



Nr. 2 / März 2020 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Gute Arbeit im Privathaushalt – ein Lösungsansatz mit großer Wirkung

Das Wichtigste in Kürze

- Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien vereinbart, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von erwerbstätigen Eltern, Alleinerziehenden, älteren Menschen und pflegenden Angehörigen durch Zuschüsse für die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen, und damit zugleich legale, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, insbesondere von Frauen zu fördern.
- Im Ergebnisbericht des Zukunftsdialogs des BMAS wurde das Thema aufgegriffen und konkretisiert.
- Derzeit gibt es an verschiedenen Stellen Überlegungen zur Umsetzung. Ob diese noch zu einer Umsetzung in dieser Legislaturperiode führen, ist offen.
- In international fest etablierten Regelungen sowie in einem konkreten Modellprojekt in Baden-Württemberg hat sich gezeigt, dass ein solcher Zuschuss erhebliche Auswirkungen hat auf die Ausschöpfung inländischer Fachkräftepotenziale, auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auf die Lebensqualität erwerbstätiger Frauen und neue Perspektiven für Beschäftigung auf allen Qualifikationsebenen schafft. Darüber hinaus konnte die Schwarzarbeit spürbar zurückgedrängt werden.
- Eine eigene Modellrechnung zeigt die Finanzierbarkeit einer solchen Zuschusslösung, sowie die positiven Wirkungen auf die Stabilisierung der Sozialversicherungssysteme und auf die öffentlichen Haushalte.

Der DGB **fordert, endlich die Arbeit in Privathaushalten zu regulieren**, um

- vorhandene Fachkräftepotenziale besser auszuschöpfen,
- die Erwerbsbeteiligung und die beruflichen Chancen von Frauen deutlich zu verbessern,
- Voraussetzungen für faire Entlohnung und sichere Arbeitsbedingungen für Haushaltshilfen zu schaffen,
- Privathaushalte spürbar zu entlasten,
- das System der Sozialversicherung nachhaltig zu stärken und
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

Gliederung:

1. Einleitung - Endlich Rahmenbedingungen für ‚Gute Arbeit‘ in Privathaushalten schaffen
2. Worum geht es?
3. Aktuelle Situation
4. Lösungsansatz Gut-scheinmodell: Erfahrungen
5. Berechnungen zur Finanzierbarkeit
6. Perspektiven schaffen mit Guter Arbeit
7. Voraussetzungen für die Sicherung der Angebotsstruktur
8. Fazit

1. Einleitung – Endlich Rahmenbedingungen für ‚Gute Arbeit‘ in Privathaushalten schaffen

Trotz der konjunkturellen Unsicherheiten und Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt und des damit verbundenen aktuell leichten Anstiegs der Arbeitslosigkeit sind sich Arbeitsmarktexperten einig, dass die Deckung des Fachkräftemangels eine der wichtigsten Herausforderungen für den hiesigen Wirtschaftsstandort bleibt. Gelingt es nicht, den Fachkräftbedarf adäquat zu decken, kann dieser zu einer Wachstumsbremse für die Konjunktur werden.

Umso wichtiger ist die Erschließung aller Fachkräftereserven, was neben der Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderung vor allem und an erster Stelle bedeutet, die inländischen Potenziale zu heben. Wie das im Auftrag des Wirtschaftsministeriums eingesetzte „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung“ (KOFA) feststellt, sind Frauen das größte Beschäftigungspotenzial zur Fachkräftesicherung.¹

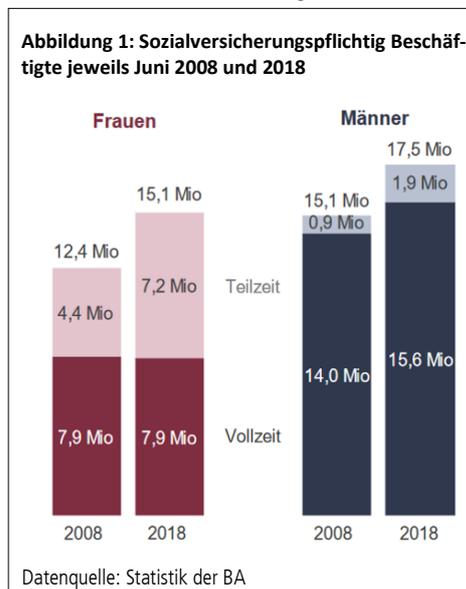
Zwar ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den letzten Jahren gestiegen, doch beruht dies, wie die nebenstehende Grafik zeigt, ausschließlich auf der Erhöhung von Teilzeitbeschäftigung.

Um dieses Potenzial besser zu erschließen, müssen Anreize geschaffen werden, die geeignet sind, die Erwerbsbeteiligung von Frauen signifikant zu erhöhen. Das gelingt nur, wenn zugleich Möglichkeiten genutzt

werden, Frauen und Familien von Aufgaben im häuslichen Bereich spürbar zu entlasten. Denn häufig ziehen sich Frauen aus dem Erwerbsleben teilweise oder ganz zurück, weil die Doppelbelastung von Beruf und Haushaltsführung sonst nicht zu bewältigen ist.

„Statt sich dieser politischen Herausforderung zu stellen, werden vorhandene Sorgedefizite derzeit jedoch vor allem als ein individuelles Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen behandelt, allenfalls ergänzt um die Frage nach einer verlässlichen Kinderbetreuung.“²

Im Jahr 2013 hat sich Deutschland durch Ratifizierung der ILO-Konvention 189 verpflichtet, die Beschäftigung im Privathaushalt so zu regulieren, dass gute Arbeit gewährleistet wird. Das Thema wurde deswegen in der aktuell gültigen Koalitionsvereinbarung³ aufgegriffen.



¹ vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Potenziale heben. Wo bestehen die größten Fachkräftepotenziale im Inland?, unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html>

² Uta Meier-Gräwe: „Raus aus dem Schwarzmarkt: Wie subventionierte Gutscheine für haushaltsnahe Dienstleistungen sozial- und familienpolitisch wirken können. In: Marianne Friese (Hg.): Reformprojekt Care Work. Professionalisierung der beruflichen und akademischen Ausbildung. Bielefeld, 2018. S. 209

³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. März 2018, S. 25: „Wir verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von erwerbstätigen Eltern, Alleinerziehenden, älteren Menschen und pflegenden Angehörigen durch Zuschüsse

Der DGB hat sich seit vielen Jahren mit der bestehenden Situation auseinandergesetzt und Vorschläge in die politische Diskussion eingebracht.⁴ Inzwischen gab es Modellversuche, in denen die Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen erprobt wurde. Auf der Basis dieser Erkenntnisse hat der DGB seine Position weiterentwickelt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Nachweis der Finanzierbarkeit eines Zuschussmodells. Daraus werden die notwendigen Handlungsbedarfe abgeleitet.

