

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 167/2006

Regina Görner (ext.)

Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen – ein Modellversuch im Saarland

Berlin/Sankt Augustin, Dezember 2006

ISBN 3-939826-28-6

ISBN 978-3-939826-28-6

Ansprechpartnerin: Matthias Schäfer
der Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Tel: 0 30 / 2 69 96 35 15
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung und Empfehlungen	5
1 Einführung	8
1.1 Keine Chancen für gering Qualifizierte?	9
1.2 Der private Haushalt: Eigenarbeit oder Professionalisierung?	12
1.3 Das Dilemma der Schwarzarbeit	15
1.4 Agenturen oder Selbständigkeit? Warum sich die bessere Lösung bisher nicht durchsetzt.	17
2 Agentur für haushaltsnahe Arbeit (AhA) – eine neue Form von Dienstleistungsagenturen	20
2.1 Personalrekrutierung in der AhA	22
2.2 Die Kostenstruktur der AhA	25
2.3 Das Finanzierungskonzept der AhA	27
2.4 Nachfrageförderung – der Weg aus der Drehtür	30
2.5 Keine Konkurrenz zum örtlichen Handwerk	36
2.6 Qualitätsarbeit von gering Qualifizierten	37
3 Bisheriger Verlauf des Modellversuchs	38
4 Exkurs: Haushaltsnahe Dienstleistungen besonderer Art	40
Literaturverzeichnis	43
Die Autorin	46

Vorwort

Höheres Wachstum und geringere Arbeitslosigkeit stehen ganz oben auf der Agenda des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD. Einer von mehreren wichtigen Impulsen für Wachstum und Beschäftigung soll von einer stärkeren Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen ausgehen¹.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung stellt mit diesem Arbeitspapier der früheren saarländischen Sozialministerin Regina Görner, heute Vorstandsmitglied der IG Metall, einen Modellversuch zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen im Saarland zur Diskussion.

Reizvoll erscheint dieser Ansatz, weil die finanzielle Förderung – ähnlich dem französischen „cheque-service-System“ – nur erfolgt, wenn die Dienstleistung auch tatsächlich nachgefragt wird und ein Beschäftigungseffekt entsteht.

Der Modellversuch geht einen anderen Weg als bisherige Förderansätze: Er fördert Dienstleistungsagenturen nicht unabhängig von ihren Leistungen (sog. Objektförderung). Er greift nicht in die bestehende Lohn- und Tarifstruktur ein, da Löhne oder Sozialabgaben nicht staatlich subventioniert werden, wie es z.B. in Finnland oder den Niederlanden mit wenig Erfolg praktiziert wurde. Er verzichtet auf einen steuerlichen Entlastungsbetrag, der höhere Einkommen bevorzugt, die bezweckte Beschäftigungswirkung nicht garantieren kann und zu Mitnahmeeffekten führt. Zudem knüpft er die Förderung nicht an die Tatsache, dass der Privathaushalt zum Arbeitgeber wird. Vielmehr stärkt er den Privathaushalt in seiner Konsumentensouveränität, indem er die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen gezielt durch subventionierte Preise unterstützt.

Nach den bisherigen Erfahrungen des Modellversuch ist es gelungen, den Verbraucherpreis auf ca. 12 € pro Stunde zu reduzieren und damit in die Nähe der Schwarzmarktpreise von 6 € bis 10 € pro Stunde zu bringen.

Die Preissubventionierung ist auf den ersten Blick ordnungspolitisch fragwürdig, denn ohne sie wären die Agenturen nicht in der Lage, kostendeckend zu arbeiten. Allerdings kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zum Ergeb-

¹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 15, 83, 126
(http://www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf)

nis, dass haushaltsnahe Dienstleistungen einer dauerhaften staatlichen Förderung bedürfen und die branchentypischen Probleme nur durch den Markt kontrollierende staatliche Instanzen überwunden werden können.² Auch dürften die vor allem in der Schwarzarbeit liegenden erheblichen Beschäftigungspotentiale für haushaltsnahe Dienstleistungen, die bisher dem staatlichen Zugriff vollständig entzogen sind, rechtfertigen, in der Anfangsphase zu einem Instrument wie der Preissubventionierung zu greifen. Ferner sind Effizienzgewinne zu erwarten, wenn Eigenarbeit im Haushalt zukünftig verstärkt durch professionelle Dienstleistung ersetzt wird und die Privathaushalte sich wieder verstärkt anderen Dingen widmen können.

Dem Modellversuch liegt im Übrigen die Annahme zugrunde, dass mittelfristig auf die Preissubventionierung verzichtet werden kann. Ferner ist der Modellversuch aufkommensneutral ausgestaltet, d.h. die Subvention der Anschubphase wird durch Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben ausgeglichen.

Eine abschließende Beurteilung ist noch nicht möglich, die ersten Zwischenergebnisse stimmen jedoch zuversichtlich.

In diesem Zusammenhang sollte auch die sozialetische Dimension verbesserter Beschäftigungschancen für Personen mit Problemen am Arbeitsmarkt (Frauen, Ausländer oder geringer Qualifizierte) durch legalisierte haushaltsnahe Dienstleistungen nicht unterschätzt werden. Die Konrad-Adenauer-Stiftung versteht dieses Arbeitspapier als weiteren Diskussionsimpuls zur Erhöhung der Beschäftigungschancen dieser Personengruppe. Dieses Ziel zu erreichen, ist ein wichtiger Bestandteil unserer arbeitsmarktpolitischen Beratung. Wir ergänzen mit dem vorliegenden Arbeitspapier vielfältige jüngere Studien wie Tagungsdokumentationen unserer Expertenworkshops „Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Armut“, eine Studie zum britischen Working-Tax-Credit oder eine sozialetische Bewertung des Niedriglohnsektors.

2 Vgl. Wochenberichte des DIW: Beschäftigungspotenziale in privaten Haushalten nicht überschätzen: Förderung und Ausbau familienbezogener Dienste sollte nicht in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Instrument sein. Jürgen Schupp, C. Katharina Spieß, Gert G. Wagner, S. 45-52; 4/2006

Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Bisher sind die meisten Versuche, im Industrie- und Dienstleistungssektor verloren gegangene Einfacharbeitsplätze für Menschen mit geringen Qualifikationen durch neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu ersetzen, fehlgeschlagen. Die bisherigen Ansätze waren ordnungspolitisch problematisch, teuer und wenig effizient. Wirklich neue Einsatzfelder wurden nicht erschlossen.

Menschen mit geringer Qualifikation brauchen keine Hinzuverdienstmöglichkeiten auf Teilzeitbasis, sondern Vollzeitbeschäftigungen, mit denen sie ihre Existenz sichern können. Minijobs sind deshalb keine Lösung. Lohnsubventionen wie die bisherigen Kombilohnmodelle verursachen hohe Kosten, ohne dass bisher nachhaltige Beschäftigungserfolge nachgewiesen werden konnten. Alternative Ansätze sind dringend erforderlich.

2. Einsatzfelder für Menschen, die nicht über Fachqualifikationen verfügen, lassen sich im Bereich der Eigenarbeit finden, vor allem in den privaten Haushalten. Hier entwickelt sich künftig aufgrund des demografischen Wandels ein wachsender Bedarf nach professioneller Dienstleistung. Familiäre und ehrenamtliche Ressourcen schwinden. Damit eröffnen sich nicht zuletzt Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte.

3. Ein regulärer Arbeitsmarkt für haushaltsnahe Dienstleistungen hat sich bisher nicht entwickelt. Die Nachfrage wird vor allem über Schwarzarbeit befriedigt (ihr Anteil in Privathaushalten wird auf bis zu 80% geschätzt) oder in Eigenarbeit erledigt. Daraus entstehen keine Perspektiven für gering Qualifizierte.

Schwarzarbeit erscheint aufgrund des geringen Preises attraktiv, bringt aber erhebliche Folgekosten mit sich. Der Markt ist außerordentlich intransparent. Auftraggeber und Auftragnehmer gehen hohe Risiken ein. Für kleinteilige, kurzfristige oder nicht regelmäßige Bedarfe ist der Schwarzmarkt ohnehin nicht geeignet. Er kann zudem die notwendige Dienstleistungsqualität nicht sicherstellen und dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Dienstleister und Kunden im Privathaushalt nicht Rechnung tragen. Seine Dominanz behindert allerdings den Aufbau regulärer Marktstrukturen. Auch werden den öffentlichen Kassen Einnahmen vorenthalten.

Dienstleistungsagenturen können eine angemessene Organisationsform für die Bereitstellung der unausgeschöpften Dienstleistungspotentiale in privaten Haushalten sein. Angesichts der Konkurrenz durch den Schwarzmarkt bedarf es für die rasche Etablierung dieser Betriebe gezielter Förderung.

4. Der saarländische Modellversuch AhA (Agenturen für haushaltsnahe Arbeit) will landesweit Dienstleistungsagenturen initiieren und deren Etablierung am Markt fördern. Sie fördern Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte, sind aber ausdrücklich nicht wie ein „klassisches“ Beschäftigungsprojekt organisiert.

Die AhA sollen bei potentiellen Nachfragern Vorurteile gegenüber haushaltsnahen Dienstleistungen abbauen und die Bereitschaft fördern, auf Eigenarbeit zu verzichten.

Die AhA sollen nach der Modellphase ohne direkte institutionelle Förderung am Markt existieren können. Sie sollen andere (noch) funktionsfähige Arbeitsmärkte für gering Qualifizierte nicht verzerren, sondern vielmehr zunehmend zum Schwarzmarkt in Konkurrenz treten. Sie setzen auf „saubere Arbeit“ – Qualität für die Kunden und tarif- und sozialrechtlich abgesicherte Beschäftigungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmer.

5. Die saarländische Landesregierung subventioniert weder die AhA noch die bei ihnen Beschäftigten, sondern stützt die Nachfrage, indem sie die Effekte einer verbesserten steuerlichen Absetzbarkeit bei Inanspruchnahme von AhA-Dienstleistungen simuliert. Auf diese Weise soll die Differenz zwischen marktgerichtetem Preis und Schwarzmarktpreis teilweise ausgeglichen und die Nachfrage nach regulärer Arbeit stimuliert werden.

Das Förderkonzept begleitet die Startphase mit dem Ziel, einen bruchlosen Übergang aus der Modellversuchsphase in den regulären Betrieb sicherzustellen. Die Agenturen sollen sich marktkonform verhalten und durch Benchmarking Effizienzspielräume erschließen können.

6. Saarländische Privathaushalte können während des Modellversuchs ihre Kosten für die Inanspruchnahme einer AhA um maximal 155 € pro Monat reduzieren. Für maximal 25 Stunden im Monat erhalten sie pro geleisteter Arbeitsstunde einen Zuschuss von 6,20 €. Die Mittel der Landesregierung fließen nur, wenn Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch genommen und von den Kunden mit mindestens 12,10 € pro Stunde bezahlt werden. Die gesamten Kosten für den Landeshaushalt für 1.000 Arbeitsplätze werden auf 3,7 bis 5,4 Mio. € geschätzt.

Ihnen stehen Rückflüsse in öffentliche Kassen durch Steuern und Sozialabgaben in einer Größenordnung von 4,7 bis 4,9 Mio. € gegenüber.

7. Die Erfahrungen der ersten Phase des Modellversuchs sind erfolgversprechend: Nach 2 Jahren wurden in neun Agenturen Arbeitsplätze für 129 Personen vorwiegend in Teilzeit geschaffen, die monatlich 545 Haushalte versorgen. Schon in den ersten 9 Monaten seit Projektbeginn konnte sowohl die Zahl der Beschäftigten als auch die Summe der monatlich verkauften Stunden verdoppelt werden.
Die zweite Phase mit sieben weiteren Agenturen, darunter erstmals auch in Saarbrücken, hat im Juli 2006 begonnen. Erwartet wird eine kontinuierliche Weiterentwicklung der AhA – insgesamt erscheint der Aufbau von 1.000 Arbeitsplätzen innerhalb von vier Jahren möglich.
8. Die Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen sollte dauerhaft und bundesweit auf den Weg gebracht werden. Dabei könnte über den Förderumfang des früheren „Dienstmädchenprivilegs“ hinaus die Möglichkeit einer Transferzahlung für diejenigen geschaffen werden, die keine oder nur wenige Steuern entrichten, z.B. für Rentnerhaushalte oder kinderreiche Familien. Damit lassen sich besonders gute Beschäftigungseffekte erhoffen. Auch eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes könnte hilfreich sein, bietet allerdings wenig politische Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf einen Beschäftigungsaufbau für gering Qualifizierte.
9. Die Erfahrungen des saarländischen Modellversuchs sollten auf Bundesebene zeitnah ausgewertet und beim Eintreten der erwarteten Beschäftigungseffekte bundesweit übertragen werden. Dafür sind die notwendigen steuerlichen Rahmenbedingungen rechtzeitig zu schaffen.
10. Die Professionalisierung der Eigenarbeit als Beschäftigungschance für Menschen ohne Fachqualifikation sollte umgehend in die öffentliche Diskussion eingebracht werden. Auch andere Felder der Eigenarbeit sind daraufhin zu untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen sie für die Beschäftigung von gering Qualifizierten genutzt werden können.

1 Einführung

Angesichts immer neuer dramatischer Arbeitslosenzahlen wird in der Öffentlichkeit leicht übersehen, dass das Kernproblem des Arbeitsmarktes nicht nur ein quantitatives, sondern ein qualitatives Problem ist: Die Arbeitsplatzverluste, die zu beklagen sind, betreffen nicht irgendwelche Arbeitsplätze. Seit Jahren entfallen vor allem Tätigkeiten, die nur eine geringe Qualifikation erfordern. Da sich das Begabungsspektrum der Gesellschaft allerdings nicht in gleichem Maße wandelt wie die Arbeitsgesellschaft, bleiben als Dauerarbeitslose immer mehr Menschen auf der Strecke, die nicht allein wegen persönlicher Vermittlungsprobleme nicht mehr in Beschäftigung kommen, sondern weil ihre bisherigen Arbeitsaufgaben durch veränderte Technologien und Arbeitsorganisation weggefallen sind und keine vergleichbaren mehr entstehen. Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft bedeuten ja vor allem den Ersatz menschlicher Arbeitskraft durch Technik und Mechanisierung.

Dieser Prozess kam keineswegs überraschend: Schon 1991 haben Wissenschaftler des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) darauf hingewiesen, dass im Jahre 2010 nur noch 13,5% der Beschäftigung in Deutschland auf Tätigkeiten entfallen werden, die keine berufliche Qualifikation erfordern. 1976 galt dies noch für ein Drittel aller Arbeitsplätze in Westdeutschland, 1991 immerhin noch für 20,1%. Schon 1994 wurde die Prognose auf nur noch 10% unqualifizierter Arbeit für 2010 in Deutschland korrigiert.³ Eine Umkehrung des Rationalisierungsprozesses in Industrie, Handel und Handwerk ist auch bei einem Anspringen der Konjunktur und einer boomenden Wirtschaft nicht zu erwarten.⁴ Neu entstehende Arbeitsplätze setzen in aller Regel hohe Qualifikationen voraus und kommen deshalb für die „freigesetzten“ Beschäftigten nicht in Frage.

