



Nr. 8 / Dezember 2020 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen – dringende gesellschaftspolitische Aufgabe

Das Wichtigste in Kürze

- Die Corona-Krise hat gezeigt, wie dringend haushaltsnahe Dienstleistungen im Privathaushalt gestärkt und reguliert werden müssen, um Familien zu entlasten und Schwarzarbeit zurückzudrängen.
- Voraussetzung dafür ist die Einführung eines staatlichen Zuschusses, wie er im Koalitionsvertrag und in der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung angekündigt wurde. Er ermöglicht die Herstellung von Transparenz über Angebot und Nachfrage, die Zurückdrängung prekärer Beschäftigung sowie die Professionalisierung dieser Dienstleistung – und kann einen wichtigen Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt leisten.
- Zur Stärkung des legalen Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen ist die Anerkennung und gesellschaftliche Aufwertung der frauendominierten Berufe in der Hauswirtschaft dringend geboten. In Verbindung mit Qualifizierung bietet die Tätigkeit Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt, aber auch Aufstiegschancen sowohl im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen selbst als auch Umstiegsoptionen in andere Bereiche des Arbeitsmarktes.
- Für eine erfolgreiche Einführung staatlicher Zuschüsse ist zunächst eine Konzentration auf Haushalte mit besonderem Unterstützungsbedarf sinnvoll. Vorrangig sollten Erwerbstätige mit Familienaufgaben, Alleinerziehende und ältere Menschen berücksichtigt werden.
- Ein besonderer Nutzen ist für die Sicherung des Fachkräftebedarfes absehbar, wenn das Erwerbspotenzial qualifizierter Frauen durch Entlastung im Haushalt besser genutzt werden kann, u.a. dann, wenn diese in sogenannten systemrelevanten Berufen arbeiten.
- Den Kosten eines solchen Modells stehen Mehreinnahmen bei der Steuer, den Sozialversicherungen und durch die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen weitere indirekte Einnahmen sowohl im Staatshaushalt als auch in den Privathaushalten gegenüber.
- Bei der Regulierung müssen die Wirkungen von Sonderregelungen, wie z. B. Minijobs oder die sogenannte Kleinunternehmerregelung mitberücksichtigt werden.
- Insgesamt werden die Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte gestärkt, indem neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die Wertschöpfung gesteigert wird, dringend benötigte inländische Fachkräfte gewonnen werden und somit auch ökonomisch und gesellschaftspolitisch vernünftig mit Ressourcen umgegangen wird.
- Der DGB fordert daher die Aufwertung und Professionalisierung der haushaltsnahen Dienstleistungen durch Einführung des Zuschusses in Orientierung am belgischen Vorbild sowie die konsequente Verknüpfung der notwendigen Beschäftigungsregulierung mit der Arbeitsmarktpolitik.

Gliederung:

Das Wichtigste in Kürze

1. Herausforderungen zwischen Corona und Strukturwandel
2. Bedarf und Potenziale
3. Haushaltsnahe Dienstleistungen – aufwerten und professionalisieren
4. Voraussetzungen für den Aufbau einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur
5. Kriterien für die erfolgreiche Einführung eines Zuschussmodells
6. Wirkung auf öffentliche Haushalte und auf das Sozialversicherungssystem
7. Fazit: Jetzt Zuschussmodell einführen

1. Herausforderungen zwischen Corona und Strukturwandel

Durch die Überlagerung von konjunktureller Corona-Krise und strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt spitzen sich die Herausforderungen deutlich zu. Besonders die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungskassen sind auf Grund verschiedener notwendiger Unterstützungsmaßnahmen erheblichen Belastungen ausgesetzt. Daher müssen neben der Erhaltung von Arbeitsplätzen und der sozialen Absicherung gleichzeitig Maßnahmen ergriffen werden, die den Arbeitsmarkt mittelfristig stärken können. Vor allem durch Ausweitung der Beschäftigung wird der Grundstein für die Sanierung der öffentlichen Haushalte gelegt werden.

Mit dem Konjunkturpaket¹ hat die Bundesregierung viele Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, die helfen sollen, Deutschland nahtlos und möglichst ohne Dauerschäden aus der Krise zu führen. Überwiegend dienen diese Maßnahmen dem Erhalt bestehender Arbeitsplätze und der zügigen Konsumbelebung. Die vordergründige finanzielle Unterstützung der Wirtschaft und die durch Einmalzahlungen erwartete Ankurbelung des Konsums greifen allerdings viel zu kurz.

Was fehlt, sind breit angelegte und nachhaltige Maßnahmen, die die unausweichlichen strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt aufgreifen und aktiv gestalten – und darüber hinaus die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt vorantreiben. Es steht außer Frage, dass – auch unabhängig von Corona – in absehbarer Zeit Arbeitsplätze wegfallen und sich ganze Branchen unter dem Druck der Digitalisierung stark verändern werden. Umso wichtiger ist es, die Schaffung neuer sozialversicherungspflichtiger und tariflich abgesicherter Arbeitsplätze in den Fokus zu nehmen, in Beschäftigung mit Entwicklungspotenzial zu investieren und auch so die Tarifbindung zu stärken.

Es müssen neue Perspektiven eröffnet und innovative Ansätze da auf den Weg gebracht werden, wo heute schon absehbar ein immenser Aufwuchs an Arbeitskräftenachfrage entstehen wird: im Bereich der Pflege und der Dienstleistungsberufe, wozu auch die haushaltsnahen Dienstleistungen im Privathaushalt gehören².

¹Die vorgesehenen Mehrausgaben des Bundeshaushalts belaufen sich nach dem 2. Nachtragshaushalt auf 147 Mrd. Euro, siehe <https://www.bundeshaushalt.de/#>

² Haushaltsnahe Dienstleistungen in Privathaushalten können entweder "sachbezogene Dienstleistungen" oder "personenbezogene Dienstleistungen" sein. Sie werden in bzw. für Privathaushalte erbracht. Bei den so genannten sachbezogenen Dienstleistungen handelt es sich um Dienstleistungen, die auch in Abwesenheit der Haushaltsmitglieder erbracht werden können. Bei den so genannten personenbezogenen Dienstleistungen müssen ein oder mehrere Haushaltsmitglieder anwesend sein, da die erbrachte Dienstleistung direkt mit ihrer Person zu tun hat.

Die haushaltsnahen Dienstleistungen müssen von einem selbständigen Dienstleister oder einer Dienstleistungsagentur ausgeführt worden sein. Zu den begünstigten Leistungen gehört z. B.

- die Reinigung der Wohnung, das Putzen der Fenster, die Reinigung des Treppenhauses und der übrigen Gemeinschaftsräume,
- die Gartenpflege (z. B. Rasenmähen, Heckenschneiden)
- die Dienstleistung bei Umzügen von Privatpersonen (abzüglich Erstattungen Dritter). -> Steuerrechtliche Regelung.

Diese Arbeitsbereiche wurden in den letzten Jahren stark vernachlässigt und von der Politik zu wenig beachtet, obwohl sie alle Mitglieder der Gesellschaft gleichermaßen betreffen und „obwohl es dem Tatbestand zuwiderläuft, dass Arbeitsmarktprognosen bis 2030 die stärkste Expansion in den personenbezogenen Dienstleistungen erwarten, und zwar von eher gering- über mittelqualifizierte bis hin zu hochqualifizierten Tätigkeiten. Darunter fallen das Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe, die Gesamtheit der Tätigkeiten in Bildung und Erziehung, der Gesundheits-, Pflege- und Sozialberufe sowie personen- und sachbezogener hauswirtschaftlicher Dienstleistungen. Zusammengefasst werden sie 2030 den mit Abstand größten Berufsbereich darstellen, in dem zwischen einem Drittel und einem Viertel aller Erwerbstätigen arbeiten wird.“³

Gerade bei diesen Dienstleistungen geht es darum, dem ständig steigenden Bedarf folgend Angebote auszubauen und die dafür notwendige Fachkräfteentwicklung qualitativ und quantitativ massiv voranzutreiben. Dafür stehen ausreichend ungenutzte Potenziale zur Verfügung, die bislang – u.a. durch Fehlanreize – nicht für den Einstieg in Beschäftigung genutzt werden konnten. Dafür braucht es aber deutlich mehr politischen Gestaltungswillen als bisher. Das lohnt sich, denn es handelt sich um einen Arbeitsmarkt mit enormen Zukunftschancen.