2. Worum geht es?

In internationalen und regionalen Modellen wurde überzeugend und nachhaltig nachgewiesen, dass die Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistung u.a. über Zuschüsse zum Beispiel in Form von Gutscheinen geeignet ist, 1. Fachkräftepotenziale zu erschließen, 2. Schwarzarbeit⁵ deutlich zurückzudrängen und 3. ein zukunftsfähiges Arbeitsmarktsegment mit enormen Entwicklungspotenzialen und vielen Effekten auf andere Entwicklungsbereiche der Gesellschaft zu gestalten. Positive Effekte der Umsetzung der Erfahrungen wären:

- Durch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte die Erwerbsbeteiligung von Frauen gesteigert werden, mit Potenzial zur Verbesserung der Gleichstellung und zugleich der Verbesserung der Altersvorsorge vor allem von Frauen.
- Die Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotenzials könnte deutlich verbessert werden und bisherige teure Bildungsinvestitionen gingen weniger verloren.
- Ein bedeutender Dienstleistungsbereich könnte als eigenständiger und vor allem konjunkturunabhängiger Arbeitsmarkt mit großer Zukunftsperspektive für sozialversicherte Arbeit entwickelt werden.

Die Sozialversicherungssysteme und der öffentliche Haushalt würden deutlich gestärkt, der private Konsum mit seinen Auswirkungen auf den Binnenmarkt gesteigert und Schwarzarbeit erfolgreich zurückgedrängt werden.

- Es würden neue Beschäftigungsfelder auf allen Qualifikationsebenen entstehen können, und zugleich könnte ein Arbeitsmarktsegment entwickelt werden, das gute Einstiegsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Migrant*innen oder auch für Ältere bieten könnte. Durch die gleichzeitige Stärkung klein- und mittelständischer Dienstleistungsbetriebe können gute Voraussetzungen im Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft geschaffen werden.
- Damit würde Deutschland einen entscheidenden und nachhaltigen Schritt zur Umsetzung der ILO-Konvention 189 vollziehen.

Doch trotz der weitgehenden positiven Effekte, die zu erwarten sind, gibt es im politischen Raum bisher keine Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung eines entsprechenden Fördermodells. Als Grund werden häufig zu hohe Investitionskosten genannt.

für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen. Gleichzeitig fördern wir damit legale, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, insbesondere von Frauen.“

⁴ DGB-Reformkonzept Arbeitsplatz Privathaushalt; Gute Arbeit ist möglich

⁵ Der Begriff „Schwarzarbeit“ wird hier verwendet im Verständnis des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, als nicht angemeldete Beschäftigung.

Das in Deutschland liebgewonnene System der Entlastung privater Haushalte über die Einkommenssteuer gilt in der Politik immer noch als Königsweg, obwohl die Wirkungslosigkeit inzwischen erwiesen ist und selbst der Bundesrechnungshof bereits 2011 und wiederholt 2016 festgestellt hat, dass der steuerliche Anreiz nicht geeignet ist, Schwarzarbeit einzudämmen und daher empfohlen hat, die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen abzuschaffen.⁶

„Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes spricht das Preisgefälle zwischen legalem und illegalem Leistungsbezug gegen eine funktionierende Anreizwirkung der Steuerermäßigung zur Vermeidung von Schwarzarbeit“. Und weiter heißt es: „Der legale Leistungsbezug wird zwar mit 20 % der Aufwendungen – begrenzt auf einen Höchstbetrag – gefördert. Es müssen aber im Vergleich zu illegalen Leistungen 19 % Umsatzsteuer sowie die in die Preise eingeflossenen Sozialabgaben und Ertragsteuern bezahlt werden. Illegale Leistungen sind damit weiterhin deutlich günstiger.“⁷

Auch die Minijobregelung, die zur Legalisierung der Arbeit in Privathaushalten beitragen sollte, ist, wie der DGB bereits seit Jahren anmahnt, von Anfang an selbst Teil des Problems geworden.⁸

Es scheint geradezu, als ob sich die Politik mit der derzeitigen Situation abgefunden und eher Verständnis für Schwarzarbeit mit allen negativen Folgen für die in den Privathaushalten Beschäftigten entwickelt hat. Die Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen wird zwar in Fachkreisen diskutiert, findet sich aber kaum darüber hinaus wieder. Das ist besonders unverständlich, weil die KOFA feststellt: „Zahlreiche Frauen mit Teilzeitjobs würden gerne ihre Stundenzahl erhöhen. Und noch mehr: Knapp 42 Prozent der Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahre, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen, gaben als Grund die Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen an. Unter den knapp fünf Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter, die derzeit nicht arbeiten und nicht aktiv auf Jobsuche sind, verfügt die Mehrzahl über eine gute Ausbildung.“⁹

Darüber hinaus kann in der Förderung von Unterstützungsleistungen im Privathaushalt eine große Chance für den Arbeitsmarkt der Zukunft liegen, da dieser Bereich als gute Einstiegsmöglichkeit geeignet ist für Geringqualifizierte, darunter auch für Migrant*innen ohne (anerkannte) Qualifikation sowie für Langzeitarbeitslose.

⁶ 2011 hat der Bundesrechnungshof §35a EStG kritisiert: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen/2011-sonderbericht-steuerermaessigung-fuer-haushaltsnahe-dienstleistungen-und-handwerkerleistungen-nach-ss-35a-estg>

Festgestellt werden hohe Mitnahmeeffekte: Fast 30 % der geprüften Fälle von haushaltsnahen Dienstleistungen betrafen Steuerermäßigungen für Hausmeister- und Reinigungsdienste, die in Nebenkostenabrechnungen eines Vermieters oder Vermieters ausgewiesen waren. Diese Leistungen werden ohnehin legal vergeben, weil die Kosten den Mietern oder Miteigentümern nachzuweisen sind.“ (S. 3)

Siehe auch: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2016/2016-bericht-steuerermaessigung-fuer-handwerkerleistungen-und-haushaltsnahe-dienstleistungen-nach-35a-einkommensteuergesetz-pdf>, S. 19

⁷ ebd. S. 23

⁸ DGB-Reformkonzept Arbeitsplatz Privathaushalt. Gute Arbeit ist möglich. Dezember 2016.

⁹ vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Potenziale heben. Wo bestehen die größten Fachkräftepotenziale im Inland? ; unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html>

Er kann darüber hinaus auch eine Chance für Ältere sein, die noch relativ kurze Zeiten bis zum regulären Renteneintritt überbrücken wollen, aber aus unterschiedlichen Gründen ihren bisherigen Beruf nicht mehr ausüben können oder wollen. Voraussetzung dafür ist es, Rahmenbedingungen für ‚Gute Arbeit‘ für die in den Haushalten Beschäftigten zu schaffen.

Deshalb setzt sich der DGB dafür ein, eine bundesweit einheitliche Förderung zur Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen einzuführen, die den Haushalten nach Bedarf zur Verfügung steht und damit zugleich die Fehlanreize der bisherigen Förderungsstruktur abzuschaffen.