Deshalb ist damit zu rechnen, dass künftig einer **hohen Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften**, die wahrscheinlich nicht völlig befriedigt werden kann, ein **erhebliches Potential nicht oder nur schwer Vermittelbarer** gegenübersteht, deren Qualifikationen für die angebotenen Funktionen aktuell und auch langfristig nicht ausreichen. Deren Marktchancen schwinden kontinuierlich⁵, nicht nur aufgrund ihrer

3 Vgl. Tessaring, 10.

4 Vgl. Reinberg/Hummel, 580.

5 Zurzeit liegt die Arbeitslosenquote gering Qualifizierter bei 35% (vgl. Fertig, 16).

national wachsenden Zahl, sondern auch durch wachsende internationale Konkurrenz, der sie innerhalb einer globalisierten Wirtschaft ausgesetzt sind. Der Prozess ist noch keineswegs an seinem Ende angelangt; im Handel sind beispielsweise durch personalfreie Kassensysteme weitere ersatzlose Verluste von Arbeitsplätzen zu erwarten, die gering Qualifizierte, vor allem Frauen, treffen werden.

1.1 Keine Chancen für gering Qualifizierte?

Damit stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise Menschen mit geringen Qualifikationen Zugänge zum Arbeitsmarkt und zu einer existenzsichernden Dauerbeschäftigung ermöglicht werden können. Die (früheren) geringfügigen Tätigkeiten gewährleisten dies natürlich nicht. Sie halten die Betroffenen dauerhaft in Abhängigkeit von öffentlicher Unterstützung und verwehren ihnen den Zugang zu einer selbständigen Lebensführung. Die Verbesserung des Nettoeinkommens, die mit solchen Beschäftigungen gegenüber dem Hilfebezug erzielt werden kann, ist normalerweise so gering, dass viele Betroffene solche Angebote ablehnen, zumal sie gewöhnlich keinen Ausweg aus der Abhängigkeit des Hilfebezugs erkennen können. Dauerhafter Hilfebezug aber lähmt die Eigeninitiative und stellt die Sinnhaftigkeit der Bemühungen um Erwerbsarbeit immer wieder in Frage. Eine wirkliche Perspektive für gering Qualifizierte ergibt sich daraus nicht. Nicht zuletzt aus diesem Grund scheuen Sozialpolitiker nach wie vor der Einführung von Kombilöhnen zurück, die das Problem der dauerhaften Hilfeabhängigkeit bisher nicht wirklich beseitigen können⁶.

Die Bemühungen, mit Hilfe von Ein-Euro-Jobs Menschen aus dem Hilfebezug wieder an Erwerbsarbeit heranzuführen, können als Übergangslösungen für Betroffene sinnvoll sein⁷, eröffnen aber auch keine Perspektive für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit. Das gleiche gilt erst recht für die Minijobs, deren Konstruktion ein Dauerbe-

6 Zudem haben sich die unterschiedlichen Modelle, die in diesem Zusammenhang untersucht wurden, als nicht besonders erfolgreich erwiesen (Kaltenborn, Kombilöhne 4f). Die hohen Erwartungen, die z.B. an das sogen. Mainzer Modell gerichtet wurden, haben sich nicht einmal annähernd erfüllt (Fertig 16).

7 Ob sie auch volkswirtschaftlich Sinn machen, ist noch nicht abschließend zu klären. Die Erfahrungen mit ABM, bei denen es nicht gelungen ist, die Zusätzlichkeit der angebotenen Tätigkeiten sicherzustellen – in vielen Branchen wurden reguläre Aufgaben nicht mehr in Planstellen ausgewiesen, sondern nur noch als ABM vergeben –, sprechen eher dafür, dass auch bei den Ein-Euro-Jobs solche Verdrängungseffekte zu erwarten sein dürften.

schäftungsverhältnis oder eine andere Form der Einkommenssicherung voraussetzt und in der Praxis auch aufweist⁸.

In der Vergangenheit sind zur Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt im Wesentlichen zwei Lösungsansätze verfolgt worden:

1. Qualifikation und Vermittelbarkeit gering Qualifizierter sollten erhöht werden.
2. Um Anreize für die Beschäftigung dieser Arbeitslosen zu geben, wurden ihre Löhne subventioniert.

Auch Kombinationen beider Verfahren wurden erprobt.

In beiden Bereichen waren die Erfolge bisher bescheiden: Versuche zur **Verbesserung der Qualifikation** sind zeit- und kostenaufwändig und verlangen eine hohe Motivation bei den Betroffenen. Häufig stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag.⁹

Auch die **Lohnsubventionierung**¹⁰ stößt an Grenzen: Das Instrument tendiert dazu, überholte Strukturen zu konservieren. Wenn neue Technik oder verbesserte Produktionsverfahren faktisch zur Verfügung stehen, stellt die Lohnhöhe der bisher noch Beschäftigten allenfalls ein Entscheidungskriterium unter mehreren für die Abwägung zwischen altem und neuem System dar. So ist es wenig verwunderlich, dass in der Vergangenheit die Nachfrage seitens der Wirtschaft, etwa bei den Eingliederungszuschüssen, äußerst zurückhaltend war. Sobald etwa eine Kehrmaschine angeschafft

8 Siehe dazu Fertig 80. Der Wissenschaftliche Beirat des BMWA hatte dies in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen der Hartz-Kommission bereits 2003 betont (13f). Er hatte die Einführung der Minijobs rundweg abgelehnt, nicht zuletzt, weil die entsprechende Subventionierung von Zweitverdiensten nicht gerechtfertigt werden könne. Anders als oft unterstellt wird, sind die Minijobs nämlich kein Betätigungsfeld für gering Qualifizierte: 75% der Minijobber verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Selbst bei den im Privathaushalt Beschäftigten sind es noch gut 63% (vgl. Fertig 51f).

9 Die geringen Erfolge dürften allerdings auch die Auswirkung einer völlig unterentwickelten Berufspädagogik sein. Wie Menschen qualifiziert werden können, die sich mit dem Lernen schwer tun, ist bisher nur selten Gegenstand der Forschung oder gar der Entwicklung angemessener didaktischer und methodischer Konzepte gewesen. Die Vorschläge, „abgespeckte“ Ausbildungsgänge für so genannte „praktisch Begabte“ bereitzustellen, gehen an den wirklichen Problemlagen vorbei: Die Qualifikationsprobleme sind weniger Fragen der Stofffülle als der angemessenen Pädagogik und des richtigen Stoffes. Zudem waren die Erfahrungen mit entsprechenden Ausbildungsgängen bislang wenig ermutigend. Die Wirtschaft hat sie kaum angenommen, und auch die Absolventen, die bei Bildungsträgern außerbetrieblich ausgebildet wurden, wurden in aller Regel nicht übernommen. Hier ist umso mehr Forschungs- und Handlungsbedarf als die deutsche Wirtschaft tatsächlich einem eklatanten Facharbeitermangel entgegengeht und die Begabungspotentiale der Bevölkerung dringend erschlossen werden müssen. Auf den herkömmlichen Wegen dürfte das allerdings schwer möglich sein.

10 Dazu gilt natürlich auch die frühere „Geringfügige Beschäftigung“ (vgl. Weinkopf 36).

wurde, wird niemand mehr eine Arbeitskraft mit einem Besen beschäftigen, selbst wenn ihr Lohn stark subventioniert würde.

Lohnsubventionierung ist zudem aus ordnungspolitischer Sicht¹¹ ein Eingriff in die Arbeitsmärkte und zieht Verzerrungen und Ineffizienzen nach sich: Kostenträchtige Mitnahmeeffekte sind an der Tagesordnung¹². Die Treffsicherheit ist in der Regel so mangelhaft, dass öffentliche Mittel in hohem Umfang verschwendet werden. Dauerhafte Beschäftigungswirkungen für die Betroffenen sind trotzdem nicht nachzuweisen.¹³ Stattdessen ergeben sich negative Folgen für Dritte: Auch Arbeitsplätze, die bisher noch keiner Förderung bedurften, werden in die Subventionierung hineingezogen. Subventionierte Arbeitnehmer verdrängen die unsubventionierten – der sogenannte „Drehtüreffekt“ tritt ein.¹⁴ Die langfristigen Auswirkungen sind insgesamt zweifelhaft¹⁵. Die möglicherweise beabsichtigten Folgen für das Lohngefüge¹⁶ sind dabei noch gar nicht mitgerechnet.

Der Lösung des Problems arbeitsloser gering Qualifizierter sind wir trotz einer fast unüberschaubaren Zahl von Vorschlägen und Modellversuchen nicht wirklich näher gekommen. Nischen im zweiten Arbeitsmarkt wurden eingerichtet; dauerhafte Arbeitsplätze für gering Qualifizierte im ersten Arbeitsmarkt wirklich neu zu schaffen, ist dagegen bisher nicht erreicht, ja kaum einmal versucht worden.

Das muss nicht wirklich überraschen. Für das Angebot von Arbeitsplätzen, die auch ohne fachliche Qualifikation besetzt werden können, ist keineswegs nur die Lohnhöhe maßgeblich: **Veränderungen in den Produktionsstrukturen und -abläufen ha-**

11 Vgl. Reuter 11ff.

12 Buslei/Steiner, 59, sehen bei Subventionsformen, die den Arbeitgebern zugute kommen, Mitnahmeeffekte in der Größenordnung von 46%.

13 Vgl. Kaltenborn, Wirkungsanalyse 16.

14 Vgl. Benchmarking 223.

15 IAB, 81ff; Bäcker, 72-88. Fertig, 90ff belegt dies anschaulich an Erfahrungen aus Kanada. Nach Ablauf der Maßnahme waren nur unwesentlich mehr Personen, die eine Lohnsubvention erhalten hatten, in Erwerbstätigkeit als die Mitglieder einer Kontrollgruppe, die nicht subventioniert wurde. Während der Subventionsphase waren allerdings beachtliche Übergänge in Erwerbsarbeit sowie eine deutliche Verbesserung der materiellen Situation verzeichnet worden. Außerdem rechnet man mit besserer Vermittelbarkeit durch die vorübergehende Erwerbstätigkeit. Auch bei den Kombilöhnen lässt sich bisher kein nennenswerter Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter belegen (Kaltenborn, Kombilöhne, 4f). Das mit hohen Vorschusslorbeeren versehene Mainzer Modell hat sich als völliger Fehlschlag erwiesen. Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative kam wegen der nicht zu klärenden Rahmenbedingungen auf Bundesebene nicht ernsthaft zur Erprobung.

16 Lohnsubventionierungen greifen in die Tarifautonomie ein: Sie verleiten zur Absenkung der Tarifniveaus, verzerren das Lohngefüge und erschweren eine sachangemessene Bewertung von Tätigkeiten.

ben menschliche Arbeit überflüssig gemacht. Das liegt in der Natur der technologischen Entwicklung. Wenn die entsprechenden Technologien angeschafft und eingesetzt sind, spielt das Lohnniveau in den ersetzten Arbeitsbereichen keine Rolle mehr. Dass Rationalisierungsprozesse im Bereich von Industrie und Gewerbe wieder rückgängig gemacht werden, um Arbeitsplätze für gering Qualifizierte wieder zu gewinnen, ist auch bei niedrigstem Lohnniveau nicht in erheblichem Maß zu erwarten. Auch im Dienstleistungssektor geht der Trend eher zu Aufgaben, die hohe Qualifikation voraussetzen¹⁷. Hier sind ebenfalls keine bedeutenden Arbeitsplatzzuwächse für Menschen ohne Fachqualifikation zu erwarten.

Sinn macht die Suche nach **neuen Beschäftigungsmöglichkeiten** dagegen in Feldern, die bisher allgemein **in Eigenarbeit** erledigt werden. Während wir in der öffentlichen Diskussion eher einen verstärkten Trend zur Eigenarbeit feststellen, einzelne Theoretiker ihre Ausweitung in einer postmodernen Gesellschaft sogar ausdrücklich propagieren¹⁸, geht der hier vorgelegte Ansatz den genau umgekehrten Weg: Er plädiert für die **Professionalisierung der Eigenarbeit, um Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen zu gewinnen, die ohne fachliche Qualifikation sind**. Hier handelt es sich der Natur der Sache nach um Tätigkeiten, die keiner speziellen oder nur einer geringen Qualifizierung bedürfen. Dies gilt vor allem für die Arbeiten, die im privaten Haushalt erledigt werden müssen.

1.2 Der private Haushalt: Eigenarbeit oder Professionalisierung?

Die Führung des privaten Haushalts gilt heute als Aufgabe, die in aller Regel in Eigenarbeit verrichtet wird. So selbstverständlich uns das heute erscheinen mag, so wenig selbstverständlich war dies in der Vergangenheit. Noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde auch in kleinbürgerlichen Kreisen der Haushalt mit Einsatz von Personal bewältigt¹⁹. Erst der Arbeitskräftemangel der 50-60er Jahre und die Verfügbarkeit arbeitssparender Geräte haben den privaten Haushalt zur alleinigen **Domäne der Hausfrau**, seltener des Hausmannes, werden lassen.

Auch wenn heute durch die Mechanisierung vieler Reproduktionstätigkeiten die Haushaltsführung unaufwändiger geworden ist, bindet sie nach wie vor menschliche

17 Vgl. Mendius 15f.

18 Siehe dazu etwa Kirsch, passim. Sikora, 40-133, referiert die entsprechenden Theorieansätze.

19 Siehe dazu etwa Scharpf 435.

Arbeitskraft. Und daran wird sich auch in der Zukunft nichts Entscheidendes ändern²⁰. Die Frage stellt sich allerdings, ob dies alles in Eigenarbeit erfolgen muss oder ob die Aufgabenerledigung im Haushalt in nennenswertem Umfang für professionalisierte Beschäftigung infrage kommt.

Seit Jahren weisen Arbeitsmarktexperten darauf hin, dass die Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten in Deutschland notorisch unterentwickelt sind²¹. An dieser Situation hat sich bislang allerdings wenig geändert. Dabei ist abzusehen, dass die **Ressourcen für Eigenarbeit** in privaten Haushalten immer stärker schrumpfen: Nicht nur die höhere **Erwerbstätigkeit von Frauen**, sondern auch die steigenden Ansprüche an die **zeitliche und räumliche Flexibilität** von Arbeitskräften schränken die Möglichkeiten für Eigenarbeit im Haushalt ein. Die gestiegenen **Ansprüche an Freizeitgestaltung** werden sich zudem nur befriedigen lassen, wenn neben beruflicher Tätigkeit und den unverzichtbaren Aufgaben im Haushalt noch Freizeit übrig bleibt.

