaltsnahe Dienstleistungen eine Regelung in Anlehnung an § 3 Nr. 33 EstG (Kindergartenzuschuss) vorstellbar. Bei den öffentlichen Zuschüssen wäre eine Verankerung in den entsprechenden Sozialgesetzbüchern, wie dies aktuell bereits im Rahmen der Pflegeversicherung gemäß § 45 b SGB IX der Fall ist (Kapitel 2.1), denkbar. Wie genau die notwendigen rechtlichen Änderungen ausgestaltet sein müssen, ist jedoch nicht Teil der vorliegenden Studie.

Unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung können die beiden vorgestellten Zuschussarten – Arbeitgeberzuschüsse und öffentliche Zuschüsse – auf unterschiedlichen Wegen ihre Zielgruppe bzw. die Nutzerinnen und Nutzer haushaltsnaher Dienstleistungen erreichen. Unterscheiden kann man dabei zunächst die Form einer Sachleistung und die einer gebundenen Geldleistung.²³

Bei dem Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen als **Sachleistung** werden die Zuschüsse direkt von öffentlicher Stelle oder dem Arbeitgeber an den Erbringer der Dienstleistung überwiesen. Der Nutzende erhält anschließend die Sachleistung in Form der haushaltsnahen Dienstleistung. Hierdurch wird die bezweckte Nutzung der Zuschüsse sichergestellt und der Haushalt muss bei der Nutzung nicht finanziell in Vorleistung treten. Für den Haushalt ist die Nutzung einer Sachleistung zudem mit wenig Verwaltungsaufwand verbunden. Auf der anderen Seite bedeutet die Sachleistung für den Zuschussgeber ein gewisses Maß an organisatorischem Aufwand, da dieser im Vorfeld eine Service-Partnerschaft mit einem Dienstleistungsanbieter abschließen muss. Die feste Bindung des Zuschusses an einen bestimmten Dienstleistenden lässt den Nutzerinnen und Nutzern zudem keinen Spielraum bei der Wahl des Angebots. Hierdurch entstehen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Effizienzverluste.

Die Alternative zur Auszahlung in Form einer Sachleistung stellen **gebundene Geldleistungen** dar. Hierbei wird die Auszahlung eines Geldbetrags an den Konsum von haushaltsnahen Dienstleistungen gekoppelt, der Nutzende kann aber frei zwischen den Angeboten wählen. Gebundene Geldleistungen können in Form einer Kostenrückerstattung umgesetzt oder vorfinanziert werden. Da mit den geplanten Zuschüssen auch Haushalte erreicht werden sollen, für die es eine relativ große Belastung darstellen würde, für die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen zunächst in Vorleistung zu treten, bietet sich eine Vorfinanzierung der Zuschüsse an. Eine Option zur Implementierung vorfinanzierter gebundener Geldleistungen ist die Ausgabe von Gutscheinen. Auf dieses Instrument haben bereits andere europäische Länder wie Frankreich, Belgien oder Großbritannien erfolgreich zurückgegriffen (Europäische Kommission 2015).

Der Einsatz von **Gutscheinen** garantiert eine zweckgebundene Verwendung der Zuschüsse und ermöglicht den Haushalten gleichzeitig, den Dienstleistenden selbst auszuwählen. Zusätzlich wäre es aber auch denkbar, an die Dienstleistungsanbieter Qualitätskriterien und Vorgaben für deren Beschäftigungsarten zu stellen – eine Einlösung der Gutscheine wäre dann nur bei solchen Anbietern möglich und würde Qualität und Arbeitsbedingungen im haushaltsnahen Sektor verbessern (Kapitel 2.5 und BMWi 2015).

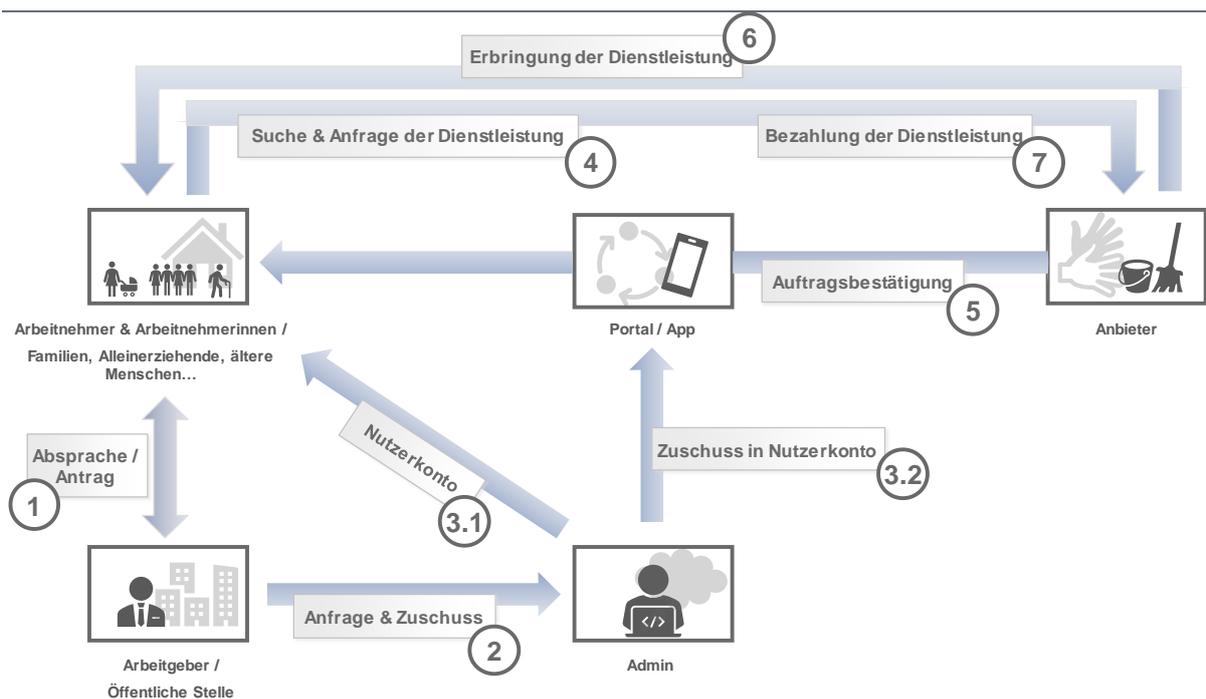
²³ Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf die Quellen Europäische Kommission (2016) und IW (2008).