3. Aktuelle Situation

3.1. Zahlen – Daten – Fakten

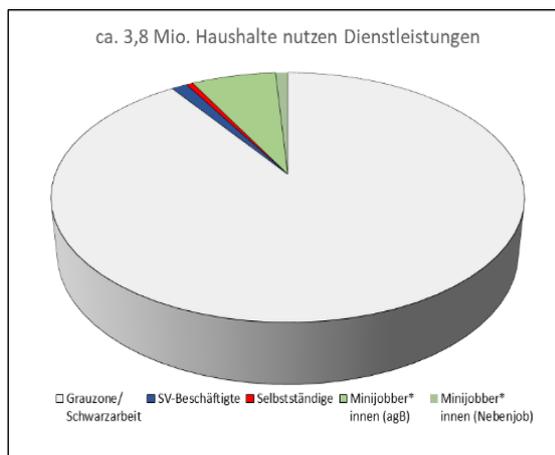
Trotz der mehr als 3,8 Mio. geschätzten Haushalte, die Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen, weist die aktuelle Statistik lediglich rund 49.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze und ca. 300.000 Minijobber*innen in Privathaushalten aus. Davon üben 87,6 Prozent den Minijob als einzige Beschäftigung aus. Hinzu kommen noch geschätzt 20.000 Selbstständige.¹⁰

Das bedeutet, dass der Anteil von Schwarzarbeit extrem hoch ist. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die angemeldeten Beschäftigten jeweils durchschnittlich in bis zu drei Haushalten tätig sind, heißt das immer noch, dass in weit mehr als 2,6 Millionen Haushalten die Beschäftigung in Schwarzarbeit erfolgt.

Mit haushaltsnahen Dienstleistungen sind lt. Definition des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeint: „alle Tätigkeiten, die gewöhnlich von Haushaltsmitgliedern ohne vertiefte Spezialkenntnisse erbracht werden können, Entlastung im familiären Alltag des Privathaushaltes schaffen und von Außenstehenden gegen Entgelt im und für den privaten Haushalt erbracht werden.

Dazu zählen hauswirtschaftliche Arbeiten wie Wohnungsreinigung, Wäschepflege und Gartenarbeiten, aber auch kleinere Instandsetzungs- und Reparaturtätigkeiten sowie personenbezogene Tätigkeiten wie die Betreuung, Pflege und Versorgung von Kindern oder

**Abbildung 2:
Beschäftigte im Vergleich zu den Haushalten,
die haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen.**



Datenquelle: Dominik Enste (IW-Kurzbericht 42/2019, eigene Darstellung)

¹⁰ Datenbasis IW-Kurzbericht 42/2019

die alltägliche Unterstützung von Pflegebedürftigen. Nicht eingeschlossen sind demnach pädagogische und medizinische Leistungen sowie spezialisierte Handwerkerleistungen.“¹¹

3.2 Ursachen und Gründe für den hohen Anteil an Schwarzarbeit

Derzeit mögliche Beschäftigungsformen in Privathaushalten

Haushaltsnahe Dienstleistungen können in Form unterschiedlicher Beschäftigungsverhältnisse erbracht werden:

Variante 1:

Der Privathaushalt ist selbst Arbeitgeber. Preis und konkrete Erwartungen werden individuell ausgehandelt. Die Angebote sind in der Regel erheblich billiger, als vergleichbare Angebote über entsprechende Agenturen.

Aber: Viele Privathaushalte wollen die Funktion des Arbeitgebers nicht übernehmen, da sie sich neben rechtlichen Unsicherheiten oft mit der damit verbundenen Bürokratie überfordert fühlen.

Sie vertrauen darauf, dass die Haushaltshilfen die notwendige Qualifikation haben. Vertretungsregelungen bei Urlaub und Krankheit gibt es in der Regel nicht. Berufliche Weiterbildung findet nicht statt.

Häufig begeben sich die Haushaltshilfen in eine persönliche – gesellschaftlich nicht kontrollierbare – Abhängigkeit, die ihre oft prekäre Situation noch verschärft und sie erpressbar macht. Bei auftretenden Konflikten sind sie schutzlos gegenüber ihrem Arbeitgeber.

Variante 2:

Der Privathaushalt ist Auftraggeber und kauft die Dienstleistung bei einem Unternehmen ein.¹² Dann ist er in der Position des Kunden. Die Verpflichtungen gegenüber dem Kunden und gegenüber den Beschäftigten liegen ausschließlich beim Dienstleistungsbetrieb, der Privathaushalt ist entlastet.

¹¹ BMFSFJ: Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“, Berlin, Mai 2011, S. 3

¹² Die Auftragsvergabe an Selbstständige ist dieser Form gleichgestellt. Dienstleistungsunternehmen, Dienstleistungsbetrieb und Dienstleistungsagentur werden im folgenden Text jeweils synonym verwendet.

Aber:

Die Dienstleistungsstunde ist auf Grund der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und der zusätzlich anfallenden Unternehmenskosten deutlich teurer und das entsprechende Angebot steht oft gar nicht zur Verfügung.

Das führt dazu, dass überwiegend gut qualifizierte Frauen und Wiedereinstiegswillige, die Unterstützung bei der Organisation des Haushalts benötigen würden, auf den Einkauf der Dienstleistung verzichten und – häufig unter Reduzierung der Arbeitszeit – den Haushalt in Eigenleistung bewältigen.

Mischformen:

Mischformen machen die tatsächlichen Beschäftigungsbeziehungen für die Privathaushalte noch intransparenter und wirken sich auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen für die Haushaltshilfen negativ aus. Dazu gehören:

- **Plattformarbeit**

Gemeint ist damit die Vermittlung der Dienstleistung über eine digitale Plattform, auf der die Haushaltshilfen ihre Dienstleistung anbieten und dafür Gebühren zahlen. Die Beschäftigten sind in der Regel Selbstständige. Für Beiträge zur Sozialversicherung sowie anfallende Fahrtkosten müssen sie selbst aufkommen.

Die Privathaushalte sind sich dabei oft gar nicht bewusst, in welchem tatsächlichen Abhängigkeitsverhältnis die Beschäftigten sind. Sie gehen davon aus, dass mit der Bezahlung an die Plattformbetreiber ein regulärer Auftrag zustande kommt und der Auftragnehmer alle weiteren Verpflichtungen übernimmt. Das ist leider in der Regel nicht der Fall.¹³

- **Entsendung**

Oftmals sind Haushaltshilfen bei einer ausländischen Agentur angestellt und werden nach Deutschland in Privathaushalte entsandt. Der genaue Status dieser Beschäftigten ist oft ungeklärt.

Grenzen zwischen Vermittlung und Beschäftigungsbeziehung verschwimmen, was für Haushaltshilfen, aber auch für die Haushalte ein höchst unsicheres Verhältnis darstellt.¹⁴

¹³ Ist die Plattform selbst Arbeitgeber, der die Haushaltshilfen über einen regulären Arbeitsvertrag beschäftigt, besteht die Analogie zu Variante 2, was allerdings in der aktuellen Vielfalt der Angebote eher die Ausnahme darstellt.

¹⁴ Eine Sonderform ist, dass die Haushaltshilfe im Ausland selbstständig ist und sich selbst entsendet, dabei eine Vermittlungsagentur einschaltet, zu dieser in Abhängigkeit gerät und damit scheinselfständig wird.

3.3 Eine Beschäftigungsform ist besonders anfällig für Schwarzarbeit

Schwarzarbeit ist zwar auch in den Mischformen zu finden, tritt aber hauptsächlich dann auf, wenn der Privathaushalt selbst Arbeitgeber ist, und zwar aus folgenden Gründen:

- *Der besondere Schutz der Privatsphäre* macht den Haushalt als Arbeitgeber im Gegensatz zum Dienstleistungsbetrieb als Auftragnehmer fast unkontrollierbar.
- *Bisherige Förderungen setzen voraus, dass der Haushalt zur Finanzierung der Dienstleistungen in Vorleistungen geht.* Das ist für viele Haushalte mit mittlerem und niedrigem Einkommen nicht möglich.