Die Gesellschaft in Deutschland altert in starkem Maße: Damit nimmt die Zahl der Menschen zu, die die Aufgaben im Haushalt – auch wenn sie beruflich nicht mehr in Anspruch genommen werden – aufgrund ihrer schwächeren körperlichen Ressourcen nicht mehr oder wenigstens nicht mehr vollständig erledigen können. Weil viele von ihnen in **Single-Haushalten** leben²², ist eine Unterstützung aus dem familiären Umfeld heraus immer unwahrscheinlicher. Viele haben **keine Kinder**, oder wenigstens keine, die in der Nähe und in der Lage sind, die Eltern zu entlasten. Zugleich reduziert sich die Zahl derer, die **ehrenamtlich** Unterstützung leisten können.

Mit diesem Sachverhalt muss sich eine **alternde Gesellschaft** auseinandersetzen: Wenn professionelle Unterstützung im Haushalt nicht zur Verfügung steht, wird die stationäre Versorgung alter Menschen, die zur eigenständigen Haushaltsführung nicht mehr in der Lage sind, unausweichlich, auch wenn viele gesundheitliche Probleme durchaus im Privathaushalt behandelt werden könnten. Damit sind finanziell wie menschlich hohe Kosten verbunden, die wenigstens teilweise vermieden werden

20 Vgl. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit III 19.

21 Vgl. IAB 17; Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit II 21. Siehe dazu auch Handelsblatt v. 09.10.1995: Dienstleistungsschecks sollen das Dienstmädchenprivileg ersetzen.

22 Im April 2002 gab es 37% Einpersonenhaushalte im früheren Bundesgebiet. Damit ist der Singlehaushalt schon heute der häufigste Haushaltstyp. (Vgl. Mikrozensus 2002, 10).

könnten, wenn es ausreichende Dienstleistungsangebote für private Haushalte auf dem Markt gäbe.

Mit der Einführung der **Pflegeversicherung** hat eine CDU-geführte Bundesregierung eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass diese wachsenden Dienstleistungsbedarfe wenigstens im Bereich der medizinischen Pflege weitgehend ambulant befriedigt werden können. Für Bedarfe, die von der Pflegeversicherung nicht erfasst werden, gibt es aber bislang keine oder nur unzulängliche professionelle Lösungen. Vor allem im **Vorfeld der eigentlichen Pflegebedürftigkeit** nach dem Pflegeversicherungsgesetz fehlt eine für alle zugängliche professionelle Dienstleistungsstruktur, obwohl der Bedarf ständig zunimmt. Folglich müssen alle, die nicht mit familiärer oder sonstiger ehrenamtlicher Unterstützung rechnen können, erhebliche Einbußen an Lebensqualität hinnehmen oder oft viel zu früh auf eine stationäre Versorgung zurückgreifen. Dabei möchten die meisten Menschen nicht nur aus Kostengründen gern in den eigenen vier Wänden bleiben.

Aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung und der hohen beruflichen Inanspruchnahme der „aktiven“ Generation wird sich dieses Problem für eine dramatisch steigende Zahl von Menschen stellen. Deshalb muss in Deutschland dringend flächendeckend eine **professionelle Unterstützungsstruktur** entstehen, die unaufwändig, in der erforderlichen Qualität und zu akzeptablen Preisen die Dienstleistungen liefert, die Menschen in Privathaushalten benötigen, aber in Eigenarbeit nicht leisten können oder nicht leisten wollen.

Die Fähigkeit zur selbständigen Haushaltsführung nimmt in der Regel nicht schlagartig ab. Sie reduziert sich vielmehr allmählich. Bislang gibt es keine professionellen Angebotsstrukturen, die **Menschen dazu veranlassen, auf Eigenarbeit zu verzichten und Haushaltsdienstleistungen einzukaufen.**²³ Angesichts der materiellen Bedingungen, unter denen ein Großteil der älter werdenden Generation derzeit und in Zukunft leben kann, wären die finanziellen Voraussetzungen dafür bei vielen durchaus gegeben. Deshalb könnte hier ein geordneter Markt für gering qualifizierte Arbeit und damit Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen entstehen, für die wir heute in aller Regel nicht viel mehr als Surrogate von Erwerbsarbeit vorhalten können.

23 Vgl. Bosch 21.

1.3 Das Dilemma der Schwarzarbeit

Haushaltsbezogene Dienstleistungen werden auch heute schon in erheblichem Umfang in Anspruch genommen, allerdings sind sie in Deutschland bislang vorwiegend im Schwarzmarkt angesiedelt²⁴. Das macht sie billig, schränkt aber ihre Verfügbarkeit und Qualität für die Kunden ein.

Zugleich haben Haushaltsdienstleistungen ein Imageproblem: Professionelle Hilfe im Haushalt gilt in Deutschland häufig noch als Luxus, den man sich nur bei großem Reichtum erlauben kann. Die öffentliche Debatte um das sogenannte „**Dienstmädchenprivileg**“ im Steuerrecht ist dafür ein klarer Beleg²⁵. Zwar empfindet inzwischen eine immer größere Anzahl von Menschen angesichts ihrer beruflichen Belastungen oder ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigungen eine Putzhilfe als unverzichtbar, aber vielen ist ihre Beschäftigung unangenehm. Geschuldet ist dies den – mangels anderer Alternativen – fast unausweichlichen Schwarzarbeitsstrukturen, nachteilig ist es vor allem für die Entwicklung einer Nachfrage, die zur dauerhaften Schaffung legaler Arbeitsplätze führen kann.

Für das denkbar **schlechte Image** der Haushaltsdienstleistungen dürfte auch die verbreitete **Distanz gegenüber der Arbeitgeberrolle** in Deutschland verantwortlich sein: Man empfindet es als peinlich, Menschen für sich arbeiten zu lassen²⁶. Dass man ihnen damit die Möglichkeit verschafft, den Lebensunterhalt zu sichern, ist fataerweise nicht im Blick. Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung der haushaltsnahen Dienstleistungen dürfte auch die Vorstellung des „**Dienstmädchens**“, also der Beschäftigung einer mehr oder weniger ausgebeuteten Angestellten, haben.

Dagegen ist den meisten der Gedanke fremd, dass man für Tätigkeiten im eigenen Haushalt **nicht** zwangsläufig **eigenes Personal**²⁷ anstellen müsste, sondern dazu professionelle Anbieter einsetzen kann. Bei Friseurdiensten oder der chemischen

24 1994 waren lediglich 34.000 der mehr als 4 Mio. geschätzten Haushaltshilfen sozialversichert. 738.000 waren geringfügig beschäftigt, 80% folglich schwarz beschäftigt (vgl. Meier 17).

25 Siehe dazu Frankfurter Rundschau vom 04.08.1998: „Kohls Geschenk für die Reichen“ oder Handelsblatt vom 09.10.1995: „Dienstleistungsschecks sollen das Dienstmädchenprivileg ersetzen“. In den Gewerkschaften war die Kritik stets besonders heftig. Erstmals hat sich am 05.09.2002 der DGB-Vorsitzende Michael Sommer in einem dpa-Gespräch für die steuerliche Absetzbarkeit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im haushaltsnahen Bereich ausgesprochen.

26 Davon berichtet auch Meier 19. Siehe dazu auch Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit II 22 u. III 19f.

27 Typischerweise wurden in der Vergangenheit große Anstrengungen darauf gerichtet, Bürokratieaufwände für private Arbeitgeber zu verringern, nicht aber Dienstleistungsstrukturen anzubieten, die gänzlich ohne die Arbeitgeberrolle des privaten Haushalts auskommen.

Reinigung ist dies selbstverständlich geworden, für die üblichen Reproduktionstätigkeiten im Haushalt hat sich dergleichen bislang nicht entwickelt.

Schwarzarbeit gewinnt ihre **Attraktivität für die Kunden natürlich durch den niedrigen Preis**. Man „spart“ Steuern und Sozialabgaben²⁸. Genau hier liegt aber auch **der gesellschaftliche Schaden**, denn obwohl Schwarzarbeiter von der öffentlichen Infrastruktur profitieren, entziehen sie sich der solidarischen Finanzierung und bürden die Lasten der geregelten, d.h. versicherten und versteuerten Arbeit auf, die ohnehin in der internationalen Konkurrenz zunehmend unter Druck gerät. Es entsteht ein Teufelskreis: Je weniger sich an der gesellschaftlichen Solidarität beteiligen, desto höher müssen Steuern und Beiträge werden. Damit verstärkt sich wiederum der Druck, der geregelten Arbeit auszuweichen. Eine Eindämmung der Schwarzarbeit ist also nicht zuletzt mit Blick auf die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte dringend erforderlich.

Bei näherem Hinsehen ist auch **aus Kundensicht** der Nutzen der Schwarzarbeit ziemlich eingeschränkt. Der Kunde riskiert nicht nur die Folgen illegalen Verhaltens. Er kann im Konfliktfall Ansprüche aus dem Vertragsverhältnis nicht geltend machen und die Beseitigung von **Qualitätsmängeln** nicht wirkungsvoll anmahnen. Vor allem aber ist Schwarzarbeit **unpraktisch**: Der Markt ist intransparent und die Suche nach einem vertrauenswürdigen Dienstleister meist zeitaufwändig. Wenn es schnell gehen muss, etwa nach einer plötzlichen Erkrankung, die vielleicht nicht zu Pflegebedürftigkeit, aber doch zu erhöhten Unterstützungsbedarf führt, kann nicht erst auf dem Schwarzmarkt gesucht, ausprobiert, möglicherweise wieder verworfen und erneut nach Unterstützungskräften gesucht werden. Menschen mit hoher beruflicher Mobilität, die am Wohnort nur über eine geringe soziale Anbindung verfügen, tun sich ebenfalls schwer, am Schwarzmarkt Haushaltspersonal zu finden. Die nötige **Transparenz des Marktes und die kurzfristige Verfügbarkeit** könnten dagegen professionelle Dienstleister im geregelten Arbeitsmarkt sicherstellen.

Die Suche nach einem Anbieter auf dem Schwarzmarkt lohnt sich für den privaten Haushalt nur bei einem hohem Auftragsvolumen oder einem dauerhaften Bedarf. Deshalb ist der Schwarzmarkt nicht in der Lage, alle tatsächlichen Beschäftigungspotentiale des Haushaltssektors zu entwickeln, denn **auf kurzfristige, nur vorübergehende und nicht regelmäßige Bedarfe kann er kaum reagieren**. Damit liegen Be-

28 Vgl. Ballarini 13.

schäftigungschancen für Menschen mit geringer Qualifikation brach. Zwar finden sich mittlerweile einzelne Angebote am Markt, z.B. für Concierge-Leistungen, aber einen wirklichen Anreiz zum Verzicht auf Eigenarbeit stellen sie kaum dar.

Selten wird beachtet, dass haushaltsnahe Dienstleistungen nicht irgendwelche Dienstleistungen sind: Sie setzen vielmehr häufig eine intensive **Vertrauensbeziehung zwischen Anbieter und Nachfrager** voraus²⁹, die im Schwarzmarkt häufig über Mund-zu-Mund-Propaganda aufgebaut wird. Angesichts der heutigen und künftig zu erwartenden gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse ist der Schwarzmarkt, trotz seiner unbestreitbaren aber eben nur vordergründigen Vorteile, letztlich ein **ungeeignetes Mittel für den Beschäftigungsbereich privater Haushalt** – ganz abgesehen von seiner ethischen und rechtlichen Problematik.

Dennoch haben sich **professionelle Dienstleister** in diesem Feld bislang nicht wirklich etablieren können. Dies behindert neben den unterstützungsbedürftigen Personen auch alle diejenigen, die ihre Eigenarbeit im Haushalt aus anderen Gründen einschränken wollen und sich dies durchaus leisten könnten: **Wenn keine leistungsfähige Angebotsstruktur entsteht, findet auch die kaufkräftigste Nachfrage kein Ziel.** Damit liegt ein Arbeitsplatzpotential brach, das gerade für Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen geeignet wäre, älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen ein Leben in weitgehender Selbständigkeit zu erlauben und zugleich die Lebensqualität und Zeitsouveränität vieler zu verbessern.

1.4 Agenturen oder Selbständigkeit? Warum sich die bessere Lösung bisher nicht durchsetzt.

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden bisher ganz überwiegend **auf selbständiger Basis** bzw. im Angestelltenverhältnis für den Privathaushalt erbracht. Das ist zum einen eine Folge der Dominanz der Schwarzarbeitsstrukturen. Auf der anderen Seite suchen die bisher dort tätigen Arbeitskräfte häufig keine Dauerbeschäftigung, sondern lediglich einen **Hinzuverdienst**. Dazu bietet sich die „selbständige“ Schwarzarbeit an.

Potenziale für Erwerbstätigkeit im privaten Haushalt, aus denen heraus eine Existenzsicherung möglich wäre, werden dagegen vernachlässigt, nicht angeboten und folglich auch nicht nachgefragt.

29 Vgl. Dahms 55f.

Gering Qualifizierten, die eine Dauerbeschäftigung brauchen, ist damit nicht geholfen. Sie brauchen nicht nur eine stundenweise (Neben-)Beschäftigung bei einzelnen Auftraggeber, sondern ein **Vollarbeitsverhältnis oder wenigstens ein reguläres Teilzeitverhältnis**. In den meisten Haushalten, die Haushaltsdienstleistungen regelmäßig nachfragen, gibt es aber keinen Bedarf in diesem Umfang³⁰. Theoretisch wäre natürlich denkbar, dass eine Person mehrere solcher Aufträge selbständig bündelt³¹, aber die Nachteile sind offensichtlich:

- Der **Aufwand** ist hoch und gerade für Geringqualifizierte eine massive Belastung³².
- Die **zeitliche Flexibilität** gegenüber Kundenwünschen ist sehr **eingeschränkt**.
- Die Tätigkeit kann in der Regel **nur regelmäßig und dauerhaft zu erbringende Dienstleistungen** umfassen.
- Die damit fast zwangsläufige Beschränkung auf reine Putztätigkeiten hat ein sehr **geringes Ansehen** und erlaubt nur **niedrige Vergütungen**.
- Im **Verhinderungs- oder Erkrankungsfalle** müssen die Kunden hinnehmen, dass die Dienstleistung zum gewünschten Zeitpunkt überhaupt nicht erbracht werden kann.
- Die Auftraggeber sind zudem mit der **Arbeitgeberrolle** belastet, die nach wie vor³³ als aufwändig und bürokratisch empfunden wird.

