

## **Dienstleistungsagenturen – die beschäftigungspolitischen Herausforderungen**

*Vortrag auf der Tagung von Arbeit und Leben  
„Dienstleistungsagentur Ammerland – das Projekt fordert Konsequenzen“  
am 12. Juli 2000 in Oldenburg*

Meine Damen und Herren,

ich freue mich, dass die Veranstalterinnen mich eingeladen haben, um hier und heute über die beschäftigungspolitischen Herausforderungen zu sprechen, wenngleich dies aus meiner Sicht ein äußerst schwieriges, komplexes und vielleicht sogar ein etwas brisantes Thema ist.

Brisant, weil ich mich nicht in die Reihe derjenigen einreihen möchte, die die Beschäftigungspotenziale im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen auf zwischen 700.000 und weit über 1 Million beziffern - so z.B. vor einigen Jahren der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit Bernhard Jagoda und der FDP-Generalsekretär Guido Westerwelle.

Ich ziehe keineswegs in Zweifel, dass in den Privathaushalten in Deutschland theoretisch noch für viel mehr Menschen Arbeit da ist, die getan werden muss; wer sich aber ein wenig in diesem Feld auskennt, weiß, dass die Umsetzung dieser Arbeit in reguläre Arbeitsplätze außerordentlich schwierig und eine echte Herausforderung ist.

Dies nur als Vorbemerkung. Ich komme darauf zurück. Zunächst will ich im folgenden kurz die aktuelle Marktsituation im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen beleuchten und dann aus den bisherigen Erfahrungen der Dienstleistungspools, die heute schon mehrfach zur Sprache gekommen sind, einige Schlussfolgerungen und Forderungen ableiten, was in diesem Feld aus meiner Sicht getan werden müsste, um mehr reguläre Beschäftigung zu schaffen.

### **Aktuelle Marktsituation**

- Aktuelle Daten zur Inanspruchnahme von Haushaltshilfen liegen leider nicht vor. Für 1994 wurde die Zahl der Haushalte, die eine Haushaltshilfe haben, auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels jedoch auf mehr als 4 Millionen bzw. 14 % beziffert

- davon knapp 2,8 Millionen mit einer regelmäßigen Hilfe. Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl in den vergangenen Jahren weiter gestiegen ist.

- Diese Angaben liegen weit über der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in Privathaushalten, die nach der Beschäftigtenstatistik im September 1999 bei 39.090 lag – davon 5.108 im Rahmen des Haushaltsscheck-Verfahrens.
- Die Lücke zwischen beiden Angaben wird auch durch die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (630 DM-Jobs) in Privathaushalten nicht geschlossen, die in der ISG/Kienbaum-Studie für Anfang 1999 auf etwa 1,4 Millionen beziffert wurde. In der gleichen Studie wird außerdem betont, dass die nunmehr verpflichtende Anmeldung von geringfügig Beschäftigten offenbar vor allem bei Privathaushalten vielfach unterblieben ist und wahrscheinlich auch nur selten die nunmehr fälligen Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden (ähnlich wie zuvor die Pauschalsteuer).

Zusammen genommen lässt sich festhalten, dass bereits heute offenbar Millionen von deutschen Haushalten in irgendeiner Form externe Hilfe bei der Hausarbeit in Anspruch nehmen – aber nur zu einem winzig kleinen Teil in Form sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Noch nicht einmal jeder 1000. Haushalt unter denjenigen, die Hilfe im Haushalt nutzen, greift auf jemanden zurück, der legal und sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist!!!