Die Dienstleistungsstunde im Privathaushalt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kostet aktuell 25 bis 30 Euro. Dieser Stundensatz kann von vielen Haushalten nicht aufgebracht werden. Selbst wenn ein mittleres Einkommen zur Verfügung steht, wird dieses nicht verwendet, um Leistungen einzukaufen, die man selbst in Eigenleistung, und damit billiger erbringen kann. Von steuerlichen Vergünstigungen profitieren eher Haushalte mit höheren Einkommen. Der Personenkreis mit erheblich steigendem Bedarf an Unterstützung profitiert davon nur sehr gering oder gar nicht.

- *Fehlende legale Angebote* vor allem in ländlichen Regionen begünstigen ebenfalls die Schwarzarbeit. Nicht überall gibt es Dienstleistungsbetriebe und die bestehenden sind auf Grund fehlender Arbeitskräfte derzeit gar nicht in der Lage, die steigende Nachfrage zu decken.
- *Dazu wäre ein enormer Arbeitskräfteaufbau in den Dienstleistungsagenturen notwendig,* was aber derzeit schwierig ist, weil Beschäftigte in Schwarzarbeit oder in geringfügiger Beschäftigung mit dem Übertritt in sozialversicherte Beschäftigung im Grenzbereich zur sozialversicherten Tätigkeit Einkommensverluste befürchten müssen. Das höhere Netto-Einkommen wird teuer mit fehlender sozialer Absicherung und fehlender Absicherung im Schadensfall erkauf.

Aktuell stecken 300.000 Haushaltshilfen in geringfügiger Beschäftigung fest, wovon viele den Wunsch nach Ausweitung ihrer Arbeitszeit haben. Für den Übergang aus Minijob in sozialversicherte Teilzeitbeschäftigung fehlen aber derzeit entsprechende Anreize, wobei der DGB bereits konkrete Vorschläge vorgelegt hat, z.B. einen Arbeitnehmer-Entlastungsbetrag¹⁵ einzuführen.

¹⁵ Der DGB-Vorschlag: Arbeitnehmer-Beiträge würden bis zu einem Höchstbetrag (100 Euro/Monat) direkt im Lohnabzugsverfahren von der Steuerschuld abgezogen und ggf. als Negativsteuer ausgezahlt; ein Sozialversicherungs-Entlastungsbetrag wird dabei auf die bereits existierende Entlastungswirkung durch den Abzug der Sozialbeiträge als Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer angerechnet.

3.4 Folgen der Schwarzarbeit

Die Folgen der Schwarzarbeit für die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme sind gravierend. Die prognostizierte Altersarmut, insbesondere von Frauen, steigt kontinuierlich an. Riesige Steuer- und Beitragseinnahmen bleiben aus und immer neue Formen extremer Ausbeutung in diesem Bereich werden etabliert.

An die Moral der Haushalte zu appellieren, wie das z.B. in dem hier zugrunde liegenden IW-Bericht erfolgt¹⁶, wird nicht fruchten. Damit wird das Ziel, das brachliegende inländische Fachkräftepotenzial zu heben, nicht erreicht. Haushalte müssen finanziell unterstützt werden, um in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erbrachte Dienstleistungen nach Bedarf nutzen zu können.

Die derzeit bestehenden Förderansätze sind nicht geeignet, die Ursachen für Schwarzarbeit zu beseitigen. Da Schwarzarbeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Konkurrenz zueinander stehen und sowohl für private Haushalte einerseits und für Haushaltshilfen andererseits die erste Form einfacher und zugleich günstiger ist, steht Schwarzarbeit der Entwicklung des legalen Arbeitsmarktes erheblich im Weg. Es muss also darum gehen, 1. Nachfrage und Angebot zu stabilisieren, 2. Anreize zu schaffen, die nachhaltig wirken und 3. die Arbeit in Privathaushalten in der gesellschaftlichen Anerkennung deutlich aufzuwerten und gleichwertig zur Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu installieren.

4. Lösungsansatz Gutscheinmodell: Erfahrungen

Verschiedene Beispiele in anderen Ländern zeigen, dass es möglich ist, über Gutschein- bzw. Zuschussmodelle Schwarzarbeit deutlich zurückzudrängen, Geringqualifizierte zu fördern und zugleich die Potenziale gut Ausgebildeter deutlich besser zu nutzen. Am bekanntesten sind die Modelle aus Belgien (Système Titre Service) und Frankreich (Chèque emploi service universel – CESU). Allein in Belgien wurden innerhalb von 12 Jahren rd. 150.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen. Das wären auf Deutschland übertragen über eine Million zusätzliche Arbeitsplätze.

In Deutschland gibt es unter Federführung des BMFSFJ bereits verschiedene Studien, Expertisen und Modellansätze, die ebenfalls die internationalen Erfahrungen berücksichtigen, aber eine bundesweite deutliche Verbesserung der Situation im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen konnte bis heute nicht erreicht werden. Umso wichtiger sind die Erkenntnisse aus dem aktuellsten, allerdings inzwischen abgeschlossenen Modell in Baden-Württemberg, welches wissenschaftlich begleitet wurde durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen.¹⁷ Es lohnt sich daher, die Ergebnisse genauer zu betrachten.

¹⁶ Dominik Enste: IW-Kurzbericht 42/2019

¹⁷ Andrea Kirchmann, Dr. Andreas Koch, Michel Kusche und Marcel Reiner: Endbericht zum Forschungsprojekt „Fachkräftesicherung über Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen, Juni 2019

Das Gutscheilverfahren – erfolgreiches Modellprojekt in Baden-Württemberg

Das Modell „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen (HHDL)“ wurde gefördert durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, das BMFSFJ sowie durch die Stiftung Diakonie Württemberg und hat sich am belgischen Gutscheinmodell orientiert. Im Zeitraum vom März 2017 bis Februar 2019 konnten Personen über Gutscheine im Wert von 12 Euro einen Zuschuss für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen erhalten, wenn sie

- wieder in ihren Beruf einsteigen, oder
- ihre auf Grund familiärer Verpflichtungen reduzierte Arbeitszeit wieder erhöhen oder
- ihre auf Grund der familiären Belastung angestrebte Reduzierung der Arbeitszeit vermeiden wollten. Eingelöst werden konnten die Gutscheine bei Dienstleistungsunternehmen, die überwiegend sozialversicherungspflichtig beschäftigen.

Die Ziele des Projekts und deren Realisierung:

Obwohl der Personenkreis, der den Gutschein nutzen konnte, sehr stark eingegrenzt war, konnten die Ziele des Projekts überwiegend erreicht werden. Das waren im Einzelnen:

1. die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familienaufgaben mit dem Beruf

„Der mit Abstand am häufigsten genannte ausschlaggebende Grund für die Teilnahme am Modellprojekt war ein großer Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, um Beruf und Familienaufgaben zu vereinbaren.“¹⁸ Dabei berichteten Teilnehmerinnen häufig, dass sie ohne die Unterstützungsleistung bereits ihre Belastungsgrenze erreicht hatten und die Förderung wesentlich zur Entlastung beigetragen hat.