Dienstleistungsagenturen, die die Vermittlerrolle zwischen Haushalten und den Arbeitssuchenden einnehmen, sind in vieler Hinsicht die bessere Lösung:

- Sie können die **Arbeitskräfte ökonomischer einsetzen**, weil sie über einen Pool an Kräften verfügen.
- Sie erlauben ein besseres Eingehen auf **Kundenwünsche**.
- Sie können das **Vertretungsproblem** lösen.

30 Nach Untersuchung des IAT dauern bis zu 80% der Einsätze 3-5,5 Std. wöchentlich (vgl. McKinsey 5). Eine Vollbeschäftigung würde demnach ca. 8 Einsatzstellen erfordern. Die damit verbundenen logistischen Probleme zu bewältigen, dürfte die Betroffenen überfordern.

31 Interessanterweise sind auch bei den Minijobs solche Bündelungen sehr selten (vgl. Fertig 51).

32 Für viele gering Qualifizierte sind die Herausforderungen einer legalen Selbständigkeit auch mit den vorhandenen Unterstützungsangeboten kaum zu bewältigen.

33 Das alte Haushaltsscheckverfahren wurde lediglich von 5.600 Haushalten genutzt. Mit dem neuen Verfahren sind zwar deutlich mehr Meldungen zu verzeichnen, dem stehen aber erhebliche Rückgänge bei den bisherigen regulären Meldungen gegenüber, so dass Ende Juni 2003 die Zahl der tatsächlichen Neumeldungen lediglich 6.626 betrug (vgl. McKinsey 4).

- Sie können **nicht regelmäßige und nicht dauerhafte Aufträge** übernehmen und dadurch **ein größeres Geschäftsvolumen** erschließen³⁴.
- Sie können die **Qualität** ihrer Dienstleistung sicherstellen und ihre Beschäftigten qualifizieren.
- Sie können erhebliche **Synergien** erzielen und bürokratischen Aufwand abbauen.
- Sie können für ihre Arbeitnehmer **Dauerbeschäftigung** und **abwechslungsreichere Tätigkeiten** gewährleisten.
- Sie können ihren Arbeitnehmern ein **besseres soziales Image und soziale Sicherheit** bieten.

An privaten wie öffentlichen Versuchen, Dienstleistungsagenturen aufzubauen, hat es bisher nicht gefehlt. Die meisten sind gescheitert und im Sande verlaufen. Dauerhaft am Markt konnten sich nur wenige Betriebe etablieren.³⁵ Dafür gibt es Gründe:

- Die **Konkurrenz des Schwarzmarkts** erlaubt keine kostendeckende Preisgestaltung, vor allem bei Beschränkung auf die „klassische“ Putztätigkeit.
- Die übliche Konstruktion als Beschäftigungsprojekt³⁶ schränkte in den früheren Dienstleistungsagenturen den Aufbau von **Kundenvertrauen**³⁷ ein.
- Viele dieser Projekte waren von vornherein im Zweiten Arbeitsmarkt angesiedelt und haben die **Marktgängigkeit nicht angestrebt**.³⁸
- Die **Befriedigung der Kundenbedürfnisse** stand nicht im Vordergrund.

Dauerhafte Arbeitsplätze entstanden nur in wenigen Einzelfällen. Die Entfaltung des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen ist auf diesem Wege jedenfalls nicht geglückt. Damit steht bisher auch **kaum Know-how** zur Verfügung, das beim Aufbau und der Führung von Dienstleistungsagenturen genutzt werden kann.

34 Nach den Untersuchungen von McKinsey besteht gerade in diesem Feld kein Konkurrenzverhältnis zum Schwarzmarkt. Hier sind auch deutlich höhere Preise durchsetzbar (vgl. MKS 15).

35 Siehe dazu McKinsey 7, 34-36, die die vorhandenen Angebote genauer untersucht haben.

36 Vgl. Zierau 28f.

37 Die Projekte wurden in der Regel als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für schwer vermittelbare Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger konzipiert. Die wichtige Vertrauensbeziehung zwischen Dienstleister und Kunde wurde dadurch nicht eben gefördert. Zwar konnten die Dienstleistungspreise über Lohnzuschüsse für die Beschäftigten subventioniert werden. Beim Wegfall der Anspruchsgrundlagen waren die Preise aber nicht mehr marktfähig. Zudem waren damit ständige Personalfluktuationen verbunden, die von den Kunden als Qualitätsmängel gewertet wurden.

38 Oft fehlte es auch an betriebswirtschaftlichem Know-how.

Offensichtlich ist eine Entwicklung des Dienstleistungsmarktes in den privaten Haushalten aus sich heraus nicht zu erwarten. Eine gezielte Anstrengung zur Überwindung der bisher bestehenden Hemmnisse ist deshalb angezeigt, nicht zuletzt auch zur Gewinnung von verwertbaren Erkenntnissen über Aufbau und Führung einer Dienstleistungsagentur.

2 Agentur für haushaltsnahe Arbeit (AhA) – eine neue Form von Dienstleistungsagenturen

Die saarländische Landesregierung hat im Juli 2004 einen Modellversuch gestartet, der einen neuen Impuls zur Entwicklung des Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen unternimmt. Er soll die Strukturmängel früherer Modellversuche, die keineswegs zwangsläufig sind, vermeiden und Lösungswege entwickeln, die bislang noch nicht erprobt worden sind.

Der **Modellversuch AhA** der saarländischen Landesregierung verfolgt das **Ziel, die Voraussetzungen für ein flächendeckendes, marktgerechtes Angebot haushaltsbezogener Dienstleistungen im Bereich geregelter Arbeit zu schaffen und seine Inanspruchnahme zu fördern**. Der saarländische Modellversuch geht gezielt von den **Wünschen der potentiellen Kunden** aus: **Vertrauenswürdigkeit, Qualität, Flexibilität und Verfügbarkeit der Dienstleistung** stehen im Vordergrund, damit eine kaufkräftige Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen auf breiter Basis entwickelt und vom Schwarzmarkt abgezogen werden kann.

Die AhA verfolgen eine doppelte Zielsetzung: Sie sollen ein möglichst leistungsfähiges Unterstützungsnetz für Menschen aufbauen, die für die Führung des eigenen Haushalts Unterstützung benötigen, zugleich aber Dauerbeschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte schaffen, die diesen eine langfristige Beschäftigungsperspektive ohne Bezüge öffentlicher Transfers eröffnen. Dazu sollen sie Vorurteile gegenüber professioneller Hausarbeit ausräumen und den privaten Haushalten einen Anreiz geben, Eigenarbeit zu reduzieren und dafür professionelle Dienstleistungen nachzufragen.

Aus den dargestellten Überlegungen ergibt sich, dass keine weitere Beschäftigungsmaßnahme aufgebaut wird, sondern ein „neues Produkt“ am Markt platziert

werden soll³⁹. Dieses muss nicht nur entwickelt und in einer ökonomisch sinnvollen Form an die potentiellen Kunden herangetragen werden: Für die legale **Nachfrage** selbst muss zunächst ein Anreiz gesetzt werden: Für eine einzelne Agentur wäre das ökonomisch gar nicht zu leisten. Deshalb ist das AhA-Konzept **im Saarland flächendeckend** angelegt.

Auf der Grundlage einer sorgfältigen Marktanalyse⁴⁰ wurde ein **Unternehmenskonzept** entwickelt, das die **Fehler der Vergangenheit vermeiden** und möglichst viele Potentiale der **Marktgängigkeit** erschließen sollte. Dazu gehört, die AhA

- als **vertrauenswürdige** Dienstleister am Markt zu etablieren;
- möglichst viele „**ordentliche**“ **Arbeitsplätze** anzubieten, **tarifgerecht**⁴¹ zu bezahlen und die **üblichen Sozialleistungen** (inkl. **Qualifizierung**/Fortbildung) zu gewähren;
- **Preise** durchzusetzen, die diesen Bedingungen entsprechen;
- möglichst viele **Synergien** zu nutzen;
- bestehende **Arbeitsmärkte** für gering Qualifizierte nicht zu verzerren;
- **von institutioneller Förderung möglichst unabhängig** zu sein und evt. erforderliche **Förderungen marktgerecht** auszugestalten und schließlich
- den „**Drehtüreffekt**“ zu vermeiden.

Die Landesregierung wurde im Vorfeld des Modellversuchs von McKinsey&Company beraten, die im Juli 2003 in einem umfangreichen Abschlußbericht marktfähige **Geschäftsmodelle** skizzierten und Umsetzungsvorschläge unterbreiteten. Zuvor wurde mit Hilfe einer **Marktanalyse** die Nachfrage nach Haushaltsdienstleistungen sowohl auf der Kunden- als auch auf der Arbeitnehmerseite eruiert. Darauf basierend wurde der Aufbau eines flächendeckenden Angebots für zunächst etwa 15% der potentiellen Nachfragerhaushalte im Saarland vorgeschlagen. Schätzungen zufolge sollen

39 Da in einem Sozialministerium für betriebswirtschaftliche Analysen keine Fachkompetenz vorgehalten wird, wurde eine Unternehmensberatung eingeschaltet, die die Marktanalyse veranlasste und ein Unternehmenskonzept entwickelte.

40 Durchgeführt vom Institut für Marktforschung MKS, Saarbrücken, im Auftrag von McKinsey&Company.

41 Als Basis dient der Entgelttarifvertrag, der zwischen der Gewerkschaft Nahrung-Gaststätten-Genussmittel Hessen/Rheinland-Pfalz-Saar und dem Deutschen Hausfrauenbund abgeschlossen wurde.

innerhalb von 4 Jahren etwa **1000 dauerhafte Teilzeitarbeitsplätze** im Saarland entstehen⁴².

Die Dienstleistungsagenturen sollten keine Neugründungen sein, sondern wegen der Vertrauensproblematik und der Kundennähe bereits in verwandten Dienstleistungsfeldern Erfahrungen und Kontakte vorweisen können. Deshalb wurden **Sozialstationen und Pflegedienste** eingeladen, sich um die Teilnahme am Modellversuch zu bewerben: Sie haben bewährte Kundenbeziehungen, vor allem bei älteren Menschen, genießen im Allgemeinen großes Vertrauen und verfügen über Erfahrungen in der Logistik häuslicher Dienstleistungen⁴³. Vor allem in der Anfangsphase können sie zudem ihre bestehenden Verwaltungsressourcen nutzen und so die Overhead-Kosten reduzieren. Im Rahmen des Modellversuchs wird den teilnehmenden Betrieben ein **gemeinsamer Marktauftritt** ermöglicht und mit **Unterstützung der Landesregierung** beworben.

Bei der Durchführung des Modellversuchs sind zwei **Schwierigkeiten** zu konstatieren: Die **Rekrutierung geeigneter Arbeitskräfte** sowie der **Preisdruck** durch die Schwarzarbeit.

2.1 Personalrekrutierung in der AhA

Angesichts der gesellschaftlichen Vorurteile gegenüber Haushaltsdienstleistungen muss die Frage gestellt werden, ob die Beschäftigung in einer Dienstleistungsagentur für gering Qualifizierte so attraktiv sein kann, dass sie hier eine dauerhafte berufliche Perspektive suchen und damit langfristig auf Transferbezug verzichten. Bei der Marktbefragung hatte sich – wie erwartet – erhebliche Zurückhaltung gegenüber einer Tätigkeit als Putzhilfe gezeigt. Reinigungsdienstleistungen werden nicht als berufliche Perspektive gesehen, sondern als Verlegenheitslösung akzeptiert. Eine Anstellung in einer Dienstleistungsagentur ist jedenfalls für Personen, die lediglich ein

42 Diese Kalkulation ist sehr vorsichtig: Die Hartz-Kommission der Bundesregierung, die sich gern mit großen Zahlen geschmückt hat, hat geschätzt, dass in ganz Deutschland 120.000-150.000 Menschen in privaten Haushalten Arbeit finden könnten (vgl. Hartz-Kommission 276). Dies würde für das Saarland etwa 1200 bis 1500 Stellen bedeuten.

43 Da sie ganz überwiegend Leistungen erbringen, die pflegeversicherungsfinanziert sind, verfügen sie allerdings meist über geringe Erfahrungen im Privatkundengeschäft. Zudem sind sie teilweise gemeinnützig orientiert. Der Modellversuch gewährt ihnen Beratung und Unterstützung beim Aufbau gewinnorientierter Betriebsstrukturen. Am Modellversuch können sich aber natürlich auch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen beteiligen, die im Pflegemarkt mittlerweile eine wachsende Rolle spielen, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Der Modellversuch soll seinerseits keine Marktverzerrungen nach sich ziehen. Ein-Personen-Betriebe kommen dafür wegen der oben beschriebenen Problematik allerdings nicht infrage.

Zusatzeinkommen suchen, nicht sonderlich attraktiv: Für sie sind Schwarzarbeit oder Minijobregelungen nach wie vor häufig die lukrativeren Lösungen.

Im Abschlußbericht⁴⁴ wurde die Sorge ausgedrückt, dass es möglicherweise problematisch werden könnte, ausreichend Mitarbeiter für die AhA zu finden.

Zum Zeitpunkt der Marktanalyse 2003 war aufgrund der damals geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen die sogenannte „Sozialhilfefalle“ noch voll relevant: Für Bezieher von Arbeitslosenhilfe lohnte sich die Aufnahme einer Beschäftigung in einer Dienstleistungsagentur nur bei einem Umfang von weniger als vier oder mehr als 25 Stunden. Die übliche 50%-Teilzeittätigkeit hätte durch Transferenzug und Besteuerung gegenüber einer vierstündigen Tätigkeit praktisch kein zusätzliches Einkommen erbracht.⁴⁵ Daraus waren Konsequenzen für die Zielgruppe des Modellversuchs zu ziehen: In der Öffentlichkeit wurde für die AhA mit dem Hinweis auf „saubere Arbeit“ geworben. Die Tätigkeit bei einem angesehenen Träger zu „ordentlichen“ Bedingungen erfolgen (kein „McJob“). Darauf legen übrigens nicht nur die Angestellten der AhA Wert, sondern auch die Kunden, die ihre Zurückhaltung gegenüber Dienstleistungsagenturen nicht zuletzt mit dem Verdacht begründet hatten, hier würden die Beschäftigten ausgebeutet und schlecht behandelt.