2. Bedarf und Potenziale

Der Bedarf nach Hilfen bei der Bewältigung der alltäglichen Hausarbeiten hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht und steigt ständig weiter an. Besonders Familien, Alleinerziehende und vor allem auch immer mehr ältere Menschen suchen händeringend nach Dienstleistern für eine oder mehrere dieser Tätigkeiten. Eine sich daraus ergebende Nachfrage kann schon längst nicht mehr gedeckt werden.

Dieser Bedarf erwächst sowohl aus der demografischen Entwicklung als auch aus dem Anspruch der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben.

Zugleich hat sich ein Angebotsmarkt in einer Grauzone entwickelt, der sich mit wachsender Nachfrage verfestigt und ständig an Umfang zunimmt. Geschätzt 80 bis 90 Prozent der in den privaten Haushalten durch Externe geleisteten Arbeit spiegelt sich weder in der Sozialversicherung, noch in den öffentlichen Haushalten wider. Sie werden überwiegend in Form von Schwarzarbeit, seltener in Form geringfügiger Beschäftigung erbracht.⁴

Der stetig steigende Bedarf nach diesen Dienstleistungen trägt zur kontinuierlichen Ausweitung der Schwarzarbeit bei, weil einerseits die Not der Privathaushalte nach Unterstützungsleistungen immer größer wird, andererseits Fehlanreize die illegale Erbringung der Dienstleistungen attraktiver als legale Beschäftigung erscheinen lassen.

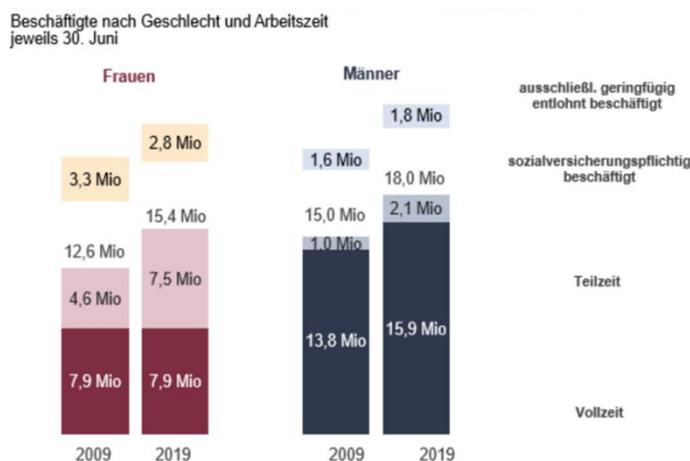
³ Meier-Gräwe, U.: Zukunftsperspektiven haushaltsnaher Dienstleistungen jenseits von Schwarzarbeit und Prekarität. 2020 (im Erscheinen). Vgl. auch: M. Baethge/ V. Baethge-Kinsky: Entwicklung des Arbeitsmarktes unter geschlechtsspezifischen Aspekten. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Göttingen, April 2017

⁴ Vgl. Dominik Enste: IW-Kurzbericht 42/2019

Insbesondere reduziert die besondere Förderung der Minijobs das Arbeitskräfteangebot, weil deren Anreizwirkung nur eine bestimmte Stundenzahl zulässt. Aber auch die sogenannte Kleinunternehmerregelung, die z. B. Soloselbstständigen jährliche Umsätze ohne Umsatzsteuer erlaubt, bietet Anreize für Preisdumping und Schwarzarbeit.⁵

Die Folgen sind bekannt:

- Mit steigenden beruflichen Herausforderungen sowie mit sich ändernden Anforderungen im Lebensverlauf sind vor allem Frauen zunehmend überlastet und suchen den Ausweg in Teilzeitbeschäftigung, Minijobs oder gar durch Rückzug aus dem Erwerbsleben. Nicht umsonst wächst die Erwerbsbeteiligung der Frauen nach wie vor ausschließlich durch Steigerung der Teilzeitbeschäftigung.⁶



Quelle: BA-Statistik

Der Schritt in die Teilzeit ist oft nicht selbstbestimmt. Vielfach ist eine Alternative durch das zur Verfügung stehende Haushaltsbudget gar nicht möglich.⁷ Wenn vom eigenen Einkommen durch die Inanspruchnahme einer Dienstleistung regelmäßig wenig bis gar nichts übrig

⁵ siehe dazu; Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines dritten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie: <https://www.dgb.de/themen/++co++fae7480c-f4cf-11e9-a2b9-52540088cada>

⁶ Dass die Sorgearbeit immer noch überwiegend auf den Schultern der Frauen lastet, wurde gerade während der Corona-Krise sehr deutlich. Denn es waren vor allem Frauen, die zu Hause geblieben sind, ihre berufliche Tätigkeit teilweise ins Home Office verlagert haben, sich um die Betreuung der Kinder und Angehörigen kümmern mussten und den Haushalt zu bewältigen hatten. (<https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-ruckschritt-durch-corona-23586.htm>) Die damit verbundenen Mehrbelastungen wurden in den Medien vielfach thematisiert.

Hinzu kommt, dass vor allem auch die Frauen, die in sogenannten systemrelevanten Berufen ohnehin überdurchschnittlich belastet waren, zusätzlich noch den Haushalt bewältigen und die Betreuung Angehöriger sicherstellen mussten.

⁷ Vgl. Prognos-Studie: haushaltsnahe Dienstleistungen. Implementierung eines Fördermodells für haushaltsnahe Dienstleistungen. Juni 2019

bleibt, wird auf den Einkauf von Unterstützungsleistungen verzichtet, mit den oft festgestellten Folgen des Gender Care Gap.

- Viele Familien versorgen auf Hilfe angewiesene Angehörige selbst, weil qualitätsgesicherte und zugleich bezahlbare Unterstützungsangebote fehlen.⁸ Überwiegend werden diese Aufgaben durch Frauen wahrgenommen. Viele von ihnen haben deshalb ihren Beruf aufgegeben oder eine bereits bestehende Teilzeitbeschäftigung noch weiter reduziert, anstatt einen Teil der Aufgaben professionellen Dienstleistern zu übertragen. Betroffen davon sind Frauen aller Qualifikationsstufen. Dringend benötigtes Fachkräftepotenzial liegt brach, während es zugleich an vielen Stellen an qualifiziertem Personal mangelt.
- Viele Familien, die Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen wollen, haben aber auch berechtigte Zweifel an der Professionalität der Angebote und fühlen sich mit ihren Sorgen allein gelassen. Die Geschäftsmodelle teils undurchsichtiger Online-Plattformen, die in den letzten Jahren entstanden sind, haben nicht zur Vertrauensbildung und zur rechtlichen Sicherheit beigetragen.
- Die Folgen für die Finanzierbarkeit des Sozialstaates sind schwerwiegend: Durch den Rückzug aus der Erwerbstätigkeit fallen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge dauerhaft aus, während die Folgekosten für die soziale Absicherung der Pflegenden steigen.
- Für die Haushaltshilfen selbst, aber auch für die Privathaushalte stellen Schwarzarbeit und prekäre Beschäftigung größte Risiken dar. Für die Beschäftigten bieten sie keinerlei soziale Absicherung und für die Privathaushalte gibt es keine Verlässlichkeit auf Qualität und Fortsetzung der Arbeitsleistung in Krisenfällen (z.B. Corona). Für alle Beteiligten gibt es keine Sicherheit hinsichtlich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes.

Eine ausgezeichnete Zusammenfassung der Situation gibt Uta Meier-Gräwe: „Zwar gibt es derzeit ... einen stetig steigenden Bedarf an Dienstleistungen im Bereich der Sozialen Arbeit, der Erziehung, Gesundheit, Pflege oder auch bei der hauswirtschaftlichen Grundversorgung in Privat- und Großhaushalten. Die dort beschäftigten Dienstleister*innen finden sich allerdings in der Bundesrepublik Deutschland – anders als in den skandinavischen Ländern – in Minijobs, in kleiner Teilzeit mit hoher Leistungsverdichtung oder auch in neofeudalen Beschäftigungsverhältnissen wieder.