2. die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsvolumens, bzw. die Vermeidung der Reduzierung von Arbeitszeit aufgrund von Familienaufgaben

Ohne die Unterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen wäre in vielen Fällen eine Reduzierung der Arbeitszeit unumgänglich gewesen. Diese konnte durch die Förderung vermieden werden. Für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsvolumens ergibt sich allerdings ein etwas anderes Bild, was aber darauf zurückzuführen ist, dass zwar sowohl von Seiten der Teilnehmer*innen am Gutscheilverfahren, als auch von Seiten deren Arbeitgeber Interesse an der Aufstockung der Arbeitszeit bzw. an einer Wiederaufnahme der Beschäftigung vorhanden war, die Umsetzung allerdings teilweise erst nach Ende des Projekts vollzogen wurde. Tatsächlich konnte die Erwerbsbeteiligung nur in wenigen Fällen während der Projektlaufzeit gesteigert werden.

Das zeigt zugleich, dass eine Bindung einer solchen Förderung an konkrete Wirkungseffekte schwierig ist, da die Realisierung der Kriterien oftmals von verschiedenen Voraussetzungen abhängig ist, z.B. wenn die Bereitschaft der Betriebe fehlt, die Arbeitszeit sofort aufzustocken.

¹⁸ ebd. S. 99

3. *die Steigerung der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen durch private Haushalte*

Mit dem Anheben der Förderhöhe des Gutscheins von ursprünglich 8 auf 12 Euro konnte die Inanspruchnahme deutlich erhöht werden. Allerdings zeigt die Evaluation auch, dass ohne die Förderung die alten Verhaltensmuster, nämlich die Haushaltsführung in Eigenleistung (überwiegend zu Lasten der Frauen) zu bewältigen, stärker wirken.

4. *der Ausbau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und die Verdrängung von Schwarzarbeit*

Die Bewertung, inwiefern dieses Ziel durch die Förderleistung zu erreichen ist, konnte im Rahmen des Projekts nicht beantwortet werden, wobei Dienstleistungsunternehmen durchaus Bereitschaft zu Neueinstellungen signalisiert haben. „Allerdings wäre hierfür eine als ausreichend bewertete Steigerung der Nachfrage erforderlich, sodass sich Neueinstellungen betriebswirtschaftlich rechnen würden.“¹⁹ Diese Planungssicherheit konnte durch die relativ kurze Projektlaufzeit nicht geschaffen werden. Tatsächlich zeigt sich ein Rückgang der Inanspruchnahme der Dienstleistungen nach dem Ende des Projekts.

Die im Ergebnisbericht vorgenommenen Handlungsempfehlungen unterstützen ausnahmslos die Einführung eines solchen Gutscheinmodells zur Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen und konkretisieren dies durch konkrete Ausgestaltungshinweise. Insgesamt hat sich damit sowohl international, als auch im hiesigen Modellprojekt gezeigt, dass ein Gutscheinmodell die bessere und ökonomisch sinnvollere Variante zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen im Vergleich der Minijobregelung oder zur Förderung über das Einkommenssteuerrecht ist.

5. Berechnungen zur Finanzierbarkeit

Sowohl frühere Modellversuche²⁰ als auch die nachfolgenden Berechnungen zeigen, dass die zusätzlichen Einnahmen im öffentlichen Haushalt und bei den Sozialversicherungen sowie die langfristigen Einsparungen die notwendigen Investitionen kompensieren.

¹⁹ ebd. S. 100

²⁰ vgl. Weinkopf, C. (2002): „Es geht auch anders' – Reguläre Beschäftigung durch Dienstleistungspools“. In: Gather, C. (Hg): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel. Münster, S. 154 -166

5.1. Beispielrechnung (eigene Berechnungen – Rechenmodell)

Grundlagen der Berechnung

- Der aktuelle Preis für eine Dienstleistungsstunde zur Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen durch ein entsprechendes Unternehmen beträgt derzeit 25 bis 30 Euro. Dies ist Voraussetzung für eine angemessene und existenzsichernde Entlohnung der Beschäftigten in den Dienstleistungsunternehmen.
- Haushalte sind oft nicht in der Lage, mehr als 50 bis 60 Prozent des Preises als Eigenanteil zu erbringen, weshalb ein Zuschuss mindestens in Höhe von 12 Euro erforderlich ist. Der verbleibende Eigenanteil führt dazu, dass die Gutscheine nicht über Gebühr in Anspruch genommen werden.
- Der aktuelle Preis für die Dienstleistungsstunde in Schwarzarbeit beträgt je nach Region zwischen 12 und 15 Euro. Das entspricht der Höhe, die Haushalte bereit sind, als Eigenanteil zu zahlen. Wie auch das Modellprojekt in Baden-Württemberg gezeigt hat, konnte die Nachfrage nach Gutscheinen durch die Erhöhung des Gutscheinwertes von ursprünglich 8 auf 12 Euro deutlich gesteigert werden.
- Lt. einer aktuellen FORSA-Studie²¹ haben 50 Prozent aller Haushalte Interesse an Unterstützungsleistungen. Bei einer Annahme von einem durchschnittlichen Unterstützungsbedarf von 2 Std. pro Woche pro Haushalt würde das einen Bedarf an 1,35 Mio. Arbeitsplätzen in Vollzeit bedeuten. Das ist sicher unrealistisch.

Realistisch ist aber anzunehmen, dass 10 Prozent der Haushalte tatsächlich zeitnah auf haushaltsnahe Dienstleistungen zurückgreifen werden. Das entspricht einem Umfang von rd. 4 Mio. Haushalten mit einem Bedarf an 416 Mio. Dienstleistungsstunden pro Jahr, was ca. 260.000 Vollzeitbeschäftigten entspricht. Dies soll als Grundlage für die nachfolgende Beispielrechnung dienen.

²¹ https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Endbericht_HHnaheDL_Prognos_090719.pdf

Tabelle 1: Beispielrechnung

| Annahmen/Erklärungen | Berechnungen | Kosten | Einnahmen |
|--|---|----------|----------------------|
| 4 Millionen Haushalte erhalten Gutscheine für je 2 Std. pro Woche für 52 Wochen (Jahr) zum Preis von je 12 Euro | 12 € x 104 Std x 4 Mio. HH = rd. 5 Mrd. Euro | 5 Mrd. € | |
| An den realen Löhnen orientierte Einnahmen von Steuern und SV-Beiträgen betragen pro Jahr Steuern: rd. 2.000 € SV-Beiträge: rd. 5.000 € Der zusätzliche Bedarf an Vollzeit-arbeitskräften beträgt ca. 200.000 (tatsächlicher Bedarf abzüglich der schon vorhandenen sv-pflichtigen Beschäftigten) | 200.000 x 2.000 € = 400 Mio. € 200.000 x 5.000 € = 1 Mrd. € | | 1,4 Mrd.€ |
| Durchschnittlicher SGB II-Leistungsbezug liegt pro Jahr bei 12.000 € + 1.200 € Beiträge zur Krankenversicherung. Bei einem Anteil von 10 Prozent = mit SGB II-Leistungsbeziehern (= 20.000) ergeben sich weitere Einsparungen | 20.000 x 13.200 = 264 Mio. € | | 264 Mio.€ |
| Abschaffung und damit Einsparung der im Bundeshaushalt bereits verankerten jährlichen Steuerminder-einnahmen für die Inanspruch-nahme haushaltsnaher Dienstleis-tungen und für die Aufwendung ei-nes Haushalts bei Beschäftigung von Minijobber*innen | lt. Subventionsbericht wurde 2017 480 Mio. € für HDL und 85 Mio. € für die Be-schäftigung von Mi-nijobber*innen veran-schlagt = 565 Mio. € | | 565 Mio. € |
| Zusätzliche Einnahmen durch Um-satz- und Mehrwertsteuer je Dienst-leistungsstunde von 3,74 € | 4 Mio. HH x 104 Std. x 3,74 € = 1,55 Mrd. € | | 1,55 Mrd. € |
| Gesamt | | | = 3,79 Mrd. € |

Quelle: eigene Berechnungen

Weitere Einnahmen ergeben sich daraus, dass viele Nutzer*innen ihr Arbeitsvolumen erhöhen können. Das ist finanziell vor allem dann gesichert, wenn auch Haushalte mit höherem Einkommen den Gutscheine nutzen können.