Um das Image aufzuwerten, wurde zudem auf die Vielseitigkeit der geforderten Dienstleistungen⁴⁶ hingewiesen. Für die Teilnahme am Modellversuch wurden Träger⁴⁷ mit hoher gesellschaftlicher Reputation gesucht, die den Beschäftigten die Möglichkeit bieten, die eigene Tätigkeit positiv zu bewerten („Ich arbeite bei der Sozialstation XY“, statt „Ich gehe putzen“). Ein weiterer Anreiz für die Beschäftigten besteht im Angebot von Qualifikationselementen⁴⁸ für die Tätigkeit im privaten Haushalt, für die vor allem in der Anfangsphase Arbeitszeiten genutzt werden sollen, in denen keine Kundenaufträge vorliegen.⁴⁹

44 Vgl. McKinsey 9.

45 Bei einem Arbeitsumfang von 12 Std. hätte sich wegen des Wegfalls der Arbeitslosenhilfe sogar ein erheblicher Einkommensverlust ergeben (vgl. McKinsey 65). Nach Fertig, 20, lohnen sich Tätigkeiten, die monatlich zwischen 70 und 1050€ erbringen, für Hilfeempfänger nicht.

46 Vgl. McKinsey 59 und 114.

47 Vgl. Ebd.75.

48 Bei der Kundenbefragung hatten diese zwar ein eher geringes Interesse an Qualifikation der Beschäftigten geäußert (vgl. McKinsey44), zugleich hatte sich bei den Erfahrungen früherer Dienstleistungsagenturen herausgestellt, dass die Kundenzufriedenheit dort besonders niedrig war, wo auf Qualifizierungselemente verzichtet worden war (ebd. 51).

49 Mittelfristig sollte die AhA auch als Träger dualer Ausbildung in der Hauswirtschaft auftreten. Damit könnten sich auch Aufstiegsoptionen für die Beschäftigten entwickeln.

Durch das Inkrafttreten der Hartz-Reformen ist die Problematik der Sozialhilfefalle inzwischen entschärft.⁵⁰ Dennoch bleibt die Aufgabe, die Tätigkeit in einer AhA für Arbeitskräfte attraktiv zu gestalten. Daraus ergibt sich eine Entscheidung für sozialversicherungspflichtige, tarifgerecht eingruppierte und arbeitsrechtlich abgesicherte Tätigkeiten, die – wenn auch nicht großzügig entlohnt – als echte berufliche Perspektive erfahren werden. Auch wenn damit die Vergütung einer Tätigkeit im Schwarzmarkt nicht erreicht wird, ist doch der Nutzen einer „ordentlichen“ Dauerbeschäftigung im gewünschten Arbeitszeitumfang und ohne den Zwang zur Selbstvermarktung der eigenen Arbeitskraft mit allen daraus erwachsenden Risiken zu sehen.

Anders als bei früheren Modellversuchen, setzen die AhA grundsätzlich nicht auf die Hinzuverdienst-Beschäftigung von Hilfeempfängern, was sich als problematisch für die dauerhafte Etablierung der Agenturen erwiesen hatte. Stattdessen werden Dauerbeschäftigungen ohne Nutzung von Lohnsubventionen angestrebt. Die Zielgruppe sind damit vornehmlich gering Qualifizierte, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (mehr) haben, die in Schwarzarbeit tätig sind oder der stillen Reserve angehören sowie diejenigen, die eine wirkliche Alternative zum Hilfebezug suchen.⁵¹ Hinzu kommen Personen, die in eher niedrig vergüteten Bereichen des ersten Arbeitsmarktes, z.B. im Handel, beschäftigt sind und sich für eine andere Tätigkeit interessieren⁵². Die letztgenannte Zielgruppe macht ggf. Arbeitsplätze für andere gering Qualifizierte frei, die sich nicht für Tätigkeiten im privaten Haushalt interessieren.

Die AhA verzichten noch aus einem anderen Grund auf die Einstellung von Hilfebeziehern, etwa ALG II-Empfängern oder Ein-Euro-Jobbern, als Personal für die Dienstleistungsagenturen: Die Beschäftigung von Hilfeempfängern in einer Dienstleistungsagentur, die Kunden gewinnen will, die bei hoher Qualitätserwartung einen angemessenen Preis zu zahlen bereit sind, hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Die Kunden verbinden mit diesen Zielgruppen in aller Regel nicht die Vertrauensbeziehung⁵³, die bei einer Tätigkeit im Privathaushalt vorausgesetzt werden muss.

50 Wegen besserer Anrechnungsregeln für erzieltetes Einkommen erhöht sich der Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

51 Daraus wird auch die Zielrichtung des Modellversuchs deutlich: Nicht der Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit steht im Vordergrund, sondern der Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse.

52 Tatsächlich sind unter den im ersten Jahr in den AhA Beschäftigten sogar eine Reihe von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (Anwaltsgehilfin, Schneider, Einzelhandelskaufleute etc.)

53 Bei der Kundenbefragung wurden die absolute Vertrauenswürdigkeit sowie die große Zuverlässigkeit der Agenturen durchgängig als sehr wichtig beschrieben (vgl. McKinsey 45).

Schließlich müssen Kunden den Angestellten der Dienstleistungsagentur den eigenen Wohnungsschlüssel anvertrauen.

In der Praxis hat die Rekrutierung von Personal bislang keine größeren Probleme bereitet⁵⁴. Die AhA verfügen über ausreichend Bewerbungen, um das angestrebte Dienstleistungsvolumen erbringen zu können. Offenbar ist das Arbeitsplatzangebot attraktiv genug, um Personal aus der Schwarzarbeit oder der stillen Reserve anzusprechen. Der Bruttostundenlohn liegt mit etwas weniger als 8€ zwar nur knapp über dem Schwarzmarktlohn. Die geregelte Dauerbeschäftigung mit sozialer Absicherung wird aber offenbar als Vorteil gewertet.⁵⁵ Wer das gewünschte Arbeitsstundenvolumen in der AhA vorfindet, muss keinerlei Einbußen im Krankheitsfall oder bei plötzlichem Ausfall einer Einsatzstelle befürchten und kann damit, anders als bei selbständiger Schwarzarbeit, auf ein regelmäßiges Einkommen vertrauen. Als problematisch erweist sich mittlerweile allerdings, dass durch die Einführung der 400€-Jobs eine neue „Sozialhilfefalle“ entstanden ist, die die Aufnahme einer geregelten sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit bei geringem Beschäftigungsumfang wenig attraktiv macht.

2.2 Die Kostenstruktur der AhA

Der Modellversuch zielt auf die Etablierung von Dienstleistungsangeboten im ersten Arbeitsmarkt. Daher kommt eine direkte Subvention der Agenturen nicht infrage, da diese im Modellversuchszeitraum unrealistische Bedingungen schaffen würde, die nach Auslaufen der Förderperiode das Scheitern provoziert hätte. Das **Förderkonzept des Landes** für die AhA sollte deshalb **nur solche Elemente umfassen, ohne die die Agenturen nach der Anlaufphase weiterexistieren konnten**.

54 Aktuell klagen die Agenturen vor allem über die mangelnde Flexibilität der Bewerber. Angesichts der Tatsache, dass viele Bewerber nach wie vor mit haushaltsnahen Dienstleistungen das klassische Hinzuverdienstmuster verbinden, ist das nicht verwunderlich. Für die Zielgruppe (Personen auf der Suche nach einer existenzsichernden Dauerbeschäftigung) dürfte das weniger gelten. Diese wird aber offenbar erst partiell erreicht. Hier müsste bei weiteren Marketingmaßnahmen entgegengewirkt werden.

55 Selbstverständlich ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh zu beurteilen, ob die Dienstleistungsagenturen in dieser Form tatsächlich ein attraktives Arbeitsplatzangebot vorhalten können: Da derzeit erst ein kleiner Teil des anvisierten Personals in den AhA eingestellt ist, lassen sich Probleme zu einem späteren Zeitpunkt jedenfalls nicht völlig ausschließen.

Dazu gehören:

- die **Beratung und Unterstützung** der Agenturen in **rechtlichen⁵⁶ und ökonomischen Fragen** bei der Gründung und während der Modellversuchsphase⁵⁷,
- **Werbemaßnahmen** zur Information der Öffentlichkeit über das neue Dienstleistungsangebot⁵⁸,
- die Einrichtung und Betreuung einer **Benchmark-Gruppe** sowie
- die Unterhaltung einer **Telefon-Hotline** in der Einführungsphase für Interessenten.

Die Auswahl der teilnehmenden Einrichtungen und Unternehmungen und ihre Zusammenarbeit in der Benchmark-Gruppe soll sicherstellen, dass alle Potentiale eines ökonomischen Betriebs der AhA während der Modellversuchsphase auch tatsächlich ausgeschöpft werden können.

Auf die „typischen“ Instrumente zur Reduzierung der Kostenstruktur in Dienstleistungsagenturen – Inanspruchnahme von **Lohnsubventionierung** sowie Kalkulation auf der Basis **geringfügiger Beschäftigung** – wird verzichtet.

Vielmehr ist ausdrückliches Ziel, das **Personal tarifgerecht zu vergüten** und die üblichen Sozialleistungen zu gewähren. Nur auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass in den Agenturen tatsächlich **Dauerarbeitsplätze für gering qualifizierte** entstehen und **nicht nur Zusatzverdienstmöglichkeiten**. Die Anstellung zu „ordentlichen“ Bedingungen, mit der selbstverständlich auch geworben wird, ist zudem eine zentrale Voraussetzung dafür, dass das **Misstrauen der potentiellen Kunden** gegenüber Dienstleistungsagenturen aus der Welt geräumt werden kann. Die Marktanalyse hatte ergeben, dass mit Agenturen häufig die Vorstellung verbunden wird, hier würden Arbeitnehmer zu Hungerlöhnen beschäftigt und ausgebeutet. Die niedrigen Erwartungen an die Qualität der Dienstleistungen reduzieren die **Bereitschaft der Kunden, marktgerechte Preise zu zahlen** – ein in früheren Modellversuchen typischer Strukturangel, der keine rentable Aufwands-Ertrags-Struktur

56 Dies ist vor allem für die frei-gemeinnützigen Träger von Bedeutung, die ihre Gemeinnützigkeit riskieren, wenn die Einnahmen aus erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten einen bestimmten Betrag übersteigen. Dann können Ausgründungen notwendig werden, für die das Leitungspersonal gewöhnlich nicht kompetent ist.

57 Hierzu wurde eine Mitarbeiterin beim Existenzgründungsbüro der Agentur für Arbeit eingesetzt, die zudem die Benchmark-Gruppe leitet.

58 Dazu gehörten neben der Herstellung und Verbreitung von Plakaten und Handzetteln auch Pressekonferenzen und Plakatierungen in öffentlichen Verkehrsmitteln.

erlaubte. Die Beschäftigung von Hilfeempfängern hat ja noch einen weiteren Nachteil: Sie ist mit einer **hohen Personalfluktuation** verbunden, die von den Kunden als erheblicher **Qualitätsmangel** empfunden wird. Denn die Kunden setzen auf Kontinuität und bevorzugen eine möglichst **dauerhafte Beziehung** zu einer einzigen Dienstleistungskraft. Folglich erwachsen Zweifel an der Qualität der in den AhA bereitgestellten Dienstleistung⁵⁹. In der Einführungsphase wurden von potentiellen Kunden über die Telefon-Hotline wiederholt Erkundigungen darüber eingeholt, ob bei den AhA sog. **Ein-Euro-Jobs** angeboten würden. Der Tenor lautete: „Solche Arbeitskräfte wollen wir nicht im Haushalt haben.“

Die AhA werben daher gezielt mit der **Beschäftigung von Haushaltshilfen nicht in Form von Schwarzarbeit, sondern zu regulären Bedingungen** („saubere Arbeit“). Die Preise werden auf Basis tariflicher Regelungen mit den üblichen Sozialleistungen⁶⁰ kalkuliert.

Einer der wesentlichen **Kostenfaktoren** ergibt sich aus der Tatsache, dass auch bei Urlaub, Krankheit, Wegezeiten und Qualifizierungsmaßnahmen Kosten entstehen, die nicht beim Kunden abgerechnet werden können. Der Modellversuch geht davon aus, dass mit etwa **32% Ausfallzeiten** zu rechnen ist⁶¹. Ob und in welchem Umfang eine Reduktion dieser kostentreibenden Ausfallzeiten möglich ist, soll mit Hilfe des Benchmarkingkreises ermittelt werden.⁶²

2.3 Das Finanzierungskonzept der AhA

Trotz der hohen Erwartungen der Kunden an die Qualität und Leistungsfähigkeit der Agenturen ist die Bereitschaft der Kunden, marktgerechte **Preise** zu zahlen, noch immer gering. Der „**Mehrwert**“ einer Agentur gegenüber dem Schwarzmarkt ist für die Nachfrager der Dienstleistung bislang **nicht klar erkennbar**. Das Unrechtsbewusstsein gegenüber illegaler Beschäftigung im Haushalt ist gering ausgeprägt:

59 Vgl. McKinsey 44: Die Betreuung durch die gleiche Mitarbeiterin bzw. den gleichen Mitarbeiter der AhA stellt nach der Kundenbefragung die wichtigste Anforderung an die Agentur dar. Auf einer Skala von +100 (sehr wichtig) bis –100 (nicht wichtig) wurde dieser Anspruch mit +52 bewertet. Mit immerhin +41 gehört auch das Vorliegen einer regulären Beschäftigung zu den besonders wichtigen Anforderungen.

60 Siehe dazu Anm. 39.

61 Vgl. McKinsey 133.

62 Bislang scheint hohe Personalfluktuation und damit verbundene Ausfallzeiten kein besonders großes Problem in den AhA darzustellen. Nach der Analyse der bisherigen Dienstleistungsagenturen hätte man anderes erwartet.

Kaum jemand rechnet damit, zur Verantwortung gezogen zu werden. Die Preise am Schwarzmarkt sind niedrig und werden nicht als ungerecht empfunden: Immerhin erhält man die Reproduktionsdienstleistungen im familiären Umfeld auch „umsonst“ oder kann sie in Eigenarbeit erstellen. An dieser **kollektiven Unterbewertung der Haushaltstätigkeiten** wird sich – jedenfalls kurz- bis mittelfristig – wenig ändern, auch wenn die AhA das erklärte Ziel haben, Kunden für marktgerechte Preise zu gewinnen.

Dass Dienstleistungsangebote einer Agentur, wenn sie „ordentliche“ Arbeit anbietet, ihren Preis haben, wird zwar durchaus eingesehen. Aber die **Kluft zwischen dem marktgerechten Preis und dem Schwarzmarktpreis** wird derzeit von den Befragten als zu hoch empfunden, vor allem von Menschen, die selbst nicht über ein hohes Einkommen verfügen⁶³. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint z.B. ein **Preis von ca. 12 € pro Stunde für Reinigungsarbeiten**, angeboten von einer Dienstleistungsagentur, akzeptabel. Fahrtkosten oder anspruchsvollere Dienstleistungen können höhere Preise rechtfertigen.