Das ist im Kern die Folge von wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Deregulierung und Privatisierung in den vergangenen drei Jahrzehnten, verbunden mit der Strategie, die Ausweitung des Dienstleistungssektors in der Bundesrepublik Deutschland vor allem über eine Absenkung der Arbeitskosten (Stichwort: „Schlanker Staat“) zu fördern.⁹

⁸ Lt. einer Studie des WSI gaben 2017 48,7 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen und 11,2 Prozent der teilzeitbeschäftigten Männer als Grund für die Teilzeit Betreuungsaufgaben von Angehörigen an.
https://www.wsi.de/data/wsi_gdp_AZ_20180911_grafik_18-1_rdax_2880x1440.jpg

⁹ Meier-Gräwe, U.: „Zukunftsperspektiven haushaltsnaher Dienstleistungen jenseits von Schwarzarbeit und Präkarität“. 2020 (im Erscheinen)

Wenn es gelingt, die verschiedenen Formen der prekären Beschäftigung in privaten Haushalten in geregelte und existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu überführen, kann ein neues, zugleich exportunabhängiges und zukunftssträchtiges Segment des Arbeitsmarktes entwickelt werden, und das bei gleichzeitiger Stärkung der Sozialversicherung und der öffentlichen Kassen.

Hier besteht ein enormes Entwicklungspotenzial zum Nutzen aller. **Jeder Haushalt, der Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen will oder muss, bietet zugleich die Chance, dass sozialversicherte, tarifvertraglich geregelte und existenzsichernde Arbeitsplätze geschaffen werden! Und jede aktuell in Schwarzarbeit beschäftigte Person hätte die Chance, eine legal beschäftigte professionelle Fachkraft mit entsprechender sozialer Absicherung zu werden.**

Beide – die Nachfrage der Haushalte und die Dienstleistenden – müssen in die Legalität überführt werden. Die Arbeit muss durch Qualifizierung, Professionalisierung und entsprechende Vergütung aufgewertet werden.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Arbeitsmarkt faktisch bereits existiert, doch er ist überwiegend nicht sichtbar.

Legale Angebote stehen immer in Konkurrenz zum inzwischen verfestigten Schwarzmarkt mit seinen Billigangeboten ohne Garantie für Professionalität und Sicherheit. Dass das System des Haushaltsscheckverfahrens und der steuerlichen Absetzbarkeit als Anreiz Schwarzarbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen zurückzudrängen nicht ausreicht, hat der Bundesrechnungshof wiederholt angemahnt.¹⁰

Der einzige erfolgversprechende Weg ist legale und professionelle Angebote zu stärken und sie gegenüber der ungeregelten Arbeit deutlich attraktiver zu machen. Dies kann nur gelingen, wenn das bisherige System der steuerlichen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen weiterentwickelt wird und private Haushalte bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen bezuschusst werden, die von sozialversicherungspflichtig und tariflich abgesicherten Beschäftigten erbracht werden. Nur dann kann die Nachfrage von der Schwarzarbeit auf die Inanspruchnahme professioneller Dienstleister gelenkt werden. Es ist höchste Zeit, dass dieser Zuschuss, der bereits im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, endlich auf den Weg gebracht wird.

Die Wirkung wird bisher von der Politik vollkommen unterschätzt. Trotz ausreichend vorhandener positiver Wirkungsanalysen wird die Umsetzung eines Zuschussmodells immer wieder zurückgestellt.

Dabei wird übersehen:

- Die mit einem solchen Zuschuss verbundene Finanzierung von legaler und existenzsichernder Beschäftigung sichert Soforteinnahmen über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

¹⁰ siehe Bericht des Bundesrechnungshofs: <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 ff.

- Schwarzarbeit und prekäre Beschäftigung könnten massiv zurückgedrängt werden.
- Die langfristigen und vor allem nachhaltigen Einsparungen bei Folgekosten zur Kompensierung der vornehmlich weiblichen Altersarmut, die durch prekäre Beschäftigung oder Rückzug aus dem Erwerbsleben vorprogrammiert ist, wären erheblich.

Entsprechende Ansätze in europäischen Nachbarländern, z. B. in Belgien oder Frankreich haben sehr eindrucksvoll gezeigt, dass durch eine Zuschussregelung das legale Angebot in kürzester Zeit anwächst und Schwarzarbeit deutlich eingeschränkt werden kann, mit z.T. erheblichen Auswirkungen auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes. So sind allein in Belgien in den letzten 10 Jahren seit Einführung des Gutscheinmodells **145.000 legale, sozialversicherte und zugleich existenzsichernde Vollzeit-Arbeitsplätze** entstanden.

Ein analoger Modellversuch in Baden-Württemberg, der vor allem den Arbeitsmarkt im Fokus hatte, hat ebenfalls den steigenden Bedarf, aber zugleich auch die Möglichkeit der Angebotsentwicklung aufgezeigt. Mit der Gewährung von Zuschüssen in Form von Gutscheinen zur Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen konnte zugleich das Arbeitszeitvolumen der Nutzer*innen der Gutscheine erhöht werden.¹¹

Inzwischen wurden durch unterschiedliche Modelle und begleitende wissenschaftliche Analysen genügend Erkenntnisse gewonnen, die alle das Ergebnis haben, dass ein Zuschussmodell, welches die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung steuert, ein richtiger und notwendiger Ansatz ist. Das wurde auch durch die Politik verschiedentlich aufgegriffen und in grundlegenden Dokumenten, wie z. B. im Koalitionsvertrag, im Zukunftsdialo g des BMAS oder erst kürzlich in der Nationalen Gleichstellungsstrategie verankert.

Allerdings stellt sich die Frage, warum das Thema trotzdem in der aktuellen politischen Landschaft so wenig ernsthaft verfolgt und einer Umsetzung zugeführt wird. Die Vermutung liegt nahe, dass die Entwicklung eines frauendominierten und in seiner gesellschaftlichen Relevanz völlig unterschätzten Wirtschaftsbereiches bisher keiner ökonomischen Bewertung unterzogen wurde und das Diktum des „Dienstmädchenprivilegs“ den sachlichen Blick verstellt. **Es geht nicht nur um Entlastung von Frauen und um Bekämpfung von Schwarzarbeit, sondern es geht um Arbeit, um Wertschöpfung, um dringend benötigte Fachkräfte und um den ökonomisch und gesellschaftspolitisch vernünftigen Umgang mit Ressourcen.**

¹¹ Siehe Kirchmann/Dr. Koch/Kusche/Reiner: Endbericht zum Forschungsprojekt „Fachkräftesicherung über Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen, Juni 2019

3. Haushaltsnahe Dienstleistungen – aufwerten und professionalisieren

Exkurs: Neues Urteil zur sogenannten 24-Stunden-Pflege

Bisher wird der Bedarf vieler Haushalte an einer 24-Stunden-Versorgung überwiegend durch Arbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern abgedeckt. Überwiegend fallen Unterstützungsleistungen im Haushalt und bei der Bewältigung des Alltags an. In der Regel handelt es sich bei den Beschäftigten nicht um ausgebildete Pflegekräfte, sie werden allerdings häufig auch mit Aufgaben betraut, für die sie weder eine Qualifikation noch eine entsprechende Absicherung haben, mit hohem Risiko für alle Beteiligten. Die Grenzen zwischen Unterstützung im Alltag und pflegerischer Tätigkeit sind oftmals schwimmend. Erst eine Aufgabenteilung zwischen Pflege und Betreuung und haushaltsnahen Dienstleistungen ermöglicht eine weitestgehend abgesicherte Unterstützung älterer Menschen, bei der durch die Vielfalt der Tätigkeiten eine Über- bzw. Unterforderung ausgeschlossen und geltende gesetzliche Regelungen nicht unterlaufen werden.

Eine bulgarische Altenpflegerin, die in einem deutschen Privathaushalt einer Seniorin rund um die Uhr Pflege- und Haushaltsarbeiten erledigte, aber nur für 30 Wochenstunden arbeitsvertraglich verpflichtet war, hat beim Berliner Arbeitsgericht erfolgreich auf Bezahlung der vollen Arbeitszeit geklagt. Das Gericht hat entschieden, dass ihr für den Zeitraum von April 2015 bis Dezember 2015 ein tatsächlicher Lohn von 38.000 Euro abzüglich der bereits gezahlten ca. 6.700 Euro zustehen. Damit wird das Geschäftsmodell, wonach (überwiegend osteuropäische) Arbeitskräfte in privaten Haushalten 24 Stunden lang Pflege-, Betreuungs- und Haushaltsarbeiten erledigen, in Frage gestellt. Erstmals wird rechtlich geklärt, dass mit dieser Beschäftigungsform das Arbeitszeit- und das Mindestlohngesetz massiv verletzt werden. Dieses Urteil wurde im Wesentlichen in der nächsten Instanz durch das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg bestätigt. Obwohl dem bulgarischen Arbeitgeber der weitere Weg zum Bundesarbeitsgericht offensteht und somit ein abschließendes Urteil frühestens im nächsten Jahr zu erwarten ist, zeigt das Urteil den dringenden Handlungsbedarf bei der Korrektur der verfehlten Pflegepolitik der Bundesregierung, die diese Beschäftigungsform bisher duldet. **Mit dem Urteil müssen alternative Möglichkeiten geschaffen werden!** Denn ein einzelner Haushalt ist in der Regel nicht in der Lage, den Mindestlohn für 24 Stunden Betreuung monatlich zu bezahlen.