Wenn, wie oben dargestellt, von den rd. 5 Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter, die derzeit nicht arbeiten, nur 500.000 in Teilzeit (20 Std./Woche) arbeiten könnten, wären das, bei einem Stundenlohn von 12 Euro, zusätzlich Einnahmen von 2,3 Mrd. Euro an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Häufig sind die Löhne derer, die sich wegen der Betreuung von Angehörigen ganz oder teilweise zurückziehen, deutlich höher, weshalb auch von höheren Rückflüssen bei Wiedereinstieg auszugehen ist.

Gelingt es darüber hinaus, dass alle Teilzeitbeschäftigten, die ihre Arbeitszeit auf Grund von Verpflichtungen im Haushalt nicht ausdehnen können, durch Unterstützung der Privathaushalte nur um eine Stunde pro Woche verlängern könnten, wären das zusätzliche Einnahmen von rd. 1 Mrd. Euro an Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuern. Damit wäre ein solches Modell nachweislich finanzierbar und würde die Einnahmen im öffentlichen Haushalt und in den Sozialversicherungskassen nachhaltig erhöhen.

5.2. Eine Umsetzung ist finanziell und organisatorisch möglich

Die Ermöglichung von zwei Gutscheinen pro Woche pro Haushalt könnte ein Einstieg sein. Bei besonderem Bedarf (z.B. mehr als 2 Kinder im Haushalt) könnte die Zahl auch erhöht werden. Es werden nicht alle Haushalte das Angebot nutzen, da der Eigenanteil zu erbringen ist, dieser sich zugleich mit erhöhter Nutzung ebenfalls erhöht. Gleichzeitig wäre eine wöchentliche Entlastung durch professionelle Hilfe eine enorme Entlastung für die Haushalte.

Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Einnahmen ist auch vorstellbar, dass Haushalten mit zu betreuenden Angehörigen die doppelte Anzahl von Gutscheinen, d.h. 20 Gutscheine statt 10 pro Monat, zur Verfügung gestellt werden könnten.

Wird die Nutzung durch mehr Haushalte ermöglicht, steigt damit zwar der Bedarf an Arbeitskräften, der sicher langfristig auch gedeckt werden könnte, zugleich steigen aber auch die Rückflüsse erheblich und liegen immer über der Summe der Zuschüsse.

Hinzu kommt, dass der gesamtgesellschaftliche direkte und indirekte Nutzen die zur Subventionierung der Gutscheine erforderlichen Kosten weit übersteigen. Das betrifft z.B. gesellschaftliche Folgekosten, die u.a. aufgrund der reduzierten Beiträge in die Rentenversicherung, aus gesundheitlichen Folgen durch die permanente Doppel- bzw. Mehrfachbelastung oder durch die Entwertung der mit dem Berufsausstieg verbundenen Abkopplung von der beruflichen Entwicklung entstehen können. Vor allem kann durch die Förderung die weitere Vergrößerung der Fachkräftelücke durch Reduzierung von Arbeitszeiten Beschäftigter vermieden werden. Die Administration eines solchen Gutscheinmodells könnte bei bestehenden Institutionen angedockt werden (z.B. Minijobzentrale, Familienkasse der BA, ...) wobei die Gutscheine selbst online abrufbar sein könnten, im Interesse der Flexibilität der Nutzung auch für mehrere Monate im Voraus.

6. Perspektiven schaffen mit Guter Arbeit

Der DGB setzt sich seit Langem dafür ein, dass auch Beschäftigte der haushaltsnahen Dienstleistungen von Guter Arbeit profitieren können. Das aber ist nur möglich bei Arbeitsverhältnissen auf betrieblicher Grundlage, die zugleich neben Arbeits- und Arbeitsschutzbestimmungen weitere Möglichkeiten bieten. Dazu gehören insbesondere:

➤ *Reguläre Aus- und Weiterbildung*

Viele Dienstleistungsbetriebe haben heute schon großes Interesse daran, die Beschäftigten zu qualifizieren. Das ergibt sich daraus, dass die Anforderungen an die Dienstleistung im Privathaushalt heute größer sind, als noch vor Jahren. Auch hier zieht die Digitalisierung ein, was schon allein an der Entwicklung der Haushaltstechnik deutlich wird. Aber insbesondere die Vielfalt der Haushalte und der Aufgaben darin erfordert die kontinuierliche Weiterbildung. Um selbst möglichst vollzeitnah zu arbeiten, müssen verschiedene Tätigkeiten in verschiedenen Haushalten gebündelt werden.

Zugleich ist Weiterbildung auch ein Weg, um auch in diesem Bereich Perspektiven für einen Aufstieg zu entwickeln bzw. auch die Möglichkeit zu erhalten, selbst eine Agentur zu gründen.

➤ *Einbindung in ein Tarifsystem*

Damit wird gesichert, dass ordentliche Löhne gezahlt werden. Beschäftigte müssen nicht mehr selbst ihre Stundenlöhne aushandeln. Mit Beschäftigung in einem Dienstleistungsbetrieb besteht sowohl die Sicherheit für die Umsetzung des regulären Urlaubsanspruchs, und darüber hinaus auch während des Urlaubs (und auch während Krankheit) eine bessere Vertretungsmöglichkeit. Urlaub und Krankheit sind finanziell und organisatorisch abgesichert, was oft bei Haushaltshilfen, die vom Privathaushalt direkt angestellt werden, nicht der Fall ist. Darüber hinaus ermöglicht die betriebliche Organisation der Arbeit auch die Bildung einer betrieblichen Interessenvertretung, und damit auch die organisierte Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten.

➤ *soziale Absicherung*

Durch reguläre Beschäftigung mit existenzsichernder Entlohnung wird eine gewichtige Grundlage zur Vermeidung von Altersarmut geschaffen, durch entsprechende Einzahlungen in die Sozialversicherungen. Mögliche Arbeitslosigkeit, Krankheit und vor allem die Rente sind abgesichert. Darüber hinaus ist auch die Haftpflicht im Schadensfall gesichert, wenn der Betrieb Auftragnehmer ist und damit für die Erbringung der Dienstleistung die Verantwortung trägt.