Im Rahmen der Modellprojektkalkulation entstehen einer AhA für eine Arbeitsstunde Kosten in Höhe von 15,56 €. Dem Kunden werden 12,10 € pro Stunde in Rechnung gestellt, nach Abzug der gesetzlichen Mehrwertsteuer von 16% verbleiben der AhA 10,34 €. Die Differenz zu den Kosten der Arbeitsstunde von **5,22 €** ergibt den **Zuschussbedarf pro Stunde**.⁶⁴

Für die geplanten 1000 Arbeitnehmer in insgesamt 500 vollzeitäquivalenten Stellen liegt der Zuschussbedarf bei 3,7 bis 5,4 Mio. € pro Jahr⁶⁵. Bei der Zielsetzung des Modellversuchs kann eine derartige **Subventionierung** nur unter zwei Gesichtspunkten gerechtfertigt sein:

1. Es müssen beachtliche **positive volkswirtschaftliche Effekte** existieren, die einen Rückfluss in die öffentlichen Kassen erlauben und die negativen Effekte bisheriger Modellversuche mindern oder verhindern.

63 Vgl. McKinsey 105.

64 Das Gutachten hatte sich bei seinen Kalkulationen auf den damals aktuellen Tarifvertrag im Gebäudereinigerhandwerk gestützt. Tatsächlich ist die Anwendung dieses Tarifvertrages nicht sachgerecht. Deshalb wurde im Modellversuch der Tarifvertrag zugrunde gelegt, den die Gewerkschaft Nahrung-Gaststätten-Genussmittel mit dem Deutschen Hausfrauenbund abgeschlossen hat. Dadurch sowie durch Zeitablauf kamen etwas höhere Zuschussbedarfe zustande. Der höheren Vergütung der Beschäftigten stehen dann allerdings auch höhere zu erwartende Rückflüsse gegenüber.

65 Vgl. McKinsey 142

2. Es ist aus sozialetischer Sicht gerechtfertigt, durch diese Form von Subvention gering Qualifizierten ohne Chancen am ersten Arbeitsmarkt eine legale Beschäftigung zu ermöglichen.

Die **Refinanzierungspotentiale** werden in der Tat als beachtlich eingeschätzt. Da es nicht um geringfügige Beschäftigung geht, fallen zusätzliche **Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern** an⁶⁶. Außerdem sind Umsatzsteuern zu entrichten. Die öffentliche Hand kann zudem **Transferleistungen einsparen**, wenn Beschäftigte aus dem Hilfebezug ausscheiden, weil sie in den AhA Arbeit finden. Prognostiziert werden mögliche **Einsparungen und Rückflüsse** in Höhe von 4,7 bis 4,9 Mio. €. Damit wäre die **Fördermaßnahme** für die öffentliche Hand nahezu **kostenneutral**.⁶⁷ Der saarländische Modellversuch der AhA dient nicht zuletzt dem Ziel, diese Erwartungen zu belegen. Durch die Benchmark-Aktivitäten und die Einbeziehung höherwertiger Dienstleistungen soll die Kostenstruktur in den AhA soweit verbessert werden, dass der dauerhafte Förderbedarf reduziert werden kann, ohne den Erfolg der Agenturen zu gefährden.

Bei der Finanzierung des Modellversuchs geht die saarländische Landesregierung einen völlig neuen Weg: **Sie fördert Kunden und tatsächliche Beschäftigung unmittelbar**, während Agenturen und Beschäftigte **mittelbar** profitieren. Dadurch ermöglicht sie die Entstehung einer **kaufkräftigen Nachfrage**, die das Geschäftsvolumen der Agenturen sicherstellen soll. Um die Nachfrage zu stimulieren und die Anlaufschwierigkeiten der AhA abzufedern, **fördert die saarländische Landesregierung** für die dreijährige Dauer des Modellversuchs **jede verkaufte Dienstleistungsstunde mit 6,20 €⁶⁸**, der im Modellzeitraum abgeschmolzen werden soll. Die am Modellversuch teilnehmenden Agenturen haben sich verpflichtet, für Basistätigkeiten einen **Preis von mindestens 12,10 € pro Stunde** zu verlangen, wobei der Aha-Kalkulation Bruttokosten von 16,63 € pro Stunde zugrunde liegen. Für höherwertige Dienstleistungen und Fahrtkosten werden Zuschläge erhoben. In der konkreten Festlegung der Preise sind die Agenturen frei.

66 Auch wenn nach wie vor ein Teil der Beschäftigten Minijobs in Anspruch nimmt, muss festgestellt werden, dass am Ende des ersten Projektjahres mehr als die Hälfte der Beschäftigten eine geregelte Teilzeitarbeit wahrnimmt, für die die üblichen Steuer- und Versicherungsbedingungen gelten.

67 Vgl. McKinsey 9f. und 143. Danach übersteigen die positiven gesamt-/volkswirtschaftlichen Effekte der Beschäftigung die Zuschüsse um ca. 1,2 Mio. € pro Jahr.

68 Zu den Differenzen zur ursprünglichen Kalkulation vgl. Fn. 62.

2.4 Nachfrageförderung – der Weg aus der Drehtür

Der Modellversuch AhA will in die Marktverhältnisse möglichst wenig eingreifen und verzichtet daher auf eine direkte Subventionierung der Agenturen. Damit geht er einen **anderen Weg als bisherige Modellversuche**. Da es auch darum geht, dass die Kunden den marktgerechten Wert einer Dienstleistungsstunde im Haushalt schätzen lernen, muss **der marktgerechte Preis und die Höhe der Subvention erkennbar** sein. Bei bisherigen Lohnsubventionen oder der institutionellen Förderung waren diese Zusammenhänge nicht transparent.

Lohnsubventionen haben, wie bereits oben ausgeführt, zahlreiche Nachteile: Sie verzerren den Arbeitsmarkt und lösen den „**Drehtüreffekt**“ aus: Sobald öffentlich subventioniertes Personal seinen bevorzugten Status verliert, wird es häufig ausgewechselt, Personal zu marktgerechten Bedingungen wird oft nicht mehr eingestellt. Damit wird das **Arbeitsplatzangebot für gering Qualifizierte immer weiter ausgedünnt**, während **immer mehr Menschen von Subvention abhängig** werden. Bei haushaltsnahen Dienstleistungen können sich daraus zusätzlich Qualitätseinbußen ergeben, **die Attraktivität der angebotenen Dienstleistung leidet**.

Auch die **institutionelle (Objekt-)Förderung** ist wenig erfolgversprechend: **Anreiz** zum Auf- und Ausbau von Dienstleistungsangeboten ist davon **nicht zu erwarten**. Wenn die Existenz der Einrichtung unabhängig von den verkauften Dienstleistungen gesichert ist, ergibt sich eher ein Anreiz, den **Umsatz möglichst gering** zu halten. Da ohne die institutionelle Förderung ein Weiterexistieren der Agenturen praktisch ausgeschlossen ist, ist alle Anstrengung darauf gerichtet, die Förderung auch künftig zu erhalten, nicht aber dem Projektzweck zu entsprechen. **Für die Zuwendungsgeber** ist dieser Weg der Unterstützung außerordentlich **kostspielig**: Die Förderung fällt in vollem Umfang an, unabhängig davon, ob das Projektziel erreicht wird. Von keiner dieser Maßnahmen geht daher ein wirklicher Anreiz aus, gering qualifizierte Beschäftigung zu steigern und wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen.

Da alle Maßnahmen letztlich dem Ziel dienen sollen, dem Kunden einen günstigeren Preis anzubieten, stellt sich die Frage, **warum die Subvention nicht direkt dem**

Kunden zugute kommen soll⁶⁹. Dieses Verfahren hat viele Vorteile gegenüber der direkten Förderung von Agenturen oder Beschäftigten:

1. Die eingesetzten **Mittel** sind **präzise steuerbar**. Die öffentliche Hand zahlt nur diejenigen Dienstleistungen, die auch tatsächlich in Anspruch genommen werden.
2. Sie lassen sich nicht nur mit Blick auf die Beschäftigten, sondern, falls erwünscht, auch mit Blick auf die Begünstigten, **sozial staffeln**.
3. Die Agenturen selbst haben ein Interesse daran, **möglichst viel Umsatz** zu erzielen.
4. Eine **gravierende Verzerrung der Marktpreise** findet deshalb **nicht** statt, da es für diese Dienstleistungen bisher nur eine sehr eingeschränkte Anbieterstruktur gibt.
5. Der **Wettbewerb über Qualität und Preis wird nicht behindert**, sondern befördert. Konkurrierende Agenturen haben einen Anreiz, Möglichkeiten zu rentablerer Arbeitsweise zu erkunden und anzuwenden, wenn die Nachfrage steigt.

Dass die **Subventionierung der Nachfrage** positive Effekte für die Entwicklung von Arbeitsplätzen hat, ist belegt: Bereits die vorhergehende unionsgeführte Bundesregierung hatte eine steuerliche Regelung eingeführt, die die Inanspruchnahme von Haushaltsdienstleistungen begünstigt hatte. Die Regelung ist unter der Bezeichnung „**Dienstmädchenprivileg**“ häufig kritisiert⁷⁰, aber zu unrecht als beschäftigungspolitisch unwirksam dargestellt worden⁷¹: Angesichts der Tatsache, dass vom Dienstmädchenprivileg nur Besserverdienende profitieren konnten, unter denen Selbständige oft weitere Formen der steuerlichen Anrechenbarkeit in Anspruch nehmen konnten, sind die durch diese Regelung im Jahr 1999 zusätzlich entstandenen 5.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze keineswegs beschäftigungspolitisch unerheblich, vor allem, wenn man diese Regelung in ihrer Wirkung mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie etwa dem Mainzer Modell vergleicht.

69 Dieses Verfahren wird übrigens im Steuerrecht längst praktiziert: Wenn etwa die Anschaffung teurer Dienstfahrzeuge bei Unternehmen steuerlich gefördert wird, geht es dabei mindestens so sehr um die Arbeitsplätze in der Automobilindustrie wie um die Entlastung der Autokäufer.

70 Vgl. Weinkopf 43.

71 Schupp passim., erwähnt z.B. die Tatsache nicht, dass die Rentnerhaushalte, deren Dienstleistungsbedarf er beschreibt, um die möglichen Einsatzpotentiale der Steuervergünstigung abzuschätzen, vom Dienstmädchenprivileg in aller Regel gar nicht profitieren konnten.

Wenn man zudem bedenkt, dass für die Zielgruppe, die den höchsten Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen aufweist, **alte Menschen**⁷², die Inanspruchnahme der Regelung kaum möglich war, wird deutlich, welche Beschäftigungspotentiale bisher in diesem Feld brach liegen. Das „Dienstmädchenprivileg“ hat nur diejenigen begünstigt, die ausreichend hohe Steuern zu zahlen hatten. Damit konnten unter den älteren Menschen praktisch nur die Versorgungsempfänger vom „Dienstmädchenprivileg“ Gebrauch machen.

Die Aussetzung des „Dienstmädchenprivilegs“ war deshalb arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Dies hat auch die Hartz-Kommission so gesehen. Eine steuerliche Absetzbarkeit ist zwar inzwischen wieder in Kraft, allerdings sind die Absetzungsmöglichkeiten erheblich reduziert und die Anspruchsvoraussetzungen nicht erweitert worden.

Die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Nachfrageförderung lassen sich auch am Beispiel der **Pflegeversicherung** belegen, durch die bereits zweieinhalb Jahre nach ihrer Einführung etwa 6.500 zusätzliche Betriebe und ca. 75.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden konnten⁷³. Auch hier wurde eine in der Vergangenheit vorhandene, aber nicht kaufkräftige Nachfrage in die Lage versetzt, ihren Bedarf am Markt zu befriedigen. Die Effekte hätten unter diesem Gesichtspunkt noch eindrucksvoller sein können, wenn nicht ein erheblicher Teil der Mittel in die Stärkung der familiären Pflege, und damit in die Eigenarbeit, investiert worden wäre.⁷⁴

Es spricht also einiges dafür, **stärkere materielle Anreize für die Nachfrage** nach Haushaltsdienstleistungen **zu setzen**.⁷⁵ Damit würde der Staat ein **wirksames Instrument gegen Schwarzarbeit** im Haushalt in die Hand bekommen, weil nur derjenige eine Förderung erhält, der eine marktgerecht entlohnte Dienstleistung in Anspruch nimmt. Die Bereitschaft, auf die Beschäftigung von „schwarzem“ Personal zu verzichten, dürfte erheblich steigen, wenn dafür eine Förderung zu erhalten wäre.

72 Vgl. Dahms 49.

73 Vgl. Hauschild 4 u. 43.

74 Die bei Einführung der Pflegeversicherung diskutierte Lösung einer Anstellung der familiären Pflegepersonen bei den Pflegebedürftigen ist nicht nur aus finanziellen Gründen aufgegeben worden, sondern auch, weil man die Eigenarbeit in diesem Bereich ausdrücklich schützen und stärken wollte. So viel dafür spricht, die familiäre Pflege zu unterstützen, so sehr muss heute auch darauf hingewiesen werden, dass damit arbeitsmarktpolitisch vermutlich eine Chance vergeben wurde.

75 Vgl. Schneider 63-68. Dahms 49f. hat in einer Haushaltsbefragung ermittelt, dass etwa 20% der Haushalte Haushaltsdienstleistungen nutzen. 42% würden die Angebote nutzen, wenn sie bessere Einkommen hätten, die Preise akzeptabler wären oder die Dienstleistungen überhaupt zur Verfügung stünden. Lediglich 21% waren an haushaltsbezogenen Dienstleistungen gänzlich uninteressiert.

Wenn gleichzeitig für die derzeit im Schwarzmarkt Tätigen eine realistische Beschäftigungsperspektive in einer Dienstleistungsagentur entsteht, könnten sowohl das Angebot an Schwarzarbeit als auch die Nachfrage danach sinken und dadurch auch der Schwarzmarktpreis seine dominierende Rolle für Haushaltsdienstleistungen allmählich einbüßen.

Für die **Ausgestaltung der finanziellen Förderung** sind verschiedene Wege denkbar. Wenn man die beschriebenen arbeitsmarktpolitischen Effekte erzielen will, bieten sich auch mit Blick auf eine möglichst rasche Realisierung folgende Lösungen an:

1. Die zurzeit mögliche steuerliche **Absetzbarkeit für Haushaltsdienstleistungen** sollte in einem ersten Schritt ausgeweitet werden. Aufwendungen für Dienstleistungen, die über eine Agentur bezogen werden, können derzeit mit maximal 20%, jährlich höchstens 600 €, von der Steuerschuld abgesetzt werden. Diese Regelung ist – schon verglichen mit der früheren Lösung – absolut unzureichend.⁷⁶ Um das Förderungsniveau der Saarlandregelung in etwa zu erreichen, wäre der Maximalbetrag für Agenturdienstleistungen auf ca. 1.800 € zu verdreifachen.

Bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Haushalt sind bis zu 12% absetzbar, allerdings auch nur bis zu einer Höhe von jährlich 2.400 €.

Da Dienstleistungsagenturen bisher keine Rolle am Markt spielen, dürften die fiskalischen Effekte anfangs äußerst gering sein. Aber auch bei dem gewünschten schnellen Wachstum der Agenturlandschaft wären die öffentlichen Mittel vernünftig angelegt: Die Maßnahme ist **immer nur dann kostenträchtig, wenn sie positive Beschäftigungseffekte** (nicht zwangsläufig auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen) **auslöst** – ein Umstand, der zur Zeit leider in der Förderpolitik nur in wenigen Fällen garantiert werden kann!

Damit die Marktpotentiale tatsächlich erschlossen werden können, sollte die denkbare soziale Staffelung des Zuschussbetrages (nach Alter oder Behinderung, Kinderreichtum etc.) zunächst außer Acht bleiben: Entscheidend ist, dass möglichst marktkonform viele Dauerarbeitsplätze für gering Qualifizierte entstehen. Wer von solchen Dienstleistungen letztlich profitiert, ist aus beschäftigungspolitischer Sicht unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, dass **zusätzliche Be-**

⁷⁶ Vgl. Ballarini 57, 59.

schäftigung entsteht: Da die Haushaltsdienstleistungen in aller Regel immer noch im Schwarzmarkt erbracht werden, kann man bei einer entsprechenden Subventionierung davon ausgehen, dass sich die **Mitnahmeeffekte in Grenzen** halten werden. Langfristig kann ein Übergang zur Konzentration der Förderung auf bestimmte Zielgruppen sinnvoll sein, sobald ein Markt entstanden ist, der sich selbst tragen kann.

2. Sinn machen könnte eine **Reduzierung der Mehrwertsteuer** für haushaltsbezogene Dienstleistungen.⁷⁷ Gemeinnützige Träger können schon heute mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz (Steuerbefreiung für ambulante Dienste) arbeiten, riskieren aber den Verlust der Gemeinnützigkeit, wenn die entsprechenden Dienstleistungen einen bestimmten Umfang übersteigen oder Personen zugute kommen, die keinen besonderen Hilfebedarf aufweisen.⁷⁸ Hier könnte eine Gleichbehandlung aller Anbieter Marktverzerrungen beseitigen und Bürokratie reduzieren. Auch ausländische Erfahrungen sprechen für diese Regelung.⁷⁹

Allerdings reduziert diese Maßnahme die Rückflüsse an die staatlichen Kassen erheblich, da sie allen Kunden von Dienstleistungsagenturen zugute kommen müsste. Wenn es dadurch gelänge, deutlich mehr Dienstleistungen aus der Schwarzarbeit herauszuziehen und damit wenigstens einer verringerten Mehrwertsteuer zu unterwerfen, könnten die Haushaltseffekte jedoch auch positiv ausfallen. Eine soziale Steuerung der Förderung wäre allerdings ausgeschlossen. Auch ein Zurückfahren der Förderung zu einem späteren Zeitpunkt dürfte nur schwer umsetzbar sein.

3. Eine ganze Reihe von **Steuerreformkonzepten**⁸⁰, darunter das von Friedrich Merz, sehen die **Gleichstellung der privaten Haushalte** mit Blick auf die **Beschäftigung von Personal mit den Betrieben** (Arbeitgebereigenschaft) vor. Diese Maßnahme erscheint auf den ersten Blick zweckmäßig, beinhaltet jedoch zwei erhebliche Probleme. Sie setzt zunächst die Anstellung im Haushalt voraus. Damit würde sie eine bestimmte Form der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen bevorzugen, die beschriebenen Beschäftigungspotentiale aber ungenutzt lassen. Ob steuersystematisch auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungs-

77 Vgl. IAB 17 u. 83.

78 Vgl. McKinsey 144.

79 Vgl. Ballarini 57 u. 68-72 zu den Erfahrungen in Frankreich.

80 So etwa von Kurt Biedenkopf in einem Spiegel-Interview vom 21.9.2003 sowie Reiermann 82f.

agenturen auf diese Weise gefördert werden kann, wäre zu prüfen. Sie hat aber einen wesentlichen Nachteil: Von Steuerbegünstigungen kann nur profitieren, wer überhaupt Steuern zahlt. Wenn es gelingen sollte, Steuerreformpläne umzusetzen, die darauf zielen, durch Anhebung von Freibeträgen mehr Haushalte als bisher gänzlich von Steuerzahlungen freizustellen, würde das zwar deren verfügbares Haushaltseinkommen vermehren; damit wäre aber keinerlei Anreiz verbunden, haushaltsbezogene Dienstleistungen nachzufragen. Damit würden wesentliche Beschäftigungspotentiale unerschlossen bleiben.

4. Um eine möglichst starke Beschäftigungswirkung zu entfalten, sollte deshalb über die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit hinausgegangen werden: Wer davon aufgrund **zu geringen Einkommens** nicht profitieren kann, sollte stattdessen eine **direkte Subvention** erhalten können, wie dies vergleichbar auch bei Kinderfreibetrag und Kindergeldzuschlag praktiziert wird. Dann könnten auch materiell schlechter gestellte Familien mit Kindern oder alte Menschen von einer derartigen Regelung profitieren. Zu prüfen wäre, ob mit Blick auf den Verwaltungsaufwand nicht generell eine direkte Subvention vorgesehen werden sollte, die ggf. mit der Steuerschuld verrechnet werden könnte.
5. Wenig sinnvoll ist dagegen die **Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge** für alle niedrig entlohnten Tätigkeiten, wie sie beispielsweise das **DIW** zur Preisreduktion mit Blick auf einkommensschwächere Kunden vorschlägt⁸¹. Die Maßnahme ist vergleichsweise teuer, ihre Wirksamkeit gering. Sie würde Einnahmeverluste der Sozialversicherungen nach sich ziehen, die über den Bundeshaushalt ausgeglichen werden müssten. Eine Modifikation der Förderung zu einem späteren Zeitpunkt ist schwer vorstellbar, eine soziale Staffelung auf diesem Wege überhaupt nicht durchführbar. Für die von der Sozialversicherungspflicht Freigestellten entstünde eine neue Schwellenproblematik, die ähnliche Auswirkungen hätte wie die „Sozialhilfefalle“⁸².

Fazit: Eine Transferleistung für alle, die vom Steuervorteil nicht profitieren, würde tatsächlich denen zugute kommen, die die staatliche Unterstützung benötigen, in die Arbeitsverhältnisse und -märkte aber in keiner Weise eingreifen und so keinerlei Marktverzerrungen erzeugen.

81 Vgl. Ballarini 57.

82 Bei den 400 €-Jobs lässt sich ein vergleichbarer „Falleneffekt“ bereits nachweisen: Die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit wird nur bei deutlich höherem Einkommen attraktiv.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen **simuliert** der saarländische Modellversuch AhA **mit der Förderung je geleisteter Stunde den Effekt** eines solchen Anreizes. Er steht allen zur Verfügung, die eine entsprechende Dienstleistung bei einer AhA einkaufen. Gefördert werden **maximal 25 Stunden je Monat**. Die Abrechnung erfolgt über die Agentur, wodurch der bürokratische Aufwand für die Kunden entfällt, der marktgerechte Preis aber transparent ist.

Die am Modellversuch teilnehmenden Agenturen haben sich verpflichtet, der Projektleitung die Bücher offen zu legen, so dass nach Ablauf der Modellversuchsphase der Cashflow in den Agenturen analysiert werden kann. Damit werden Daten darüber vorliegen, ob und in welcher Größenordnung mit der Förderung durch die saarländische Landesregierung die erwarteten Arbeitsplätze für gering Qualifizierte tatsächlich entstanden sind und in welchem Umfang Rückflüsse in öffentliche Kassen eintraten.

2.5 Keine Konkurrenz zum örtlichen Handwerk

Dienstleistungsagenturen sollen zusätzliche Beschäftigung schaffen, nicht aber vorhandene abbauen. Deshalb ist Sorge zu tragen, dass der Leistungsbereich der Agenturen so ausgerichtet wird, dass Tätigkeiten, für die eine fachliche Qualifizierung erforderlich ist, denen vorbehalten bleiben, die über die erforderliche Ausbildung verfügen. Schon bei Reinigungsdienstleistungen ist ein **Verdrängungswettbewerb** mit professionellen Reinigungsfirmen denkbar, der zurzeit vernachlässigt werden kann, weil diese sich fast ausschließlich auf Dienstleistungen für Betriebe konzentrieren. Schon nach wenigen Monaten hat man allerdings feststellen können, dass das Angebot der AhA nicht nur von Privathaushalten, sondern auch von Betrieben nachgefragt wird. Da in diesem Fall jedoch **keine** Förderung erfolgt, ist die **Konkurrenz** zu üblichen Reinigungsunternehmen nicht beeinträchtigt.

Schwieriger ist es, wenn private Haushalte Dienstleistungen nachfragen, bei denen **Überschneidungen zum Geschäftsfeld herkömmlicher Handwerksbetriebe** auftreten. Wer z.B. eine Neonröhre auswechseln muss und dazu persönlich nicht in der Lage ist, sollte dafür auf die Agentur zurückgreifen können, das Verlegen elektrischer Leitungen sollte aus Sicherheitsgründen dem Fachhandwerk vorbehalten bleiben. Das Montieren eines Regals kann die AhA übernehmen, der Bau von Möbeln sollte dem Tischler überlassen werden. Die genaue Abgrenzung der verschiedenen Tätigkeitsbereiche lässt sich im Vorhinein nicht ohne bürokratischen Aufwand vornehmen und würde zunächst auch nur zu einer Einengung der Entwicklungsmöglichkeiten der

Dienstleistungsagenturen führen. Der saarländische Modellversuch soll nicht zuletzt Erfahrungen darüber ermöglichen, ob und in welchem Umfang Überschneidungen auftreten und eine Entscheidungsgrundlage für Anpassungen liefern. Aus diesem Grund wird der Modellversuch von einem **Beirat** begleitet, der gemeinsam mit **Organisationen des Handwerks** und der Wirtschaft während der Laufzeit des Modellversuchs beobachten soll, wie sich das **Leistungsspektrum der AhA** entwickelt und wo möglicherweise unerwünschte Konkurrenz zu Fachbetrieben entsteht.

Ob und welche Regulierungen erforderlich sind, wird im Beirat diskutiert. Neuer bürokratischer Aufwand sollte eng begrenzt werden. Denkbar wäre z.B., über ein **Qualitätssiegel**, das zudem als Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Agenturen gelten könnte, nicht nur das Vorhandensein von Sozial- und Beschäftigungsstandards, sondern auch die Einhaltung eines bestimmten Angebotsportfolios sicherzustellen. Der Modellversuch kann hierfür wertvolle Vorarbeiten liefern.⁸³

2.6 Qualitätsarbeit von gering Qualifizierten

Die Dienstleistungsagenturen werden nur dann einen Beschäftigungserfolg erzielen, wenn sie ihre Leistungsfähigkeit gegenüber dem Schwarzmarkt unter Beweis stellen. Deshalb werden sie auch im Feld gering qualifizierter Tätigkeit Qualität liefern müssen. Die Voraussetzungen dafür sind gut: Denn auf der Ebene der Agenturen ist mit vertretbarem Aufwand die erforderliche **Mindestqualifikation** der Beschäftigten zu organisieren. Dazu gehört die Entwicklung von Dienstleistungskompetenz ebenso wie die Sicherstellung von Mindestkenntnissen in Haushaltstätigkeiten.

Die Agenturen können zugleich Beschäftigung für die hohe Zahl arbeitsloser Menschen⁸⁴ liefern, die über eine **hauswirtschaftliche Ausbildung** verfügen, die in den letzten Jahren besonders oft in Vollzeitschulkursen für gering qualifizierte Jugendliche angeboten wurde, obwohl keine realistischen Einsatzmöglichkeiten erkennbar waren. Dieser Zielgruppe könnten zudem Aufstiegsmöglichkeiten im Leitungsbereich der Agenturen offen stehen.

⁸³ Siehe dazu Anm. 57.

⁸⁴ McKinsey 129 war für 2003 von 2.520 arbeitslos gemeldeten Personen im Saarland ausgegangen, die hauswirtschaftliche Berufe erlernt hatten. Außerdem wurden 1.200 Personen in der „stillen Reserve“ vermutet.

3 Bisheriger Verlauf des Modellversuchs

In der ersten Julihälfte des Jahres 2004 sind zunächst acht Agenturen als AhA auf den Markt gegangen, eine von ihnen hatte bereits eine Vorlaufphase seit Oktober 2002. Hier waren bis Juni 2003 insgesamt 20 Arbeitsplätze geschaffen worden. In einem Zwischenbericht wurde festgestellt, dass man bei degressiver Förderung innerhalb von etwa drei Jahren mit der Erreichung der Wirtschaftlichkeit rechnet. Die Lohnkosten je Einsatzstunde konnten in der fraglichen Zeit von 18,29 € auf 13,86 € reduziert werden. Weitere 20 Arbeitsplätze waren schon damals geplant.⁸⁵ Eine weitere Agentur nahm im November 2004 ihre Arbeit auf, so dass zunächst **neun Agenturen** den Modellversuch durchgeführt haben. Seit Juni 2006 sind **7 neue Agenturen** hinzugekommen, von denen drei in Saarbrücken tätig sind, wodurch das bisher nicht genutzte Nachfragepotential in der bevölkerungsstarken Landeshauptstadt erschlossen werden kann. Durch die Regierungsneubildung im Herbst 2004 und eine geänderte Ressortzuständigkeit hatte sich nicht nur die Installierung dieser zweiten Gruppe von AhA verzögert, sondern auch die vorgesehene zweite Werbekampagne. Das Saarland fördert in Privathaushalten, die die AhA in Anspruch nehmen, bis zu 25 Stunden im Monat mit jeweils 6,20 €. Die **Förderung** soll im Verlauf des Modellprojekts mit der Erreichung höherer Wirtschaftlichkeit abgeschmolzen werden. Je Dienstleistungsstunde sollen die Agenturen bei den Kunden mindestens 12,10 € veranschlagen. Ein einheitlicher **Preis** ist nicht vorgesehen. Wenn möglich, sollen höhere Preise durchgesetzt werden, vor allem für höherwertige Dienstleistungen. **Fahrtkosten** sind gesondert zu berechnen. Unter den augenblicklich herrschenden Bedingungen ergibt sich ein Jahresförderbedarf je 50%-Teilzeitarbeitsplatz von 2.837 €⁸⁶. Im Zusammenhang mit der Einrichtung des Modellversuchs sind neben einer Pressekonzferenz und Veröffentlichungen in den saarländischen Medien auch Plakate und Handzettel in Arztpraxen, Alteneinrichtungen, Beratungsstellen etc. verteilt worden. Weitere **Marketingmaßnahmen** waren z.B. für öffentliche Verkehrsmittel etc. geplant. Zudem soll der Informationsflyer unter Einbeziehung der hinzukommenden

85 Vgl. KEB 18-20. Davon waren bis Ende 2004 zehn weitere entstanden.

86 Zur Abweichung der Zuschuss- und Preisgestaltung gegenüber dem McKinsey-Vorschlag siehe Fn. 62!

Agenturen neu aufgelegt werden. Der Benchmarking-Kreis sowie der Beirat⁸⁷ haben ihre Arbeit aufgenommen.

