

Susanne Bittner
Simone Strauf
Claudia Weinkopf

Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen

**Ergebnisse einer bundesweiten
Befragung**

1999-05

Susanne Bittner
Simone Strauf
Claudia Weinkopf

Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen

**Ergebnisse einer bundesweiten
Befragung**

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-05

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 1999

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon: +49-209/1707-0

Fax-Nr.: +49-209/1707-110

Experiences of domestic service pools and placement agencies in Germany- the results of a written survey

Abstract

Services to private households are often regarded as having a great deal of employment potential in Germany. Even in the discussion on more employment through promoting low wage jobs these services are one of the focuses. Up to now, however, there are only few regular jobs in this field and their expansion seems to be very difficult. In the last few years numerous servicepools and placement agencies have been founded all over Germany (mostly with public funds) in order to create additional jobs in services to private house-holds. But there has been no systematical analysis of their structure and experiences up to now. With our written survey of projects and companies in this field we have tried to close this gap. The survey has focused on the mode of operation, the current results and experiences of service pools and placement agencies which offer services to private households. In this report we present the results of the survey and discuss them within the context of the current political debates.

Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung

Zusammenfassung

Haushaltsbezogene Dienstleistungen werden häufig genannt, wenn es um die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale in Deutschland geht. Auch in der Diskussion um mehr Beschäftigung durch Niedriglöhne wird häufig auf diesen Bereich verwiesen. Allerdings sind reguläre Arbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen bislang selten und deren Ausweitung gestaltet sich schwierig. In den letzten Jahren sind - meist mit öffentlicher Förderung - zahlreiche Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen im gesamten Bundesgebiet entstanden, die auf eine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in diesem Bereich zielen. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mit diesen Ansätzen fehlte bislang allerdings. Mit unserer bundesweiten Befragung der Projekte und Unternehmen haben wir versucht, diese Lücke zu schließen. Im Mittelpunkt der Befragung standen Fragen zur Arbeitsweise, den bisherigen Ergebnissen und Erfahrungen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen. In diesem Bericht stellen wir die Befragungsergebnisse vor und diskutieren sie im Kontext der aktuellen politischen Debatten.

Inhalt

1	Einleitung.....	9
2	Ansätze zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen.....	12
	2.1 Dienstleistungszentren und –pools.....	15
	2.2 Vermittlungsagenturen.....	17
3	Methodisches Vorgehen.....	18
4	Ergebnisse der Befragung.....	20
	4.1 Rahmendaten.....	20
	4.1.1 Finanzierung und Förderung.....	22
	4.1.2 Overhead.....	24
	4.1.3 Qualifizierung.....	26
	4.2 Zur Arbeitsweise von Dienstleistungspools.....	28
	4.2.1 Beschäftigte.....	28
	4.2.2 Entlohnung	29
	4.2.3 KundInnen.....	32
	4.2.4 Preise.....	35
	4.3 Vermittlungsagenturen.....	40
	4.4 Probleme und Verbesserungsvorschläge.....	42
5	Fazit und Perspektiven.....	43
	5.1 Bewertungskriterien.....	44
	5.1.1 Beschäftigungswirkungen	45
	5.1.2 Wirtschaftliche Tragfähigkeit.....	48
	5.1.3 Akzeptanz von KundInnenseite.....	51
	5.1.4 Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte.....	54
	5.2 Perspektiven.....	56
	Literatur.....	61

Anhang

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Vorteile von Dienstleistungspools.....	16
Abbildung 2:	Art der Projektförderung.....	23
Abbildung 3:	Verteilung der Stundenlöhne in Dienstleistungspools.....	30
Abbildung 4:	Anzahl der KundInnen je Dienstleistungspool	32
Abbildung 5:	Dienstleistungsangebot und Dienstleistungsnachfrage.....	34
Abbildung 6:	Preisgestaltung.....	37
Abbildung 7:	Preise von Dienstleistungspools mit und ohne Projektförderung.....	38
Tabelle 1:	Regionale Verteilung der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen.....	21
Tabelle 2:	Bruttolöhne der Beschäftigten.....	31
Tabelle 3:	Nettopreise pro Dienstleistungsstunde.....	37
Tabelle 4:	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in Privathaushalten.....	47