➤ *Berücksichtigung unterschiedlicher Arbeitszeitinteressen*

Durch Dienstpläne können Beschäftigte ganz unterschiedliche Arbeitszeitmodelle verwirklichen, weil die Arbeiten in den Haushalten oft unabhängig von der Anwesenheit der Haushaltsvertreter*innen erledigt werden können. Persönliche Belange können dadurch viel besser berücksichtigt werden, ohne dass damit der Verlust des Arbeitsplatzes befürchtet werden muss. Die Beschäftigungsverhältnisse können die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl bei den Nutzer*innen der Dienstleistungen, aber auch

bei den Beschäftigten verbessern. Darüber hinaus wäre durch betriebliche Beschäftigung auch erst möglich, dass einzelne Arbeiten aus dem unmittelbaren Haushalt ausgelagert werden können (z.B. Waschen, Bügeln etc.). Damit kann zugleich im Interesse einer Vollzeitbeschäftigung ein Tätigkeitsbereich geschaffen werden, der hilft, nicht gebuchte Zeiten oder Ausfallzeiten zu füllen.

Das setzt voraus, dass es genügend Betriebe gibt, die an einem Beschäftigungsaufbau interessiert sind. Daher ist die Förderung des Aufbaus einer entsprechenden Infrastruktur dringend erforderlich.

7. Voraussetzungen für die Sicherung der Angebotsstruktur

7.1. Sicherung der Arbeitskräfte

Mit der Steigerung und zugleich Stabilisierung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen können mehrere hunderttausend sozialversicherte Arbeitsplätze entstehen. Damit stellt sich zugleich die Frage nach der Sicherstellung des Angebots. Es geht dabei in erster Linie darum,

- die in Schwarzarbeit tätigen Haushaltshilfen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu überführen,
- die in Minijobs tätigen Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen,
- zusätzliche Arbeitskräfte durch eine deutliche Verbesserung der Attraktivität der Beschäftigung in Privathaushalten zu gewinnen.

Die Attraktivität der Beschäftigung in diesem Arbeitsmarktsegment zu erhöhen, schließt auch die Anerkennung der gewachsenen Anforderungen an diese Tätigkeit mit ein. Es geht nicht einfach nur um das „putzen“, sondern es geht auch um den Einsatz hochwertiger Haushaltsgeräte, Nachhaltigkeit im Haushalt, um die Koordinierung unterschiedlicher Tätigkeiten, um hochgradige soziale Kompetenz, da die Eigenheiten in jedem Haushalt unterschiedlich sein können und oftmals ist auch der Führerschein Voraussetzung. Hinzu kommt, dass Haushalte sicher sein müssen, dass die Personen, die in ihrer Privatsphäre tätig sind, vertrauenswürdig sind.

Damit der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt, muss die geringfügige Beschäftigung nachhaltig reformiert werden. Auch für Teilzeitarbeit mit geringer Stundenzahl muss soziale Absicherung ab der ersten Arbeitsstunde bei einer spürbaren Verbesserung des Nettoeinkommens im unteren Einkommensbereich erreicht werden.

Erfolgt darüber hinaus die Kopplung der Gutscheine an die Einlösung ausschließlich bei Dienstleistungsunternehmen, wird einem großen Teil der Schwarzarbeit der Boden entzogen. Sie lohnt sich für die Privathaushalte nicht mehr.

7.2. Entwicklung der notwendigen Infrastruktur

Voraussetzung ist dabei, dass es genügend Dienstleistungsagenturen gibt, die für die Haushalte erreichbar sind und die die Leistungen anbieten. Um die erforderliche Betriebs- und Infrastruktur zu schaffen, kann eine befristete Wirtschaftsförderung das Gutscheinmodell ergänzen. Gute Erfahrungen gibt es mit der Förderung von Haushaltsagenturen im Saarland.²² Gerade in ländlich strukturierten Regionen ist das Angebot heute noch völlig unzureichend. Um aber Vollzeitbeschäftigung bei den Agenturen zu ermöglichen, müssen

- verschiedene Tätigkeiten aus verschiedenen Haushalten gebündelt werden,
- dabei lange Fahrwege vermieden werden,
- teilweise auch Arbeiten, die nicht dringend im Haushalt erledigt werden müssen, ggf. in zentralen Einheiten erledigt werden (auch wichtig als Puffer für die Überbrückung nicht gebuchter Zeiten oder bei Ausfällen) und
- die Qualitätssicherung der Dienstleistungen gewährleistet werden, denn viele Haushalte sehen die Dienstleistungen von Agenturen kritisch, weil für sie die „persönliche Bindung“ zu „ihrer“ Haushaltshilfe eine Vertrauensbasis und damit eine Qualitätsgarantie ist.

Weitere Reserven für die Entwicklung der Angebotsseite liegen darüber hinaus:

- In der deutlichen Steigerung der Aus- und Weiterbildung. Ausbildungsberufe sind immer dann attraktiv, wenn die Ausbildung einen vollwertigen Berufsabschluss ermöglicht, der auch neue Perspektiven ermöglicht.
- In der Möglichkeit, die das Beschäftigungsfeld bietet, z.B. auch für Migrant*innen, denen es bisher nicht gelungen ist, einen Berufseinstieg in Deutschland zu finden.
- In der Perspektive, die das Berufsfeld auch für Langzeitarbeitslose bieten kann, weil dadurch ein niedrighschwelliger Wiedereinstieg in eine existenzsichernde Beschäftigung ermöglicht werden kann, der zugleich auch Entwicklungsmöglichkeiten bietet.
- In den anstehenden Strukturveränderungen können besonders Geringqualifizierte, aber auch teilweise Ältere, die nur noch relativ kurze Zeiten bis zum Eintritt in die reguläre Rente überbrücken wollen, ihren bisherigen Beruf aber nicht mehr ausüben können oder wollen, im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen durchaus auch eine Alternative finden.
- Besonders wichtig ist dabei, dass die Vermittlung in haushaltsnahe Dienstleistungen durch Jobcenter und Arbeitsagenturen immer stärkenorientiert erfolgt und

²² Im Saarland gibt es seit 2004 das von der Landesregierung geförderte Projekt »AhA – Agenturen für haushaltsnahe Arbeit«. 24 teilnehmende Agenturen erhalten als Anschubfinanzierung pro Dienstleistungsstunde im ersten und zweiten Jahr 3,50 Euro und im dritten und vierten Jahr 2,50 Euro für maximal zehn Stunden pro Monat und Haushalt. Die Qualitätssicherung erfolgt durch ein Qualitätssiegel nach den Kriterien:

Zahlung des Mindestlohns Gebäudereinigung (derzeit 10,30 Euro), überwiegend sozialversicherungspflichtig beschäftigtes Personal, Anleitung durch hauswirtschaftliche Fachkräfte.