Bereits im ersten Monat des Bestehens konnten die Agenturen 195 Privathaushalte bedienen. Zu diesem Zeitpunkt wurden 53 Personen beschäftigt. Im Monat Juni 2005 betrug die **Anzahl der Privathaushalte**, für die Dienstleistungen erbracht wurden, 370, im November 2005 war die Zahl auf 426 gestiegen. Im Juni 2006, vor der Ausweitung um weitere 7 Agenturen, wurden 545 Privathaushalte erfasst. Auch die **Zahl der Beschäftigten** hat sich bis März 2005 auf 102 verdoppelt, im November 2005 betrug die Beschäftigtenzahl 118, im Juni 2006 jedoch 129. In den ersten neun Monaten nahmen insgesamt 566 Haushalte im Saarland AhA-Angebote in Anspruch, der **Kundenstamm** erhöhte sich bis November 2005 auf 867, bis Juni 2006 sogar auf 1.135.

Die Zahl der **im Monat tatsächlich nachgefragten Stunden stieg von 2.412,35 auf 4.531,45** innerhalb von neun Monaten, im November 2005 wurden **5.200 Stunden** erreicht. **6.600** waren es im Juni 2006. Davon wurden 3.939,85 bzw. 4.850 bzw. 5.620 aus Landesmitteln gefördert. Damit wird derzeit fast 15% des Geschäftsvolumens bereits ohne Subvention durch das Land verkauft. Die meisten Privathaushalte nehmen AhA-Dienstleistungen regelmäßig in Anspruch, 30 Haushalte hatten im März 2005 Einmalleistungen in Anspruch genommen.

Die beteiligten Agenturen sind mit der bisherigen Entwicklung zufrieden. Nach Einschätzung des Ministeriums verläuft der Modellversuch bislang besser als erwartet. Angesichts der Tatsache, dass gegenwärtig für regelmäßig anfallende Haushaltsdienstleistungen Minijobs oder illegale Beschäftigung nach wie vor preiswerter sind als die AhA, sprechen die bisherigen Ergebnisse für einen erfolgreichen Verlauf des Modellversuchs. Der Umsatz und die Beschäftigungszahlen wachsen kontinuierlich. Da die Landeshauptstadt, wo ein höherer Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen erwartet wird als im eher ländlichen Raum, bislang nur geringfügig (durch Agenturen aus benachbarten Städten) in den Modellversuch einbezogen werden konnte, sind überdurchschnittliche Steigerungen zu erwarten, nachdem die zweite Welle der Agenturen auf den Markt gekommen ist.

Schon jetzt zeigt sich, dass mit dem **Verkauf von Einzeldienstleistungen** die Wirtschaftlichkeit der Angebote deutlich gesteigert werden kann. Gerade in diesem Be-

87 Siehe dazu Abschnitt II. 5.

reich, in dem ein am Markt völlig neues Produkt angeboten wird, wären üblicherweise intensivere Werbemaßnahmen erforderlich, damit die entsprechenden Informationen die Zielgruppen erreichen.

Die Landesregierung hatte im Juli 2004 angekündigt, sich über den Bundesrat für eine bessere steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltsdienstleistungen einzusetzen. Der Modellversuch soll für entsprechende Initiativen belastbare Daten liefern.

4 Exkurs: Haushaltsnahe Dienstleistungen besonderer Art

In der Planungsphase des Modellversuchs AhA wurde deutlich, dass neben Dienstleistungen, die regelmäßig und kontinuierlich anfallen, und solchen, die nur bei Bedarf im Einzelfall nachgefragt werden, eine dritte Gruppe von Dienstleistungen benötigt wird, die im Rahmen der AhA nicht bereitgestellt werden kann: Es handelt sich um Dienstleistungen, deren Bedarf nicht geplant werden kann, die vielmehr ad hoc kurzfristig befriedigt werden müssen.

Die meisten haushaltsnahen Dienstleistungen müssen zwar in großer zeitlicher Nähe zum Auftrag erbracht werden, können aber im Rahmen der Auftragsplanung der Agenturen vorbereitet und in Abstimmung mit den Kunden für bestimmte Zeiten vorgesehen werden. Ziel ist es, die Dienstzeit der Beschäftigten möglichst ökonomisch zu nutzen und die Zahl von Stunden, die nicht verkauft werden können, möglichst gering zu halten, um die Kosten zu minimieren. Eine größere Agentur wird dabei nicht nur höhere Arbeitszeitvolumina für die Beschäftigten aufweisen, sondern gleichzeitig auch dem Wunsch der Kunden nach möglichst hoher Kontinuität der Dienstleistung besser entsprechen können. Dennoch werden die nachfragenden Haushalte **Kompromisse in Bezug auf ihre Zeitwünsche** eingehen müssen, damit die Auslastung des Personals sinnvoll gestaltet werden kann. Da möglichst viele Dauerarbeitsplätze geschaffen werden sollen, die nicht nur Hinzuverdienstmöglichkeiten, sondern einen Beitrag zur Existenzsicherung gewährleisten, gibt es dazu keine Alternative.

Bei der dritten Form von Dienstleistungen können die Kunden allerdings keine Kompromisse eingehen: Während Reinigungstätigkeiten mit bestimmter zeitlicher Flexibilität erbracht werden können, ist die Betreuung von Menschen an **feste Zeiten** gebunden. Immer weniger Menschen verfügen über die dafür erforderlichen zeitlichen

Spielräume, viele finden an ihren Arbeitsplätzen keine wirklich verlässlichen Zeitstrukturen mehr vor. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist in den letzten Jahren nicht zuletzt dadurch immer schwieriger geworden, dass erwerbstätige Eltern in höherem Maße als früher auf **betriebliche Flexibilitätsanforderungen** antworten müssen, zugleich aber immer weniger Ressourcen vorfinden, die sie bei Betreuungstätigkeiten entlasten. Auch wer Betreuungsarrangements getroffen hat, steht prinzipiell dauernd vor der Frage, wie er seiner Verantwortung gegenüber Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen gerecht werden kann, wenn aus irgendwelchen Gründen die getroffenen Arrangements kurzfristig zusammenbrechen. Wenn die Tagesmutter erkrankt, die Schule plötzlich früher endet, eine Dienstreise kurzfristig erforderlich wird oder Überstunden unvorhersehbar angeordnet werden, finden nur noch wenige im eigenen sozialen Umfeld problemlos spontane Unterstützung bei der Betreuung. Auch hier werden künftig die Ressourcen aufgrund der demografischen und ökonomischen Bedingungen eher noch weiter schrumpfen. Betroffen sind häufig Erwerbstätige mit hoher Qualifikation, für die an ihren Arbeitsplätzen nicht leicht Ersatz zu finden ist und die meist über gute Einkommen verfügen. Man kann unterstellen, dass sie bereit wären, vergleichsweise hohe Preise zu zahlen, wenn sie in einer solchen plötzlichen Notlage **kurzfristig auf eine qualitätvolle Betreuungsalternative zurückgreifen könnten**.

Bereits jetzt gibt es Agenturen, die sich interessierten Unternehmen gegen ein vergleichsweise hohes Entgelt für solche Fälle als Vermittler bei der Suche nach Betreuungspersonal anbieten. Ein entsprechendes Angebot könnte **ebenfalls in Form einer Dienstleistungsagentur** aufgebaut werden, allerdings dürfte es hier praktisch unmöglich sein, im Betreuungsbereich Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Mit einem breiten Angebot von **Dienstleistung auf Abruf** und einem angemessenen Geschäftskonzept könnte sich das Problem lösen lassen. Eine organisatorische Verknüpfung mit einer AhA wäre ebenfalls denkbar.

Zwar gibt es z.B. vereinzelt Babysittervermittlungen, aber das vorhandene Geschäftspotential in diesem Feld dürfte nicht annähernd ausgeschöpft sein. Da Verlässlichkeit und Qualität bei derartigen Dienstleistungen sehr hoch eingeschätzt werden müssen, sind institutionelle Konzepte erforderlich, die beides sicherstellen. Für die „Dienstleister auf Abruf“ müssen Geschäftsmodelle entwickelt werden, die in der Praxis sicherstellen, dass die nachgefragte Dienstleistung zum geforderten Zeitpunkt in Kürze zur Verfügung stehen kann. Ziel ist, den Kunden **qualifiziertes Betreu-**

ungspersonal ad hoc zur Verfügung stellen zu können, wobei der Preis steigen wird, je weniger Vorlaufzeit gegeben ist. Qualifikation und Qualitätssicherung werden dabei eine wichtige Rolle spielen müssen.

Unter dem Motto „**Just in time**“ erprobt eine Agentur im Rahmen eines weiteren Modellversuchs ein solches Unternehmenskonzept im Raum Saarbrücken. Außer einer Anschubfinanzierung ist **keine Förderung der Dienstleistung selbst** durch die Landesregierung vorgesehen, da davon auszugehen ist, dass marktgerechte Preise für diese kurzfristigen Dienstleistungen am Markt durchgesetzt werden können. Das Angebot befindet sich im Aufbau, so dass über Ergebnisse noch nicht berichtet werden kann.

Literaturverzeichnis

Ballarini, Klaus u.a., Ermäßigter Mehrwertsteuersatz auf arbeitsintensive und konsumnahe Dienstleistungen. Gutachten im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg. Abschlußbericht Juni 2003

Bäcker, Gerhard, Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine (sozialverträgliche) Niedriglohnstrategie? Konzepte der Lohnsubventionierung und ihre Beschäftigungswirkung, in: Beschäftigung für alle. Neue Konzepte in der Arbeitsmarktpolitik, hg. v. Arbeitskreis Alternative Arbeitsmarktpolitik, Völklingen 1999

Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin u.a. 2001

Bosch, Gerhard, Was tun, wenn einfache Arbeit in der Industrie abnimmt? In: Frankfurter Rundschau vom 09.02.2003, 21

Buslej, Hermann/Steiner, Viktor, Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 2001, 54-67

Dahms, Vera, Zur Nachfragesituation im Bereich hauswirtschaftlicher Dienstleistungen – Auswertungen einer Haushaltsbefragung im Landkreis Mecklenburg-Strelitz, Sommer 1999, in: DLV, 43-61

DLV (Deutscher Landfrauenverband), Hauswirtschaftliche Dienstleistungen. Wo liegen die Potentiale von morgen? Dokumentation eines Workshops im Rahmen des Modellprojektes des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Oktober 1999, hg. vom BMFSSJ, Bonn 1999

Fertig, Michael, RWI Abschlussbericht Aspekte der Entwicklung der Minijobs, 5.11.2004, pdf

Hauschild, Reinhard, Politische Ziele und Beschäftigungswirkungen der Pflegeversicherung. Resümee nach zweieinhalb Jahren, in: FES Digitale Bibliothek

IAB-Agenda '98, Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, IAB Werkstattbericht 10, 28.9.98

Kaltenborn, Bruno, Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, IAB Werkstattbericht 19/1999, 1-18

Kaltenborn, Bruno, Kombilöhne in Deutschland, IAB Werkstattbericht 14/2001

KEB Dillingen, Sachstandsbericht Beschäftigungsagentur für hauswirtschaftliche Dienstleistungen. Juni 2003, unveröff. Manuskript

Klammer, Ute, Niedriglöhne – Herausforderung für den Sozialstaat, in: WSI Mitteilungen 8, 2000, 482-494

Kirsch, Guy, Die wirtschaftliche Strukturkrise muss auch als Gesellschaftskrise verstanden werden, in: Welt am Sonntag, 27.04.1997

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hg.), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen I-III., Bonn 1996

McKinsey&Company, Aufbau von haushaltsnahen Dienstleistungsagenturen im Saarland. Abschlussbericht Juli 2003, unveröff. Manuskript, Saarbrücken 2003

Meier, Uta, Hauswirtschaftliche Dienstleistungen im Wandel der Zeiten – Von der Haushaltshilfe zur Haushaltsmanagerin, in: DLV, 12-23

Mendius, Hans Gerhard, Arbeitsgesellschaft am Ende oder vor zukunftsfähigen Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 35/1997, 14-22

MKS (Institut für Marktforschung), Ergebnisbericht Angebotskonzepte für Dienstleistungsagenturen, unveröff. Manuskript, Saarbrücken, Juni 2003

Reiermann, Christian, Fahrtenbuch aus der Misere, in: Der Spiegel, 36/2003, 82f

Reinberg, Alexander/Hummel, Markus, Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots- und -bedarfs in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, 2002, 580-600

Reuter, Norbert, „Zweiter Arbeitsmarkt“ und „Öffentlicher Beschäftigungssektor“, Herzogenrath, 1994, Arbeiterfragen 3/94

Rupp, Jürgen, Private Haushalte als Arbeitgeber bleiben beschäftigungspolitisch von geringer Bedeutung, in: DIW, 13/01

Scharpf, Fritz W., Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/93, 433-444

Schneider, H. u. a., Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW, Bonn, 2002

Sikora, Joachim, Vision einer Tätigkeitsgesellschaft, Neue Tätigkeits- und Lebensmodelle im 3. Jahrtausend, hg. vom Katholisch-Sozialen Institut der Erzdiözese Köln, Bad Honnef, 1999

Statistisches Bundesamt (Hg.), Mikrozensus 2002. Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2002, Pressekonferenz, 12.6.2003, Berlin

Tessaring, Manfred, Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarf nach Tätigkeiten und Qualifikation in den alten Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27, 1994, 5ff

Weinkopf, Claudia, Dienstleistungspools – ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten?, in: WSI Mitteilungen, 1/1996, 36-43

Wissenschaftlicher Beirat des BMWA, Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, hg. vom BMWA, 12.12.2002

Zierau, Johanna, Perspektivische Beschäftigungschancen im Bereich hauswirtschaftlicher Dienstleistungen, in: DLV, 24-42

Die Autorin

Dr. Regina Görner, Jahrgang 1950, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall und seit 2000 Bundesvorstandsmitglied der CDU, 1985 bis 1988 persönliche Referentin der Bundesministerin und Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth, 1989 Bezirkssekretärin der ÖTV Hessen, 1999-2004 saarländische Ministerin für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales im ersten Kabinett von Peter Müller.