1 Einleitung

Haushaltsbezogene Dienstleistungen werden seit einiger Zeit sowohl auf der Ebene der Politik als auch von seiten der Wissenschaft immer wieder genannt, wenn es um die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor allgemein oder im Bereich sogenannter „einfacher Dienstleistungen“ geht. Auch in der aktuellen Diskussion über Möglichkeiten zur Ausweitung von Arbeitsplätzen mit geringer Entlohnung („Niedriglohnjobs“) spielt dieses Arbeitsfeld eine große Rolle.

Werden in diesem Kontext konkrete Schätzungen abgegeben, wieviele neue Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistungen für Privathaushalte entstehen könnten, so reichen diese bis hin zu mehreren hunderttausend zusätzlichen Arbeitsplätzen. Profitieren – so wird vielfach argumentiert – könnten insbesondere sogenannte „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes wie z.B. Geringqualifizierte, MigrantInnen, Sozialhilfebeziehende und Langzeitarbeitslose. Die Erwartung, daß im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen vor allem zusätzliche Arbeitsplätze für Frauen entstehen könnten, wird teilweise als besonderer Vorteil einer Beschäftigungsexpansion in diesem Bereich propagiert; teilweise aber auch (bewußt oder unbewußt) verschwiegen.

Die Perspektive einer Ausweitung des Angebots von Dienstleistungen für private Haushalte wird sehr unterschiedlich bewertet. Sehen die einen darin einen Beitrag zur Entwicklung Deutschlands hin zur Dienstleistungsgesellschaft und damit auch zu einer gesellschaftlichen Modernisierung, lehnen andere eine solche Entwicklung kategorisch ab und sprechen mitunter sogar von der Gefahr einer „Refeudalisierung“ bzw. einer sozial nicht wünschenswerten „DienstbotInnengesellschaft“ bei gleichzeitiger Aufgabe der Zielsetzung einer gleichmäßigen Verteilung der Reproduktionsarbeit zwischen den Geschlechtern (vgl. z.B. Klenner/Stolz-Willig 1996).

Selbst KritikerInnen der Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen müssen jedoch anerkennen, daß der Bedarf an und auch die Nachfrage nach solchen Diensten bereits heute sehr hoch ist, dies bislang aber kaum zur Entstehung regulärer Arbeitsplätze beigetragen hat. In weiten Bereichen dominiert der Schwarzmarkt das Angebot an und die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Aus unserer Sicht muß es vorrangig um die Frage gehen, wie Beschäftigung in diesem Bereich zukünftig gestaltet wird – also wie es gelingen kann, in diesem Bereich Schwarzarbeit zurückzudrängen und mehr reguläre Beschäftigung zu schaffen. Denn die bereits große Nutzung haushaltsbezogener Dienste wird sich wohl kaum zurückdrängen lassen.

Die Bedingungen zur Erschließung dieses Marktes für reguläre Beschäftigung sind jedoch äußerst schwierig. Es wird oft verkannt, daß der private Haushalt ein sensibler Bereich ist, in dem traditionell gefestigte Strukturen vorherrschen und der durch sehr persönliche Beziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und Beschäftigten geprägt ist. Darüber hinaus entzieht sich die Beschäftigung im Privathaushalt weitgehend den gesetzlichen Regulierungen. Um für die

Beschäftigten Wege aus dem Schwarzmarkt und geringfügiger Beschäftigung zu eröffnen, steht bei den Ansätzen zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse im Mittelpunkt.