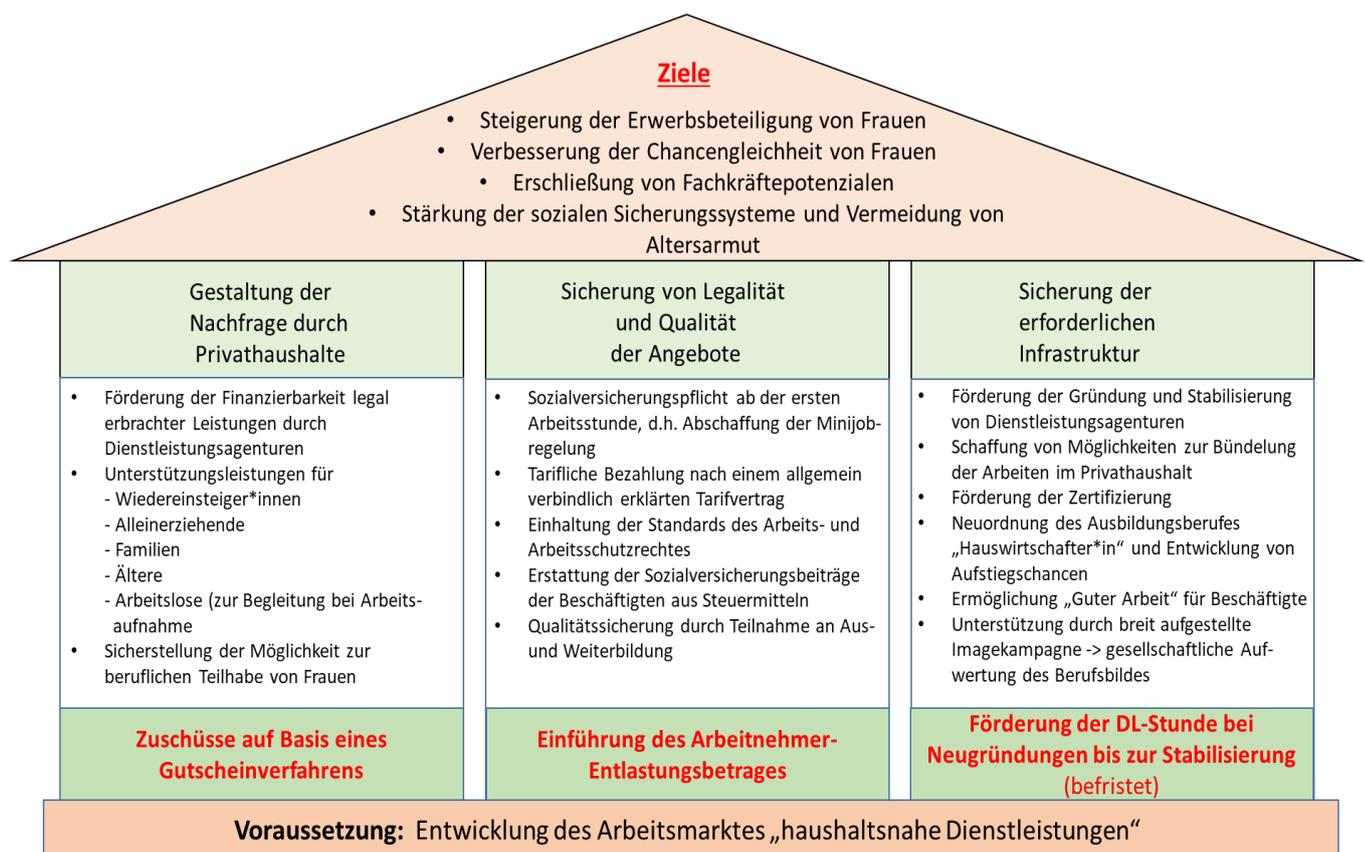
Das Ergebnis ist die kontinuierliche Neugründung von Agenturen, die fast alle auch nach Ende der vierjährigen Förderung am Markt bleiben.

dass damit zugleich die Möglichkeit für Qualifizierung verbunden wird. Eine Aufwertung des Images dieses Berufsbildes muss auch in der Vermittlung zum Ausdruck kommen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes für haushaltsnahe Dienstleistungen muss also ganzheitlich in den Fokus genommen werden, wie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Die damit verbundene Förderung wäre keine Förderung, von der einzelne profitieren würden, sondern würde einen Teil der hohen steuerlichen Belastungen der Haushalte in eine Leistung für alle Haushalte überführen, die sich zugleich gesamtgesellschaftlich und für alle Akteure gleichermaßen positiv auswirken würde.

Abbildung 3:
Ganzheitlicher Ansatz einer Förderstruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen



Quelle: eigene Darstellung

8. Fazit

Ein Umbau des Fördersystems in Privathaushalten kann nachhaltig sozialversicherte Arbeit fördern und die Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen der Erbringer der Dienstleistungen verbessern. Zuschüsse in Form von Gutscheinen, ergänzt durch Anreize zur Aufnahme sozialversicherter Beschäftigung und durch Förderung der infrastrukturellen Voraussetzungen haben sich in verschiedenen Modellen bewährt.

Bei Dienstleistungsagenturen können vollwertige Arbeitsplätze entstehen, wenn Haushaltshilfen auf Grundlage des Gutscheinmodells künftig verstärkt bei Dienstleistungsagenturen nachgefragt und durch diese vermittelt werden. Damit kann auch fragwürdigen Angeboten über Plattformen begegnet werden. Das Ziel muss sein, ausschließlich sozialversicherungspflichtige und existenzsichernde Arbeit zu fördern.

Dies wäre zugleich ein Schritt zu mehr Gleichstellung und zur Umsetzung gleicher Verwirklichungschancen für Frauen und Männer.

Schwarzarbeit könnte massiv zurückgedrängt werden. Es kann zugleich eine Angebotsstruktur entstehen, die im Interesse der Beschäftigten Arbeit bündeln kann und ihnen somit attraktivere Bedingungen für das Überwinden von geringfügiger Beschäftigung bietet.

Verbunden damit wäre auch ein Rückgang an Hartz-IV-Leistungen möglich, denn betroffene Beschäftigte können ihre Arbeitszeit ausweiten und werden so hilfeunabhängig. Es ist davon auszugehen, dass nicht angemeldete Beschäftigung deutlich weniger nachgefragt wird, weil das legale Angebot neben Bezahlbarkeit die Einkommen der Haushalte verbessert und zugleich mehr Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten bietet. Zunächst entstehende Mehrkosten sind quantitativ überschaubar und refinanzieren sich in hohem Maße. Weitere indirekte Einsparungen, z.B. durch Vermeidung vorzeitiger Heimbetreuung z.B. infolge fehlender Unterstützungsleistungen, sind hier noch gar nicht berücksichtigt. Das Pflegesystem könnte massiv entlastet werden, weil nicht mehr ein Pflegegrad erforderlich wäre, um Unterstützungsleistungen für den Haushalt zu bekommen.

Gleichzeitig würde Deutschland durch diese Förderstruktur aktiv die Verpflichtungen aus der Ratifizierung des ILO Übereinkommens 189 (Gute Arbeit für Hausangestellte) umsetzen. Denn Deutschland hat sich verpflichtet, nicht nur einen Rechtsrahmen bereitzustellen, der Hausangestellte anderen Arbeitnehmern gleichstellt, sondern – gemäß den Besonderheiten dieser Arbeitsverhältnisse – diese Gesetze auch durchzusetzen und den Übergang von informeller Arbeit in formelle Arbeit aktiv zu fördern (ILO-Empfehlung 204).

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass das Thema im Zukunftsdialog des BMAS aufgegriffen wurde und sich im Ergebnisbericht mit einer konkreten Ausrichtung wiederfindet²³ und erwartet nunmehr eine schnellstmögliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und Umsetzung.

²³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Zukunftsdialog „Neue Arbeit – Neue Sicherheit“, Ergebnisbericht S. 22



Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach
Kontakt: Johannes Jakob, Dr. Renate Kuhn
Stand: März 2020

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link: <https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>