Ein möglicher Ansatz bei der Versorgung älterer Menschen könnte sein, dass die verschiedenen Aufgaben in einzelne Bausteine, wie z. B. Pflege- und Betreuungsaufgaben, Aufgaben im Haushalt, und in Aufgaben zur Sicherstellung von Teilhabe zerlegt und von jeweils zuständigen Institutionen auf Grundlage der unterschiedlichen Fördermöglichkeiten unter Beachtung der rechtlichen Regelungen bedarfsgerecht abgedeckt werden. Voraussetzung dafür ist u. a. die Sicherstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen durch entsprechende Angebote. Für alle anderen Sorgeleistungen gibt es ein breites Netz von professionellen Pflege- und Betreuungsdiensten, die ambulante Leistungen anbieten.

Was fehlt ist eine bedarfsgerechte bundesweit zur Verfügung stehende Angebotsstruktur für haushaltsnahe Dienstleistungen. Um diese zu schaffen, dürfen Nachfrage und Angebot nicht weiter dem Schwarzmarkt und prekärer Beschäftigung überlassen werden.

Eine Aufgabenteilung zwischen Pflege, haushaltsnahen Dienstleistungen und Betreuung im Alltag, ermöglicht erst eine weitestgehend abgesicherte Betreuung älterer Menschen, bei der durch die Vielfalt der Tätigkeiten eine Über- bzw. Unterforderung ausgeschlossen und geltende gesetzliche Regelungen nicht unterlaufen werden.

Während im Gesamtsystem der Sorgearbeit die Zulassung von Betreuungs- und Pflegediensten sowie von Alltagsbegleitung streng geregelt ist, steht eine solche Reglementierung für haushaltsnahe Dienstleistungen aus.

Dabei ist unbestritten, dass mit vielfältigen professionellen Angeboten haushaltsnaher Dienstleister bedarfsgerechte Hilfeleistungen entsprechend der lebensverlaufsbezogenen Erfordernisse zur Verfügung stehen könnten.

Familien – insbesondere Alleinerziehende – könnten entlastet werden, Frauen würden sich größere Zeitfenster für Erwerbsarbeit öffnen, Älteren hätten größere Chancen auf ein selbstbestimmteres Leben.

Das setzt allerdings voraus, dass diese Dienstleistung auch für die genannten Personengruppen und nicht nur für gutverdienende Haushalte finanzierbar ist, was eine bedarfsgerechte Ausgestaltung eines solchen Modells erfordert.

Durch ein Zuschussmodell, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart und in der Nationalen Gleichstellungsstrategie aufgenommen wurde, kann ein funktionierendes Gesamtsystem der gewerblich organisierten Sorgearbeit aufgebaut, ergänzt und nachhaltig weiterentwickelt werden.

4. Voraussetzungen für den Aufbau einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur

4.1 Haushaltsnahe Dienstleistungen müssen als Teil des Arbeitsmarktes anerkannt und aufgewertet werden

Dass Hausarbeit eine von vielen unabdingbaren Voraussetzungen für die Erzeugung und Wiederherstellung der Arbeitskraft und zugleich Voraussetzung für die Reproduktion der Gesellschaft darstellt, ist seit Jahren unwidersprochen. Sie gehört – wie jegliche Sorgearbeit – zu den grundlegenden Bedingungen für wirtschaftliches Handeln und produktiver Wertschöpfung. Gerade während der Corona-Krise wurde dies zwar immer wieder verbal gewürdigt, hat aber bisher zu keinen nennenswerten Konsequenzen geführt.

Hausarbeit wird immer noch nicht offiziell als eine notwendige, eigenständige und damit nach den Regeln des Arbeitsmarktes funktionierende Tätigkeit anerkannt und reguliert.

Im Gegenteil: Nach wie vor wird sie den Familien selbst, der Selbstregulation über den Schwarzmarkt und prekärer Beschäftigung überlassen. In der politischen Diskussion wird sie als Erwerbsarbeit regelmäßig ausgeblendet. Schlimmer noch: Im öffentlichen Bewusstsein ist sie nach wie vor als überwiegend niederwertige und unqualifizierte Arbeit stigmatisiert.

So ist es auch nicht verwunderlich, dass der internationale Tag der Hausangestellten am 16. Juni 2020¹², in einer Zeit, in der die Arbeit der Hausangestellten als systemrelevant eingestuft wurde, weder durch Politik, noch durch Medien zur Kenntnis genommen wurde.

Die in diesem Arbeitsmarktsegment tatsächlich stattfindende Wertschöpfung wird in keiner ökonomischen Kennziffer zur Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gesellschaft erfasst, obwohl sie bezahlte Erwerbsarbeit häufig erst ermöglicht.¹³ Diese Tätigkeiten werden als unproduktive Arbeit und ausschließlich unter dem Kostenaspekt betrachtet.

Aber „Solange an einem quantitativen Produktivitätsbegriff aus der Industrie als zentraler Referenzgröße zur Bewertung von personenbezogenen Care-Dienstleistungen festgehalten wird und diese ungeachtet ihrer elementaren Relevanz für Wirtschaft und Gesellschaft und einer steigenden Nachfrage in einer alternden Gesellschaft als „stagnierend“ und mit dem Label „kostenkrank“ versehen werden, bleibt folgerichtig sowohl der Weg in eine „tertiäre Zivilisation“ als auch der in eine geschlechtergerechte Gesellschaft versperrt“¹⁴.

Fatal dabei: Je offensichtlicher prekäre und nicht legale Beschäftigung durch die Politik akzeptiert wird, umso unwahrscheinlicher ist es, dass die Aufwertung und Professionalisierung dieser Arbeit als Erwerbsarbeit in Form legaler Dienstleistung gelingen wird.

Das Bild der Hauswirtschaft und damit vieler haushaltsnaher Dienstleistungen als minderwertige Erwerbsarbeit wird seit Jahren auch dadurch geprägt, dass sie oft als einzige Beschäftigungsalternative für Migrantinnen, Langzeitarbeitslose oder Geringqualifizierte mit wenig Entwicklungschancen gilt und teilweise über Sanktionsandrohungen durch die Jobcenter per Zwangsvermittlung bedient wurde.

Auch die Inanspruchnahme der haushaltsnahen Dienstleistungen über die Förderung von Nachbarschaftshilfe trägt nicht zur gesellschaftlichen Anerkennung der Tätigkeit als Arbeit bei. Außerdem sind die derzeit favorisierten, oft kommunalen Förderleistungen sehr be-

¹² Am 16. Juni 2011 wurde das „Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ (ILO-Konvention 189) verabschiedet. Ziel war, Hausangestellte besser vor extremer Ausbeutung auf Grund völlig unregelter Rahmenbedingungen und vor unkontrollierter Willkür in Privathaushalten zu schützen. Dafür muss hauswirtschaftliche Arbeit aufgewertet und sichtbar gemacht werden, was bedeutet, sie aus der Illegalität und informellen Beschäftigung herauszuholen. Obwohl die Bundesrepublik das Übereinkommen am 20. September 2013 als eines von 22 Ländern ratifiziert hat, ist dieser Arbeitsmarktausschnitt der Selbstregulation durch Schwarzarbeit und prekäre Beschäftigung überlassen.

¹³ In einer wissenschaftlichen Bewertung unbezahlter Arbeit kommen Norbert Schwarz und Florian Schwahn zum Ergebnis: „Selbst bei einer Bewertung der unbezahlten Arbeit mit Nettostundenlöhnen ohne Bezahlung von Ausfallszeiten von Hauswirtschafterinnen/Hauswirtschaftern liegt die Bruttowertschöpfung der Haushaltsproduktion 2013 mit 987 Millionen Euro deutlich über der Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe (769 Milliarden Euro)“ in: Norbert Schwarz / Florian Schwan: Entwicklung der unbezahlten Arbeit privater Haushalte. Bewertung und Vergleich mit gesamtwirtschaftlichen Größen. in: Statistisches Bundesamt; WISTA 2/2016; S. 46

¹⁴ Meier-Gräwe, U.: Die Care-Krise – Hintergründe, Strukturmerkmale und Wege aus dem aktuellen Dilemma. In: Der Paritätische Bayern (Hrsg.): Who Cares?! Wege aus der Sorg Krise. München, 16-22.

grenzt und höchstens geeignet, alternative Beschäftigung als Nebentätigkeit oder Ehrenamt zu unterstützen. Damit kann aber der stetig wachsende Bedarf in keiner Weise gedeckt und Altersarmut nicht verhindert werden.