Bei der Ausgestaltung eines Gutscheinsystems stehen diverse Möglichkeiten zur Verfügung. Eine elektronische Variante des Gutscheins stellen Online-Portale dar, bei denen der Nutzende zweckgebundenes Guthaben gegen haushaltsnahe Dienstleistungen einlösen kann. Anstelle eines Gutscheins erhält der Nutzende einen Portalzugang vom Zuschussgeber. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass auf den Portalen mit bestimmten Funktionen die Transparenz im Markt und die Nutzerfreundlichkeit verbessert werden kann. Hierzu zählen beispielsweise

- eine Suchfunktion, die das Finden von haushaltsnahen Dienstleistungen in der Nähe mithilfe von Postleitzahlen erleichtert.
- eine Zahlungsfunktion, mit deren Hilfe die Haushalte bei Bedarf Dienstleistungen über den Zuschuss hinaus aus eigener Tasche bezahlen können. Diese Funktion ist insbesondere bei dem Fördermodell mit Teilkostenzuschüssen von Vorteil.
- eine Applikation, die auch auf mobilen Endgeräten die Nutzung der Zuschüsse erlaubt.

Die folgende Abbildung stellt die Funktionsweise eines solchen Online-Portals schematisch dar.

Abbildung 11: Funktionsweise eines Online-Portals für die Vermittlung und Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen



Eigene Darstellung.

© Prognos 2019

An erster Stelle des Prozesses steht die Absprache zwischen Nutzerinnen und Nutzer und fördernder Stelle. Im Fall der Arbeitgeberzuschüsse ist dies der Arbeitgeber, bei den öffentlichen Zuschüssen ist hier je nach Zielgruppe zu entscheiden, welche Institution den Antrag für die Zuschüsse annimmt und gegebenenfalls eine Bedarfsprüfung vornimmt. Mit Blick auf die diskutierten Zielgruppen kommen hier neben den Jobcentern auch Jugendämter, Familienberatungsstellen sowie Anbieter von Beratungsangeboten für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen in Frage.

Nachdem der Antrag auf einen Zuschuss bewilligt ist, stellt der Zuschussgeber beim Administrator des Förderportals eine Anfrage und überweist den Zuschuss an den Administrator. Der Administrator eröffnet im nächsten Schritt ein Nutzerkonto für die entsprechende Nutzerin bzw. den entsprechenden Nutzer und überweist den Zuschuss an das Online-Portal weiter.

Auf dem Online-Portal registrieren sich die unterschiedlichen Dienstleistungsanbieter. Dies können sowohl große Dienstleistungsagenturen sein als auch einzelne Minijobber und Selbstständige. Die Registrierung kann dabei an die Erfüllung bestimmter Qualitätskriterien geknüpft werden. Sobald das Nutzerkonto für die Nutzerinnen und Nutzer freigeschaltet ist, können diese über das Portal nach geeigneten Dienstleistenden in ihrer Nähe suchen und eine Anfrage stellen. Sobald sich Nachfrager und Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen geeinigt haben, erhält der Nutzende eine Auftragsbestätigung und es erfolgt die Erbringung der Dienstleistung durch den Anbieter. Die Bezahlung der Dienstleistung erfolgt anschließend ebenfalls über das Portal. Die vom Arbeitgeber oder öffentlichen Stellen bereitgestellten Zuschüsse werden mit eventuellen privaten Zuschlägen (im Fall von Teilkostenzuschüssen) verrechnet.

Ihre Ansprechpartner bei Prognos



Dr. David Juncke

Principal, Strategie- und Programmentwicklung

Telefon: +49 211 91316-103

E-Mail: david.juncke@prognos.com



Lisa Krämer

Projektleiterin, Volkswirtschaftliche Grundsatzzfragen

Telefon: +49 211 91316-106

E-Mail: lisa.kraemer@prognos.com

Impressum

Haushaltsnahe Dienstleistungen

Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen

Herausgeber

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Autoren

Dr. David Juncke
Lisa Krämer
Heidrun Weinelt

Kontakt

Dr. David Juncke (Projektleitung)
Telefon: +49 211 91316-103
E-Mail: david.juncke@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG

Stand: Juni 2019
Copyright: 2019, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2019): Haushaltsnahe Dienstleistungen.