Bisher wurden in Deutschland unterschiedliche Wege zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen eingeschlagen: Mit dem seit 1997 eingeführten Haushaltsscheckverfahren wird versucht, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Haushaltshilfen in Privathaushalten durch Vereinfachung des Verfahrens und eine Ausweitung steuerlicher Anreize zu unterstützen. In diesem Kontext sind außerdem Vermittlungsagenturen entstanden, die versuchen, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen. Zwar wird mit beiden Instrumenten angestrebt, die Schaffung sozial abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten zu fördern, doch werden viele andere strukturelle Probleme so nicht gelöst.

Den aus unserer Sicht umfassendsten und innovativsten Ansatz zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen stellen Dienstleistungspools¹ dar, die seit Mitte der neunziger Jahre entstanden sind. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes stehen sowohl die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in einem betrieblichen Kontext als auch die Professionalisierung und Aufwertung haushaltsbezogener Dienstleistungen.

Das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (MFJFG) fördert seit Mitte 1996 ein entsprechendes Modellprojekt. Im zweiten Halbjahr 1997 sind zwei weitere Dienstleistungspools hinzugekommen. Das Institut Arbeit und Technik (IAT) war an der Vorbereitung dieser Entscheidung beteiligt und ist seit Mitte 1996 auch mit der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte beauftragt. Neben der Arbeitsweise und den Erfahrungen der Dienstleistungspools in Nordrhein-Westfalen war in diesem Kontext von vorneherein beabsichtigt, auch die Frage der politischen Rahmenbedingungen einerseits und die bundesweite Entwicklung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen andererseits zu berücksichtigen.

Über die genaue Zahl der in Deutschland bereits existierenden Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen liegen keine gesicherten Informationen vor. Vor diesem Hintergrund konnte über deren Verbreitung, die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze und die Akzeptanz seitens der KundInnen bislang allenfalls spekuliert werden. Wir haben versucht, diese Lücke mit einer bundesweiten Befragung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen zu schließen. Ziel der Befragung war es, differenzierte Informationen über die Anzahl und Arbeitsweise der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen zu erhalten, um so Transparenz zu schaffen und einen Beitrag zur politischen Diskussion über die Förderung und Perspektiven von Dienstleistungspools zu leisten.

Im einzelnen standen folgende Fragen im Mittelpunkt der Befragung:

¹ Die Begriffe „Dienstleistungspool“ und „Dienstleistungszentrum“ werden hier synonym gebraucht. Der ebenfalls geläufige Begriff „Dienstleistungsagentur“ wird nicht verwendet, um Verwechslungen mit dem Begriff der „Vermittlungsagentur“ zu vermeiden.

- Wieviele Projekte, Initiativen und Unternehmen arbeiten in Deutschland als Dienstleistungspool bzw. Vermittlungsagentur im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen?
- Wie arbeiten die Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen?
- Wieviele Arbeitsplätze konnten in diesem Bereich bislang geschaffen werden?
- Welche Zielgruppen werden auf der Beschäftigtenseite erreicht?
- Wie gestalten sich die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten?
- Wie ist die Akzeptanz von seiten der Haushalte?
- Welche Rolle spielt eine öffentliche Projektförderung?
- Mit welchen Schwierigkeiten sind die Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen konfrontiert?
- Welche Perspektive sehen die Projekte und Unternehmen für ihre zukünftige Arbeit? Wo besteht Veränderungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen?

Die Resonanz auf die Befragung war äußerst groß. Für die Offenheit und das Engagement möchten wir uns bei allen Beteiligten herzlich bedanken. Die positiven Reaktionen lassen auch darauf schließen, daß das Interesse an fundierten Informationen, einer besseren Transparenz und auch an einem Erfahrungsaustausch groß ist, um die Interessen zu bündeln, eine Veränderung der Rahmenbedingungen zu erreichen und möglicherweise gemeinsame Perspektiven zu entwickeln.

Eine abschließende Bewertung der bisherigen Arbeit von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen ist auf der Basis unserer Befragungsergebnisse sicher nicht möglich, zumal die Voraussetzungen und Arbeitsbedingungen im Einzelfall sehr unterschiedlich sind. Dennoch können aufgrund der bisherigen Erfahrungen Anregungen und Forderungen formuliert werden, die den Fortbestand der Pools sichern und so zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und zur Professionalisierung haushaltsbezogener Dienstleistungen beitragen können.