Die steigende Nachfrage von Privathaushalten nach haushaltsnahen Dienstleistungen kann nicht mehr über die Ausweitung der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte abgesichert werden, was während der Corona-Krise deutlich wurde. Es ist auch nicht möglich, die teils informellen Beschäftigungsverhältnisse in der Pflege weiter wie bisher zu dulden, da es nunmehr durch Urteil eine eindeutige Rechtsprechung zur 24-Stunden-Pflege gibt. Deshalb muss das gesamte System personen- und sachbezogener Dienstleistungen in Privathaushalten neu ausgerichtet werden. Je länger damit gewartet wird, umso gravierender verschlechtert sich die Versorgung von Menschen, die Hilfe benötigen.

Deshalb muss endlich gehandelt und Hausarbeiten als reguläre und zugleich professionelle Erwerbsarbeit gesellschaftlich anerkannt und wie jede andere Erwerbstätigkeit organisiert, institutionalisiert und reguliert sowie der Kontrolle zugeführt werden.

4.2 Haushaltsnahe Dienstleistung muss durch Zuschuss bezahlbar werden

In einem durch Einkommen und Besitz geprägten ökonomischen System wird Arbeit erst durch Bezahlung als Arbeit anerkannt. Die legal erbrachte Dienstleistung muss daher auf der Grundlage ihres tatsächlichen Wertes für Privathaushalte bezahlbar werden.

Selbst für besserverdienende Haushalte wird damit der Anreiz erhöht, die Dienstleistung regulär einzukaufen und nicht auf illegale Angebote einzugehen. Damit die Dienstleistenden dem legalen Arbeitsmarkt ausreichend zur Verfügung stehen, müssen insbesondere auch besserverdienende Berufstätige, die derzeit auf Grund von privaten Referenzen weiterempfohlene motivierte Arbeitskräfte in nichtlegaler Beschäftigung nutzen, unbedingt in ein Zuschussmodell einbezogen werden.

Es sollen sich mit dem Zuschuss aber auch Haushalte Unterstützungsleistungen einkaufen können, die es sich ohne Zuschuss eher nicht leisten können. Denn sie können nicht in Vorleistung gehen für eine Dienstleistung, die erst im Folgejahr steuerlich geltend gemacht werden kann.

Die Einkommen der Beschäftigten müssen existenzsichernd sein. Dafür sind flächendeckend wirksame Tarifverträge notwendig, zusätzlich zu heute bereits bestehenden weiterhin anzuwendenden Branchentarifverträgen z.B. für Branchen wie das Gebäudereiniger-Handwerk. Das ist Voraussetzung, um eine Unterbietung des Preises der Dienstleistung zu Lasten der Beschäftigten zu verhindern.

Jetzt muss endlich zügig gehandelt und ein Umsetzungskonzept für die Zuschüsse zu haushaltsnahen Dienstleistungen durch die Regierungsparteien erarbeitet werden, welches zugleich dem dramatisch steigenden Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen und der Notwendigkeit der Arbeitsmarktentwicklung zur langfristigen Stabilisierung der Sozialversicherung und der öffentlichen Kassen gerecht wird.

Die vom DGB vorgeschlagenen Ansatzpunkte für ein Zuschusssystem knüpfen an der unveränderten Definition von haushaltsnahen Dienstleistungen an; Abgrenzungsprobleme

und Wettbewerbsverzerrungen zu benachbarten Tätigkeitsfeldern müssen vermieden werden. Die Ansatzpunkte sehen drei notwendige Säulen vor, die gleichzeitig in Angriff genommen werden müssen, um eine nachhaltige Entwicklung dieses Arbeitsmarktsegments anzustoßen. Diese sind:

Die Einführung von Zuschüssen für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungsangebote, die von sozialversicherungspflichtig und tariflich abgesicherten Arbeitnehmer*innen erbracht werden. Wichtig dabei ist, dass der Zuschuss ausschließlich bei zertifizierten Dienstleistungsanbietern (Unternehmen oder Genossenschaften unabhängig von der Branchenzugehörigkeit¹⁵) eingelöst werden darf, die sozialversicherte Beschäftigung vorhalten, bzw. die Aufstockung geringfügiger Beschäftigung ermöglichen und forcieren. Sie müssen gute Arbeit garantieren und damit auch Aus- und Weiterbildung sicherstellen, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Einhaltung von Qualitätsstandards gewährleisten. Ausgeschlossen sind reine Vermittlungsagenturen (auch Plattformen), die auf dem Modell der (Schein)-selbstständigkeit der Beschäftigten basieren. Dazu ist unter Einbindung der zuständigen Einzelgewerkschaften ein geeignetes Zertifizierungssystem zu entwickeln, in dem die genannten Standards transparent geregelt und kontrolliert werden. Die Umsetzung könnte z.B. über eine von Sozialpartnern und öffentlichen Stellen gemeinsam zu tragende Zertifizierungsstelle erfolgen.

Die Förderung der Neugründung von Betrieben, die haushaltsnahe Dienstleistungen über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten, wo kein ausreichendes Angebot existiert, und damit auch gegenüber dem Schwarzmarkt konkurrenzfähig sind. Wenn der Zuschuss nur bei solchen Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen eingelöst werden kann, die zertifiziert sind und die Dienstleistende selbst sozialversichert beschäftigen, wird das Angebot der steigenden Nachfrage folgen. Durch das Angebot der Dienstleistung zum tatsächlichen Preis, welcher alle Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, wird die Zahlung fairer Löhne und die Sicherstellung von guter Arbeit ermöglicht und die Attraktivität dieser Anbieter für potenziell Beschäftigte als Voraussetzung für die Entwicklung der bedarfsdeckenden notwendigen Angebotsstruktur erhöht. Um nicht neue Fehlanreize für prekäre Beschäftigung zu schaffen darf der Zuschuss nicht bei Anbietern ohne Zertifikat und ohne eigenes sozialversicherungspflichtiges und tariflich abgesichertes Personal eingelöst werden, (Vermeidung von Scheinselbstständigkeit z. B. Internetplattformen).

Schaffung von wirksamen Anreizen für Beschäftigte zur Überführung informeller in sozialversicherte Beschäftigung. Eine zentrale Forderung des DGB ist, dass Arbeit von der ersten Stunde an sozialversichert sein muss. Einen Vorschlag, durch die Einführung eines Arbeitnehmer-Entlastungsbetrages Beschäftigte mit geringen Löhnen durch einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen von überproportionalen Abgaben zu entlasten, hat der DGB bereits vor einigen Jahren vorgelegt.

Ziel dabei ist, dass bei jeder Einkommenssteigerung z.B. auch durch Erhöhung der Stundenzahl, nicht nur das Brutto-, sondern letztlich immer auch das Nettoeinkommen steigt. Damit könnte auch der Übergang von einem Minijob zu einer sozialversicherten Beschäftigung ohne die jetzt wirkende „Abbruchkante bei 450 Euro“ attraktiver werden.

¹⁵ z.B. in München genossenschaftlich organisierte Soloselbstständige

Mit diesen drei Ansatzpunkten wird die größtmögliche und schnellste Wirkung der Einführung der Zuschüsse gesichert. Die Anreize zur Ausweitung des Arbeitszeitvolumens können die richtigen Personengruppen erreichen, und die Einnahmen durch Steuern und Sozialbeiträge steigen erheblich an. Volkswirtschaftlich von großem Nutzen wären aber auch die vielen Wiedereinsteiger*innen, die über die Möglichkeit der Entlastung im Privathaushalt für die Teilnahme an der Erwerbstätigkeit zurückgewonnen werden können. Das wiederum könnte sich zugleich positiv auf die Situation vieler Betriebe auswirken, die zunehmend unter Fachkräftemangel leiden. Damit wäre ein wesentlicher Beitrag im Rahmen der Fachkräftestrategie der Bundesregierung zur Erschließung inländischer Fachkräftepotenziale möglich.