Um hieran etwas zu ändern, macht es Sinn, sich die **Ursachen** hierfür genauer anzuschauen:

- Schwarzarbeit ist billiger für die Haushalte und lukrativer für die Haushaltshilfen.
- Das Unrechtsbewusstsein ist gering bis nicht vorhanden – das Risiko „aufzufliegen“ geht gegen Null. Mehr noch – aus meinem Bekanntenkreis weiß ich, dass selbst staatlich Stellen (Arbeits- und Finanzämter) mitunter zu einer Kombination von Haushaltsscheck und Schwarzarbeit raten!
- Es gibt kaum Alternativen, wenn eine Haushaltshilfe nur für wenige Stunden in der Woche gesucht wird. Selbst wenn Haushalte sich legal verhalten wollen, ist es oft schwierig jemanden zu finden, der offiziell geringfügig oder sozialversicherungspflichtig arbeiten will.
- Rahmenbedingungen: Die Haushaltshilfen dürfen nicht legal arbeiten, z.B. weil sie keine Arbeitserlaubnis haben oder Sozialhilfe beziehen, oder sie wollen es nicht, weil sich das „nicht lohnt“ (Ehegattensplitting etc.).

- Etc. etc.

## Dienstleistungspools

Trotz dieser äußerst schwierigen und vertrackten Situation sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Dienstleistungspools gegründet worden, denen es trotz alledem gelungen ist, Kundinnen und Kunden auf der einen und Beschäftigte auf der anderen Seite zu finden. Sie haben den Anfang gemacht, einen legalen und professionellen Markt für haushaltsbezogene Dienstleistungen zu erschließen und sie haben neue Arbeitsplätze geschaffen – oftmals für Personen, die in anderen Feldern nur schwierig untergekommen wären. Ich denke, man kann den Beteiligten hierfür nicht genug Respekt und Anerkennung zollen!

Allerdings ist es bekanntlich nicht oder vielleicht auch noch nicht gelungen, eine kostendeckende Arbeitsweise zu realisieren. Die öffentlichen Fördermittel, die von ganz unterschiedlichen Institutionen meist für einen Zeitraum von drei, manchmal auch fünf Jahren zur Verfügung gestellt worden sind, laufen in vielen Fällen bald aus oder sind, wie im Falle der Dienstleistungsagentur Ammerland, bereits ausgelaufen. Nun stellt sich also die Frage, wie es weitergehen kann. Die Dienstleistungspools stehen – wie Susanne Bittner und ich es kürzlich in einem Beitrag in den WSI-Mitteilungen formuliert haben – „am Scheideweg“.

Die Quintessenz der bisherigen Erfahrungen ist klar: Es ist möglich, Haushalte und Beschäftigte davon zu überzeugen, dass legale Abwicklung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Vorteile bringen – auch wenn dies für die Haushalte teurer und für die Beschäftigten mit Steuern und Abgaben verbunden ist. Allerdings besteht nach wie vor eine Lücke zwischen den am Markt erzielbaren und den kostendeckenden Preisen, und diese muss durch öffentliche Mittel geschlossen werden.

Nun hat Subventionierung gemeinhin einen faden Beigeschmack, aber aus meiner Sicht ist sie in diesem Falle gut zu begründen. Denn haushaltsbezogene Dienstleistungen unterstützen Familien und Ältere bei der Bewältigung ihres Alltags, sie bieten Personen mit eher schlechten Arbeitsmarktchancen neue Beschäftigungsperspektiven, es handelt sich um zusätzliche Arbeitsplätze usw. usw.

Und: Der Subventionsbedarf pro Arbeitsplatz ist relativ gering. Wir haben Ende 1999 entsprechende Berechnungen vorgenommen und sind auf Kosten von etwa 21.000 DM pro Vollzeitarbeitsplatz in diesem Bereich gekommen. Das ist nur etwa ein Viertel von dem Betrag, den z.B. das DIW für die allgemeine Subventionierung von Niedriglohn-Jobs pro zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz ausgerechnet hat!

Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist die Förderung weitgehend kostenneutral. Denn gleichzeitig fallen erhebliche Zusatzeinnahmen bei der Mehrwertsteuer, der Lohn- und Einkommensteuer an und bei den Sozialversicherungen an und können sowohl der Bund und die Bundesanstalt für Arbeit als auch die Kommunen bei den Sozialhilfeausgaben erhebliche Ausgaben einsparen.