Im Mittelpunkt dieses Berichtes stehen die Ergebnisse unserer bundesweiten Befragung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen (Kapitel 4). Zuvor gehen wir kurz auf die unterschiedlichen Ansätze und Strategien zur Förderung der Beschäftigung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen ein (Kapitel 2) und erläutern unser methodisches Vorgehen (Kapitel 3). Anknüpfend an den Befragungsergebnissen werden die bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse von Dienstleistungspools im Kontext der aktuellen politischen Diskussionen analysiert und bewertet (Kapitel 5).

2 Ansätze zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen

1994 beschäftigten mehr als 4 Millionen Haushalte in Deutschland eine Haushalts- oder Reinigungshilfe, davon etwa zwei Drittel regelmäßig (vgl. Schupp/Schwarze/Wagner 1997:

692).² Jedoch handelte es sich in den wenigsten Fällen um sozial abgesicherte Arbeitsplätze: Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit gab es zum gleichen Zeitpunkt nur etwa 34.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Privathaushalten (vgl. Munz 1996). 1998 lag deren Zahl mit knapp 39.000 nur wenig höher. Die große Lücke zwischen den Angaben der Haushalte und der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen wird auch nur zum Teil geschlossen durch geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten: Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) weist für 1997 die Zahl von geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten mit gut 1,3 Millionen aus (vgl. ISG 1997: 44). Hieran wird deutlich, wie hoch der Anteil des Schwarzmarktes in diesem Bereich ist. Die große Zahl ungeschützter Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten wirkt sich nicht nur auf die Qualität dieser Arbeitsplätze aus, sondern ist gleichermaßen Ausdruck und Folge der geringen gesellschaftlichen Wertschätzung haushaltsbezogener Dienstleistungen.

Die Arbeit in Privathaushalten ist kaum reguliert. Arbeitsvertragliche Bindungen, Kündigungsschutz, sozialversicherungsrechtliche Absicherung, tarifliche Regulierung, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit haben faktisch kaum Bedeutung. Die in der Regel frei ausgehandelten Löhne liegen je nach Marktsituation, Anforderungen und Region meist zwischen 10 und 20 DM; bei illegal beschäftigten AusländerInnen oft auch noch deutlich niedriger. Die Beschäftigten sind über die Tätigkeit in Privathaushalten meist nicht sozial abgesichert, sie erhalten i.d.R. keinen Lohn bei Urlaub oder Krankheit, und Möglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretung und Weiterbildung bleiben ihnen verwehrt.

Sowohl staatliche Kontrollmöglichkeiten als auch das Unrechtsbewußtsein der Betroffenen – Beschäftigte und Haushalte – sind gering. Schwarzarbeit scheint unter den gegebenen Bedingungen vielfach den Interessen beider Seiten zu entsprechen. Die Beschäftigten empfinden ihre Tätigkeit oft nur als „Nebenjob“ und wollen ihren Lohn „bar auf die Hand“ haben, ohne Steuern und Sozialabgaben abzuführen.³ Besonders wichtig dürfte dies für Arbeitskräfte sein, die keine offizielle Arbeitserlaubnis haben. Die Haushalte sparen Aufwand und Kosten, wenn sie ihre Haushaltshilfe weder offiziell anmelden noch Beiträge zur Unfall- und Sozialversicherung abführen.

Nicht nur die Daten, sondern auch gesellschaftliche Trends und Entwicklungstendenzen sprechen dafür, daß der Bedarf an Unterstützung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen bereits heute hoch ist und vermutlich künftig weiter steigen wird – z.B. (vgl. Bittner/Weinkopf 1999: 3):

- die steigende Frauenerwerbstätigkeit;
- die wachsende Zahl Alleinerziehender;

² Da diese Angaben nicht jährlich erhoben werden, liegen zur Zeit keine aktuelleren Zahlen vor.