4.3 Die Dienstleistung muss professionalisiert werden

Voraussetzung für die spürbare und nachhaltige Verbesserung des Angebots an haushaltsnaher Dienstleistung ist neben dem Zuschuss die Professionalisierung der Dienstleistung. Das bedeutet:

- Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Professionalisierung ist die Aus- und Weiterbildung. Mit der Neugestaltung der Ausbildungsverordnung wurde bereits ein großer Schritt in Richtung Professionalisierung und Modernisierung vollzogen. Für zahlreiche Berufe, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen können, existieren Ausbildungen. Allerdings wird der Stellenwert einer Ausbildung oft nicht ausreichend honoriert und vielmals auf Angelernte zurückgegriffen. Wichtig ist daher, noch viel deutlicher als bisher auch mögliche Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten durch eine abgeschlossene Ausbildung in einem für die Hauswirtschaft relevanten Beruf oder durch weitere Qualifizierung aufzuzeigen. Nutzer*innen der Dienstleistung müssen auf eine sehr hohe Qualität vertrauen können. Dann sind sie auch bereit, den notwendigen Eigenanteil zu bezahlen.
- Mit der Aus- und Weiterbildung müssen zugleich Karrierewege eröffnet und ausgestaltet werden. Die Beschäftigung ist geeignet, den Einstieg ins Berufs- bzw. Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu ermöglichen, muss aber zugleich Möglichkeiten einer Weiterentwicklung bieten. Aus- und Weiterbildungsangebote sind passgenau entsprechend den Bedürfnissen von Unternehmen, Beschäftigten und der Haushalte zu gestalten.
- Um grundsätzlich eine qualifizierte und vollzeitnahe Beschäftigung zu ermöglichen, müssen ähnliche Tätigkeiten in verschiedenen Privathaushalten gebündelt und dabei lange Fahrwege vermieden werden. So ist eine abwechslungsreiche vollzeitnahe Beschäftigung möglich, die attraktiv und existenzsichernd ist.

Bisher gibt es vor allem in ländlich strukturierten Regionen keine gesicherte und kontinuierliche Planbarkeit der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen. Das behindert eine Vollzeitbeschäftigung, weil zu lange Wege-/bzw. Fahrzeiten zwischen den Haushalten anfallen und weil eine Bündelung von Tätigkeiten aufgrund zu weniger Aufträge nicht wirtschaftlich sinnvoll ist.

- Auch die Beschäftigten, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen, müssen Unterstützungslösungen nutzen können, sonst stehen sie vor dem gleichen Problem,

wie alle anderen Nutzer*Innen, die wegen der Betreuungsaufgaben Brüche in der Erwerbsbiografie hinnehmen müssen. In den hauswirtschaftlichen Berufen gibt es (im legalen Segment) einen Teilzeitanteil von 77,7 Prozent, was u.a. darauf schließen lässt, dass es einerseits ein großes Arbeitskräftepotenzial in diesem Segment geben könnte, andererseits diese ebenfalls durch häusliche Verpflichtungen zeitlich gebunden sind. Auch Lehrerinnen unterrichten ihre eigenen Kinder nicht selbst und Pflegerinnen werden auch krank und brauchen Pflege. Erst wenn auch die Dienstleisterinnen die Dienstleistung nutzen können, wird die Arbeit im Privathaushalt als Arbeit wie jede andere anerkannt und „lohnens“wert – weil existenzsichernd. Dann erst ändert sich das Bild: Nicht allein Gutsituierte leisten sich eine Haushaltshilfe, sondern es gibt eine Dienstleistung, die jeder Haushalt nutzen kann, weil sie bezahlbar ist und professionell erbracht wird.

- Der gesellschaftliche Gesamtnutzen der auch in diesem Arbeitsmarktsektor vollzeitnah Beschäftigten ist mittel- und langfristig höher, als wenn Beschäftigte in geringer Teilzeit arbeiten, um den eigenen Verpflichtungen im Haushalt gerecht zu werden.

5. Kriterien für die erfolgreiche Einführung eines Zuschussmodells

5.1 Wirkungsorientierte Einführung

Dass ein Zuschussmodell sofort für alle zur Verfügung steht, ist aus verschiedenen Gründen unmöglich. Dafür fehlt die notwendige Angebotsstruktur einschließlich der dafür notwendigen Arbeitskräfte.

Um nicht eine Nachfrage zu wecken, die nicht befriedigt werden kann, muss ein stufenweiser Einstieg in ein solches Modell erfolgen, wenn es erfolgreich sein soll. Die kontinuierliche Erweiterung des Personenkreises, welcher die Zuschüsse in Anspruch nehmen kann, muss mit Anwachsen des Arbeitsmarktes allerdings jederzeit möglich sein.

Im Modellversuch in Baden-Württemberg wurden die Gutscheine durch Personen aus unterschiedlichen Berufsgruppen genutzt (MINT-Berufe, Sozial-, Pflege-, Erziehungs-, aber auch Verwaltungsberufe), was den enormen Bedarf an Unterstützungsleistungen erahnen lässt. Trotz der engen zeitlichen Begrenzung des Modells gab es eine messbare Ausweitung der Arbeitszeit bei den Nutzern des Gutscheins, mit steigender Tendenz. Ein wichtiges Ziel muss darin bestehen, dass Menschen, die erwerbstätig sind und weiter sein wollen, dafür auch die Möglichkeit erhalten, und zwar ohne dabei erheblichen zusätzlichen Belastungen oder dem Vorwurf, Haushalt und Familie zu vernachlässigen, ausgeliefert zu sein.

Häufig sind es Mehrbelastungen in einzelnen Lebensphasen, die so abgefedert werden müssen, dass nicht die einzige Alternative darin besteht, berufliche Einschränkungen in Kauf nehmen zu müssen. **Insofern sollte die Einführung eines Zuschussmodells an Erwerbstätigkeit gebunden werden.**

Das bietet auch die Voraussetzung für größtmögliche gesellschaftliche Akzeptanz, vor allem, wenn dabei keine Einkommensgrenzen eingezogen werden.

Da also zu Beginn der Einführung des Zuschusses im Interesse der Machbarkeit eine Orientierung auf Zielgruppen notwendig ist, sollten vor allem **Haushalte mit erhöhtem**

Unterstützungsbedarf im Fokus stehen. Das sind vor allem Haushalte, in denen sich einzelne Mitglieder aufgrund notwendiger Betreuung von Kindern oder von älteren Angehörigen in der Arbeitszeit einschränken oder sich aus dem Erwerbsleben bereits zurückgezogen haben. Da es Familien gibt, die sowohl Kinder haben, als auch Eltern und Schwiegereltern zur Seite stehen, damit diese möglichst lange selbstbestimmt zu Hause leben können, müssen die Bedarfe differenziert werden.

In Deutschland gibt es 41,4 Mio. Haushalte.

Darunter sind

- 11,4 Mio. Haushalte mit Kindern, darunter 2,6 Mio. Alleinerziehende.
- 17,4 Mio. Haushalte von über 65-Jährigen, darunter 5,8 Mio. Alleinlebende

Das sind insgesamt 28,8 Mio. Haushalte mit einem erhöhten Bedarf.

Wenn 28,8 Mio. Haushalte pro Woche Zuschüsse für 2 Dienstleistungsstunden in Anspruch nehmen würden, wäre das ein Bedarf von insgesamt 2,995 Mrd. Dienstleistungsstunden auf der Nachfrageseite. Nicht berücksichtigt dabei sind all jene, die berufstätig sind, keine Angehörigen betreuen, aber aus verschiedenen Gründen ebenfalls die Dienstleistungen in Anspruch nehmen wollen, um beruflich aktiv zu bleiben.

Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, leistet eine Vollzeitarbeitskraft maximal 1.696 Arbeitsstunden pro Jahr.

Arbeitstage pro Woche	5
Wochen pro Jahr	52
* Arbeitstage pro Jahr	260
Feiertage, die auf einen Werktag fallen (im Durchschnitt)	10
Urlaub	30
Krankheit (im Durchschnitt)	5
Sonderurlaub, Weiterbildung, Sonstiges	3
* verfügbare Arbeitstage	212
Arbeitsstunden pro Tag	8
* verfügbare Arbeitsstunden	1.696

Abgesehen davon, dass es kaum möglich ist, 100 Prozent der verfügbaren Arbeitsstunden auch zu 100 Prozent produktiv zu nutzen, sollen hier die verfügbaren Arbeitsstunden zugrunde gelegt werden.

Um den Bedarf der 28,8 Mio. Haushalte zu decken, wären im Ergebnis mehr als 1,7 Mio. Vollzeitarbeitskräfte erforderlich.