## **Was müsste getan werden?**

Notwendig wäre ein Aktionsprogramm, um die Entstehung zusätzlicher regulärer Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen zu fördern. Aufgrund der Konkurrenz durch den Schwarzmarkt einerseits und einer unterentwickelten Zahlungsbereitschaft für haushaltsbezogene Dienstleistungen andererseits ist eine öffentliche Förderung in diesem Bereich erforderlich, um die Preise der Dienstleistungen so zu verringern, dass ein breiterer Kreis von Haushalten die legalen und professionellen Angebote nutzen kann.

Diese direkte finanzielle Förderung muss ergänzt werden durch ein Bündel von flankierenden Maßnahmen in den Bereichen

- Existenzgründungsförderung und befristete Projektanschubfinanzierung,
- Qualifizierung sowie
- durch eine öffentlichkeitswirksame Kampagne für Dienstleistungspools, gegen Schwarzarbeit und zur Aufwertung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen insgesamt.

Mit einer ähnlichen Förderung konnten in Dänemark seit 1997 nach aktuellen Schätzungen zwischen 8.000 und 10.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Auf bundesdeutsche Verhältnisse übertragen hieße dies, dass in den nächsten Jahren theoretisch etwa 150.000 Arbeitsplätze in diesem Bereich geschaffen werden könnten.

Allerdings kann dieses Potenzial nur ausgeschöpft werden, wenn neben der finanziellen Förderung nach Nachfrage nach professionell erbrachten Dienstleistungen auch die Gründung von entsprechenden Initiativen und Unternehmen unterstützt, Qualifizierung gefördert und eine breite Öffentlichkeitsarbeit geleistet wird. Diese Maßnahmen dienen u.a. auch dazu, die Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten zu erleichtern, was anderenfalls die Schaffung der genannten Zahl von Arbeitsplätzen erheblich behindern könnte.

Da bislang nur etwa 130 Dienstleistungspools bundesweit existieren, müssten zahlreiche weitere gegründet werden, um einerseits ein flächendeckendes Angebot zu schaffen und andererseits die genannte Zahl von Arbeitsplätzen zu realisieren. Würden

die Pools im Durchschnitt umgerechnet jeweils 50 Vollzeitarbeitsplätze schaffen, müsste die Zahl der Dienstleistungspools auf 1.600 gesteigert werden.

Zur konkreten Ausgestaltung der finanziellen Förderung liegen eine Reihe von Vorschlägen auf dem Tisch:

- der „alte“ Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion zur Einführung von Dienstleistungsschecks aus dem Jahr 1996;
- die Ausweitung der bestehenden steuerlichen Förderung von Haushaltshilfen auf die Inanspruchnahme von Dienstleistungspools (am besten in Form eines Abzugs von der Steuerschuld);
- eine direkte Subventionierung der Dienstleistungspools (z.B. durch einen Zuschuss für jede verkaufte Arbeitsstunde).

Aus unserer Sicht spricht gegen die Einführung von Dienstleistungsschecks vor allem der voraussichtlich sehr hohe Verwaltungsaufwand. Die anderen beiden Vorschläge beinhalten jeweils eine Reihe von spezifischen Vor- und Nachteilen, die auf der politischen Ebene gegeneinander abzuwägen sind. Für die Dienstleistungspools selbst sind m.E. beide Varianten geeignet, um ihren Fortbestand zu sichern und Neugründungen zu erleichtern.

Ein Wort noch zum Schluss: Zweifellos bei der Ausgestaltung der Förderung von Dienstleistungspools eine Reihe schwieriger Fragen zu klären – z.B., welche Dienstleistungen gefördert werden sollen und welche nicht, welche Initiativen und Unternehmen begünstigt werden sollen etc. Grenzlinien sind in diesem Feld keineswegs einfach zu ziehen.

Solche Probleme aber zum Anlass zu nehmen, dringend notwendige Entscheidungen zu vertagen und zu verzögern, erscheint fahrlässig. Aus meiner Sicht ist an dieser Stelle auch Mut gefragt, etwas auszuprobieren. Falls sich in der Praxis zeigt, dass sich die zunächst festgelegten Kriterien als nicht praktikabel erweisen, muss man sie eben ändern oder modifizieren. Dies gilt bei der Förderung von Dienstleistungspools ebenso wie bei anderen politischen Entscheidungen.