³ Diese Haltung wird gestützt durch zahlreiche Anreize insbesondere für verheiratete Frauen, geringfügig oder sogar schwarz tätig zu werden (Ehegattensplitting, kostenlose Mitversicherung von offiziell nicht erwerbstätigen EhegattInnen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung). Vgl. ausführlicher Bittner et al. 1998; Weinkopf 1998b.

- Defizite in der Vereinbarung von Familie und Beruf (z.B. unzureichende Angebote zur Kinderbetreuung);
- die steigende Zahl älterer Menschen;
- der wachsende Anteil von Haushalten mit zwei Einkommen.

Gleichzeitig gibt es auch einige Faktoren, die die weitere Expansion der Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen hemmen könnten - so z.B. die vergleichsweise niedrige Frauenerwerbsquote in Deutschland, die mit einer hohen Bedeutung der Eigenarbeit einhergeht, und die im internationalen Vergleich kurzen durchschnittlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten (vgl. auch Klammer/Bäcker 1998: 362f). Hemmend könnten sich auch nicht zu unterschätzende kulturelle Vorbehalte auswirken. Dienstleistungen als Privathaushalt in Anspruch zu nehmen, wird oft als anmaßend empfunden, die Dienstleistung auszuführen, als minderwertig und unwürdig (vgl. Chaberny 1997: 2040). Als weiteres Hemmnis kann die zum Teil geringe Zahlungsbereitschaft der KundInnen angesehen werden. Hinzu kommt, daß Dienstleistungen im Privathaushalt oft noch traditionell mit Frauenarbeit gleichgesetzt werden, die unentgeltlich erbracht wird. Vielen fällt es offensichtlich schwer, haushaltsbezogene Dienstleistungen als ein Feld anzusehen, das qualifizierte und kompetente MitarbeiterInnen erfordert und marktfähig organisiert werden kann.

Um zu erreichen, daß im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen mehr reguläre Beschäftigung entsteht und eine Ausweitung der Nachfrage nicht die bestehenden Strukturen (Schwarzmarkt) weiter verstärkt, ist eine gezielte Förderung notwendig. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten für haushaltsbezogene Dienstleistungen sollten daher nicht nur darauf zielen, die absolute Zahl der Beschäftigten zu erhöhen, sondern vielmehr auch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Professionalisierung der Dienstleistungen in den Vordergrund zu stellen. Eine gesellschaftliche Anerkennung der Dienstleistung und eine Aufwertung der Arbeit der Dienstleistenden wird nur gelingen, wenn das individuelle Abhängigkeitsverhältnis aufgelöst sowie Mentalitätsvorbehalte überwunden werden.

Die bestehenden Ansätze zur Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen setzen in Deutschland meist auf der Nachfrageseite an. Das 1997 eingeführte Haushaltsscheckverfahren soll dazu beitragen, mehr sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in den Privathaushalten zu schaffen, indem der Aufwand für die Haushalte bei der Anmeldung sowie Abführung der Steuern und Sozialabgaben reduziert wird. Gleichzeitig wurde die Anfang der neunziger Jahre geschaffene Möglichkeit, die Kosten einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Haushaltshilfe steuerlich geltend zu machen, erweitert. Bisher einschränkende Kriterien (Vorhandensein von Kindern) wurden gestrichen, und der Höchstbetrag der steuerlich berücksichtigungsfähigen Kosten wurde auf 18.000 DM jährlich erhöht (vgl. Weinkopf 1998a: 9).