Zwar sind auf dem Markt durch Schwarzarbeit und geringfügige Beschäftigung weit mehr Arbeitskräfte als offiziell bekannt vorhanden, aber es ist zu bezweifeln, ob der sich ergebende Bedarf zügig gedeckt werden kann. Bekannt sind bisher nur rd. 300.000 Minijobber*innen, rd. 49.000 sozialversicherte Beschäftigte und rd. 20.000 Selbständige.

Lt. einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft von 2019 wird in fast 3 Millionen Privathaushalten informell gearbeitet.¹⁶ Wenn man berücksichtigt, dass eine Person in ca. 3 Haushalten arbeiten kann, dürften hochgerechnet auf dieser Basis bis zu 1 Mio. Personen tätig sein. Es ist davon auszugehen, dass eine Überführung in sozialversicherte Beschäftigung einen bestimmten Zeithorizont benötigt. Dieser wird von der Zuschusshöhe und den weiteren Rahmenbedingungen erheblich mitbestimmt.

5.2. Personengruppen und Bedingungen für die vorrangige Nutzung des Zuschusses

An welche Kriterien sollte der Zuschuss bei Einführung geknüpft werden?

- Die Zuschussgewährung sollte vorrangig an Erwerbstätigkeit gebunden sein. Im Modellversuch in Baden-Württemberg wurde deutlich, dass die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen durch den Gutschein abgesichert werden kann. Es hat sich gezeigt, dass es dadurch gelingen kann, Mehrbelastungen in einzelnen Lebensphasen so abzufedern, dass berufliche Einschränkungen und damit einhergehende Karrierebrüche nicht die einzige Alternative sind. Die Bindung des Zuschusses an Erwerbstätigkeit bietet auch die Voraussetzung für größtmögliche gesellschaftliche Akzeptanz, vor allem dann, wenn nicht von vornherein Einkommensgrenzen eingezogen werden.

Mit der Einführung eines Zuschusses kann ein sehr schnell sichtbarer positiver Effekt bei der Verbesserung der Pflege- und Betreuungssituation erreicht werden, da vor allem in Gesundheits- und Sozialberufen trotz eines großen Fachkräftebedarfs besonders viele Potenziale ungenutzt sind. Da werden z. B. auf Grund des Fachkräftemangels Krankenhäuser ganz oder teilweise geschlossen, müssen schwerkranke Menschen über Monate auf Arzttermine warten, werden ältere Menschen in Pflegeheimen nachts wegen Personalmangel festgebunden und für viele Kinder wird Unterrichtsausfall zur Normalität. Zugleich ist die Teilzeitbeschäftigung in diesen Berufsgruppen insbesondere aufgrund physischer und psychischer Belastung überproportional hoch. Gründe sind sicher auch, dass in diesen Berufsgruppen überwiegend Frauen beschäftigt sind, die wiederum üblicherweise durch Beruf, Familie und den eigenen Haushalt mehrfach belastet sind. Während bezogen auf alle Berufe der Teilzeitanteil bei 28,8 Prozent liegt, bewegt er sich bei den sozialen Berufen um die 50 Prozent bzw. in einzelnen Berufsgruppen weit darüber, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

¹⁶ Dominik Ernste: Haushaltshilfe – Keine Entlastung in Sicht. In: IW-Kurzbericht Nr. 42/2019

Bedarf	Beschäftigte	Vollzeit	Teilzeit	TZ-Quote
Gesundheits- und Krankenpflege	1,1 Mio.	620.852	480.507	43,6
Altenpflege	612.389	274.480	337.909	55,2
Erzieher*Innen (Kinderbetreuung)	917.678	372.232	545.446	59,5
Lehrer*Innen	206.346	106.342	100.004	48,5
Reinigungskräfte	877.894	236.717	641.177	73,0
Hauswirtschaftler*Innen	232.482	52.841	179.641	77,3

Quelle: BA-Statistik

Aber nicht nur in sozialen Berufen fehlen Fachkräfte und sind insbesondere Frauen durch Arbeiten im Haushalt deutlich mehr belastet. Gerade auch Frauen, die sich in nicht frauentypischen Berufen behaupten müssen, sind durch die Organisation und Bewältigung der Hausarbeit teilweise extrem gefordert.

- Allein die demografische Entwicklung erfordert es, **alle** vorhandenen Ressourcen zu nutzen und vor allem gut ausgebildete Fachkräfte – darunter ist auch ein sehr hoher Anteil an Frauen – nicht aus der Teilhabe am Erwerbsleben auszuschließen. Obwohl die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Deutschland weiter zunimmt, arbeiten mehr als die Hälfte (55 Prozent) der Mütter in Paarfamilien mit Kindern zwischen 6 und 18 Jahren in Teilzeit. Es gibt viele Gründe, Menschen, die sich aus dem Erwerbsleben ganz oder teilweise zurückgezogen haben, die Möglichkeit des Wiedereinstiegs zu geben. Das gelingt besser, wenn sie einen Teil ihrer Pflichten an Dienstleistende abgeben können.
- Vor allem Alleinerziehende sind extremen Belastungen unterworfen, weil sie Haushalt, Beruf, Kindererziehung und viele weitere Aufgaben allein bewältigen müssen. Ihnen hilft der Verweis auf die Rollenteilung im Haushalt nur wenig. Gerade sie brauchen aktive Unterstützung. Lt. Statistischem Bundesamt gab es 2019 mehr als 2,6 Mio. Alleinerziehende in Deutschland. Im Jahr 2018 waren 692.000 Alleinerziehende mit Kindern unter 13 Jahren erwerbstätig, davon 292.000 in Vollzeit und 400.000 in Teilzeit. 90 Prozent der Alleinerziehenden mit Kindern unter 13 Jahren waren Frauen.

Allein durch ihre Erziehungsaufgaben können Alleinerziehende oft nicht ausreichend am Erwerbsleben teilnehmen. Sie haben noch weniger die Möglichkeit einer partnerschaftlichen Aufgabenteilung innerhalb der Familie. Für sie kann eine Unterstützung grundlegende Existenzsicherung bedeuten, wenn dadurch überhaupt die Möglichkeit der Ausübung von Erwerbsarbeit oder eine Arbeitszeitaufstockung ermöglicht wird. Aber selbst, wenn eine Arbeitszeitaufstockung nicht in Frage kommt – z. B. weil Betroffene bereits ihre Belastungsgrenze erreicht haben - wird die Gefahr der Überlastung mit entsprechenden gesundheitlichen und psychischen Spätfolgen signifikant gemindert.

Damit könnte Alleinerziehenden zugleich Anerkennung und Unterstützung zukommen. Zusätzliche Hürden durch familiäre Verpflichtungen bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben könnten beseitigt werden. Ein Zuschuss sollte daher Alleinerziehenden unabhängig vom Einkommen in maximaler Höhe ermöglicht werden. Denkbar ist hier eine Ausgestaltung des Zuschusses nach höherem Wert und/oder nach größerer Häufigkeit der Nutzung.

- Mit der Verknüpfung des Zuschusses an Erwerbstätigkeit wird auch der Bedarf von Arbeitslosen und Beschäftigten berücksichtigt, die z. B. ohne Unterstützung nicht oder nur eingeschränkt an Weiterbildung teilnehmen können. Gerade weil der gesellschaftliche Wandel durch Digitalisierung und ökologische sowie soziale Herausforderungen durch die aktuelle Corona-Krise beschleunigt wird, damit traditionelle Arbeitsplätze ersetzt bzw. überflüssig werden und zugleich sich neue Herausforderungen in neu entstehenden Berufsfeldern entwickeln, gewinnt die Aus- und Weiterbildung erheblich an Bedeutung, und zwar gesellschaftlich wie auch individuell. Insofern müssen gerade Menschen im Prozess der beruflichen Um- und Neuorientierung unterstützt werden. Häufig ist Qualifizierung mit Ortswechsel und/oder mit erheblichem Zeitaufwand verbunden. Eine Belastung durch die Pflichten des Haushalts, aber auch durch zeitliche Bindungen infolge familiärer Verpflichtungen kann dabei hinderlich sein und den Erfolg einer Qualifizierung verhindern. Daher sollte auch dieser Personenkreis von Anfang an in den Nutzerkreis eines Zuschusses für haushaltsnahe Dienstleistungen im Privathaushalt einbezogen werden.
- Dringend notwendig ist auch die Sicherstellung der Betreuung älterer Menschen. Sie wollen so lange wie möglich im eigenen Haushalt leben. Das bedeutet aber, dass frühzeitig auch für älter werdende Menschen ein verlässliches System, vor allem für die Zeit vor der Pflegebedürftigkeit geschaffen werden. Die Gesellschaft kann und darf sich nicht darauf verlassen, dass Frauen, die selbst die Doppelbelastung von Haushalt und Beruf bewältigen, auch noch die Haushalte von Eltern und Schwiegereltern in Ordnung halten und dort einkaufen, Wäsche waschen und bügeln usw.
- Interessant ist, dass der Baden-Württembergische Modellversuch auch gezeigt hat, dass immer mehr (geschiedene oder alleinstehende) Männer wegen der Betreuung ihrer Eltern Arbeitszeit reduzieren müssen. Hinzu kommt, dass sich durch die aktuelle Rechtsprechung zur 24-Stunden-Betreuung durch ausländische Pflegekräfte aufgrund der Verunsicherung über Nachforderungen bei der Bezahlung sehr schnell der Notstand in der Versorgung und Beaufsichtigung älterer Menschen vergrößern kann.

Die Einführung eines Modells zur Unterstützung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen muss also an den Haushaltskontext angepasst sein und nicht, wie die bisherige Förderung vorrangig auf das Einkommen der Haushalte abstellen. Um die Sozialversicherung und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, muss die anfängliche Orientierung auf gut begründete Zielgruppen die Zielgenauigkeit der Förderung sichern. Wichtig ist, dass von Anfang an eine Ausweitung der Zielgruppen vorgesehen werden muss. Eine Evaluation sollte darauf abstellen, das Verhältnis von Ausgaben zur Entwicklung kurz-, mittel- und langfristiger Einnahmen zu bewerten. Wenn bei Einführung zunächst auf Zielgruppen abgestellt wird, muss berücksichtigt werden, dass es Personen gibt, die mehreren Zielgruppen angehören und nicht alle Personen einer Zielgruppe das Angebot nutzen werden.

5.3 Die notwendige Höhe des Zuschusses

Die Höhe des Zuschusses sollte nicht nach einem starren System gestaltet werden, sondern muss individuelle Bedarfe nach notwendigen Kriterien berücksichtigen.

- Durchschnittlich kostet eine Dienstleistungsstunde, die durch Beschäftigte in sozialversicherter und existenzsichernder, sprich: `guter Arbeit´ erbracht wird, mindestens 30 Euro. Ein Zuschuss unter 50 Prozent macht die legale Dienstleistung gegenüber der Schwarzarbeit noch nicht konkurrenzfähig.
- Denkbar ist die Berücksichtigung Staffellung des Zuschusses nach dem tatsächlichen Bedarf im Haushaltskontext (z.B. Alleinerziehende, geringverdienende Haushalte, Anzahl der Kinder, Anzahl zu betreuender Personen etc.)¹⁷

6. Wirkung auf öffentliche Haushalte und auf das Sozialversicherungssystem

Die Wirkung eines Zuschussmodells muss in der kurz-, mittel- und langfristigen Dimension gesamtgesellschaftlich und volkswirtschaftlich betrachtet werden.

Kurzfristige Wirkungen:

- Steigerung der Kaufkraft und Nutzung privater Einkommensanteile für die Entwicklung von Beschäftigung. Mit Fokussierung der Förderung auf bedarfsgerechte Nutzung steigt auch die gesellschaftliche Akzeptanz für diese Subvention.
- Stärkung der Sozialversicherung und der öffentlichen Kassen, denn nicht nur Ausgaben werden erhöht, sondern zugleich auch Einnahmen generiert.
- Bedarfe nach Unterstützungsleistungen werden gesellschaftlich aufgegriffen und besser als bisher durch legale Arbeit gedeckt.
- Berufe in den haushaltsnahen Dienstleistungen werden erheblich aufgewertet, existenzsichernd und attraktiver. Die Professionalität wird deutlich erhöht und Schwarzarbeit zurückgedrängt.
- Zusätzlich entstehen Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt für geringer qualifizierte Menschen, insbesondere auch für geringer qualifizierte Migrant*innen, für Menschen, die eine Perspektive suchen und Menschen mit Unterstützungsbedarfen; Einstiegsmöglichkeiten, die Aufstiegsmöglichkeiten enthalten.
- Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Entwicklung von tatsächlicher Nachfrage und dem dazu zu entwickelnden notwendigen Angebot.

¹⁷ Es gibt in einigen Städten in Deutschland bereits interessante Perspektiven, bei denen Haushalte, die sich den Eigenanteil nicht leisten können, auch nicht bezahlen müssen (z. B. in Köln oder München). In diesen Fällen könnte eine Kofinanzierung durch die Kommune erfolgen.

Mittelfristige Wirkungen:

- Aufbau eines exportunabhängigen Arbeitsmarktsegments, welches Einstiegsmöglichkeiten für alle Qualifikationsstufen und darauf aufbauend unterschiedliche Karrierewege bietet.
- Chance für viele Neugründungen von Betrieben.
- Rückgewinnung von inländischem Arbeits- und Fachkräftepotenzial und Beitrag zur Verringerung der Fachkräftelücke.
- Bessere Ausschöpfung der vorhandenen Qualifikationsressourcen und Gewährleistung der eigenständigen Existenzsicherung insbesondere von Frauen.
- Verbesserung der sozialen Versorgung von Familien, Alleinerziehenden und vor allem auch Älteren.
- Verringerung des Gender Care Gap

Langfristige Wirkungen:

- Langfristige Stabilisierung und Stärkung des sozialen Sicherungssystems
- Verringerung staatlicher Zuschüsse zur Sicherung der Altersversorgung
- Gestaltung eines Arbeitsmarktes mit neuen Berufsbildern und Aufstiegs- und Karrierechancen durch aktive Gestaltung des Dienstleistungssektors
- Entlastung des Pflegesystems durch frühzeitige Unterstützungsmöglichkeiten im Haushalt Älterer, ohne dass eine Pflegestufe erforderlich ist.
- Damit auch spätere Betreuung in Pflegeeinrichtungen, vor allem von alleinstehenden älteren Menschen.
- Vermeiden eines Systems, das auf ausländisches Pflege- und Versorgungspersonal setzt, welches in Krisenzeiten wie Corona bzw. bei Aufwertung der Lohnkosten oder bei einem Betreuungsnotstand im Heimatland plötzlich nicht mehr zur Verfügung steht (24-Stunden-Betreuungskräfte aus Polen, Bulgarien, Ungarn etc.) und zudem keine personelle Kontinuität gewährleistet, die gerade für die vorrangig zu berücksichtigten Personenkreise wichtig ist.

Allein diese Wirkungen zeigen das riesige Potenzial, auf welches mit jedem Tag, an dem es kein solches Unterstützungssystem gibt, verzichtet wird.

Die Kosten für die Zuschüsse sind in jedem Fall geringer, als wenn die betroffenen Angehörigen frühzeitig ins Pflegesystem übergehen oder betroffene Familienmitglieder aus dem Erwerbsleben teilweise oder ganz ausscheiden müssen. Nicht nur sozialer Status und Lebensstandard gehen damit oft verloren, auch erworbene Qualifikationen, Karrierepläne und spätere Rentenansprüche werden in Mitleidenschaft gezogen.

7. Fazit: Jetzt Zuschussmodell einführen

Auf der Grundlage all dieser Chancen, die hier dargestellt wurden, fordert der DGB:

- noch in dieser Legislaturperiode ein tragfähiges Konzept für die Einführung einer Zuschusslösung vorzulegen, um die Vorhaben aus Koalitionsvertrag, Gleichstellungsstrategie und letztlich auch die Verpflichtungen der ILO-Konvention 189 umzusetzen;
- bei der Einführung zunächst auf Zielgruppen zu fokussieren, aber bereits mit Einführung eine Erweiterung auf alle Haushalte einzuplanen;
- keine weiteren Modellversuche zu starten, da inzwischen umfangreiche Erkenntnisse vorliegen und neue nur zu gewinnen sind, wenn der Zuschuss bundesweit eingeführt und die Einführung evaluiert wird.

Der DGB fordert die Aufwertung und Professionalisierung der haushaltsnahen Dienstleistungen in Privathaushalten durch Einführung des Zuschusses nach belgischem Vorbild sowie die konsequente Verknüpfung der notwendigen Beschäftigungsregulierung mit der Arbeitsmarktpolitik.



Impressum

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

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Anja Piel

Kontakt: Renate Kuhn

Stand: Dezember 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>