Die Resonanz auf das Haushaltsscheckverfahren war bislang jedoch trotzdem äußerst gering. Bis Ende 1998 wurden nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung insgesamt lediglich 8.449 Haushaltsschecks genutzt. Die Akzeptanz seitens der Haushalte

scheint u.a. daran zu scheitern, daß viele nur für wenige Wochenstunden Unterstützung benötigen bzw. sie sich mehr Unterstützung nicht leisten können, Haushaltsschecks aber nur für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM Monatslohn genutzt werden können.⁴ Zwar besteht theoretisch die Möglichkeit, daß sich mehrere Haushalte im Rahmen des Haushaltsscheckverfahrens eine Haushaltshilfe „teilen“ und bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze die Kosten steuerlich geltend machen können; in der Praxis scheint dies aber nur selten gelungen zu sein. Ein wesentlicher Grund für die geringe Inanspruchnahme scheint überdies darin zu bestehen, daß die Mehrkosten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Haushaltshilfen durch die realisierbare steuerliche Ersparnis nur bei sehr hohen Einkommen und einem Grenzsteuersatz von deutlich über 40 % kompensiert werden.

Ein weiteres Hemmnis dürfte darin bestehen, daß das Interesse der Beschäftigten, die in Privathaushalten tätig sind, an einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eher gering ist. Dies gilt vor allem bei relativ geringem Verdienst und kurzen wöchentlichen Arbeitszeiten, die bislang für Tätigkeiten in Privathaushalten typisch sein dürften. Weiterhin spielen in diesem Kontext die bereits erwähnten steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Anreize eine Rolle, die vor allem verheirateten Frauen eine mehr als geringfügige Beschäftigung eher unattraktiv erscheinen lassen. Nicht zuletzt bringt das Haushaltsscheckverfahren den Beschäftigten aus deswegen wenig Vorteile, weil nach wie vor ein direktes Abhängigkeitsverhältnis zum Haushalt als Arbeitgeber besteht und die Arbeitsbedingungen nicht entscheidend verbessert werden.

2.1 Dienstleistungszentren und -pools

Ausgehend von der Annahme, daß viele Haushalte haushaltsbezogene Dienstleistungen meist nur im Umfang von wenigen Stunden in der Woche nachfragen und dies nicht für eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausreicht, versuchen Dienstleistungspools, mehrere Einsätze der MitarbeiterInnen in verschiedenen Haushalten zu sozialversicherungspflichtigen und sozial abgesicherten Arbeitsverhältnissen zu bündeln. Arbeitgeber sind in diesem Fall nicht mehr die einzelnen Haushalte, sondern die Dienstleistungspools. Dadurch wird das unmittelbare persönliche Abhängigkeitsverhältnis zwischen Haushaltshilfe und Haushalt aufgelöst und die Einbindung der Beschäftigten in betriebliche Zusammenhänge ermöglicht.

⁴ Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes zur geringfügigen Beschäftigung am 1. April 1999 können Haushaltsschecks auch zur Anmeldung von Beschäftigungsverhältnissen verwendet werden, die unterhalb von 15 Wochenstunden und einem monatlichen Verdienst von 630 DM liegen. Eine steuerliche Absetzbarkeit der Kosten ist hier allerdings nicht möglich.

Das Dienstleistungsspektrum der Pools ist in der Regel breit gefächert. Die Haushalte können Dienstleistungen wie Reinigung, Waschen, Bügeln, Kinderbetreuung, aber oft auch Botengänge, leichte Gartenarbeiten oder Hilfe bei Festen und Feiern in Anspruch nehmen. Sie schließen einen Dienstleistungsvertrag mit dem Pool, in dem geregelt ist, welche Leistungen wie oft zu welchem Preis vom Dienstleistungspool erbracht werden sollen.

Die Basis eines Dienstleistungsvertrags und die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse ermöglichen es, Mindeststandards sowohl für die Beschäftigten als auch für die Haushalte zu realisieren, die bisher in dieser Branche völlig fehlen. Dienstleistungspools zielen somit nicht nur auf eine Legalisierung und Aufwertung der Beschäftigungsverhältnisse, sondern tragen entscheidend zur Professionalisierung des Arbeitsfeldes und Verbesserung der Qualität der Dienstleistung bei.

Das Konzept hat sowohl für die Beschäftigten als auch für die KundInnen erhebliche Vorteile (vgl. Abbildung 1). Auf seiten der Beschäftigten sind dies neben der eigenständigen sozialen Absicherung die fortlaufende Entlohnung bei Urlaub und Krankheit, aber auch die Auflösung des individuellen Abhängigkeitsverhältnisses und die Einbindung in betriebliche Strukturen. Die Haushalte profitieren von Dienstleistungspools, indem ihnen der Aufwand bei der Personalsuche und –auswahl abgenommen wird, sie bei Urlaub und Krankheit der MitarbeiterIn eine Vertretung erhalten und geschultes Personal zur höheren Qualität der Dienstleistung beiträgt.

Abbildung 1: Vorteile von Dienstleistungspools

Vorteile von Dienstleistungspools	
aus Sicht der Beschäftigten	aus Sicht der Privathaushalte als Kunden
eigenständige soziale Absicherung durch Einbeziehung in alle Sozialversicherungen	legale Abwicklung
ggf. Realisierung einer höheren Wochenstundenzahl	umfangreiches Dienstleistungsangebot
Vertretung bei Urlaub und Krankheit	Ersatz bei Urlaub und Krankheit
Auflösung des individuellen Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Beschäftigten und Privathaushalt	Geringerer Organisationsaufwand bei der Suche nach geeigneten MitarbeiterInnen
Kontakte zu KollegInnen, Integration in den Betrieb	
Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten	geschultes Personal
Verbesserte Möglichkeiten der Interessenformulierung und -vertretung	
Professionalisierung der Dienstleistung und dadurch Aufwertung der Hausarbeit	Sicherung der Qualität der Dienstleistung
Dienstleistungspool als Vermittlungsinstanz im Konfliktfall	

© IAT 1999

Quelle: Bittner/Weinkopf 1999: 10

Als Nachteil einer sozialversicherungspflichtigen Anstellung bei einem Dienstleistungspool für die Beschäftigten wird oftmals der vergleichsweise geringe Lohn genannt, da die Abführung von Steuern und Sozialabgaben den erzielbaren Nettolohn senkt. Allerdings muß bei diesem Vergleich berücksichtigt werden, daß der Lohn auf dem Schwarzmarkt i.d.R. nur für jede tatsächlich geleistete Stunde bezahlt wird, während bei einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis dagegen auch Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, an Feiertagen und Urlaubszeiten sowie Urlaubs- und Weihnachtsgeld besteht.

Dienstleistungspools müssen aufgrund ihrer professionellen Organisation höhere Preise verlangen als auf dem Schwarzmarkt. Dies mag für die Haushalte auf den ersten Blick als Nachteil erscheinen. Doch können die genannten Vorteile von Dienstleistungspools - insbesondere die Vertretung bei Urlaub und Krankheit sowie die in der Regel höhere Qualität der Dienstleistung - die Akzeptanz der KundInnen für höhere Preise steigern.

2.2 Vermittlungsagenturen

Neben den Dienstleistungspools sind in den vergangenen Jahren auch sogenannte „Vermittlungsagenturen“ entstanden. Die Vermittlungsagenturen haben sich teilweise eigenständig entwickelt, teilweise sind sie von bestehenden Dienstleistungspools zusätzlich gegründet worden. Ziel der Vermittlungsagenturen ist es, Haushalten, die Bedarf und Interesse an einer Haushaltshilfe haben, eine geeignete MitarbeiterIn zu suchen und zu vermitteln. Ein markanter Unterschied zu Dienstleistungspools besteht also darin, daß die Vermittlungsagenturen nicht selber Arbeitgeberinnen der Beschäftigten sind, sondern lediglich die Beschäftigten an die Haushalte vermitteln.

Ein wesentlicher Grund für die Entstehung von Vermittlungsagenturen dürfte darin bestehen, daß die steuerliche Förderung von Haushaltshilfen bislang nur gewährt wird, wenn das Arbeitsverhältnis direkt zwischen Haushalt und Haushaltshilfe abgeschlossen wird. Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen über Pools, ist demgegenüber explizit von der steuerlichen Förderung ausgenommen. Ein weiterer Vorteil beim Konzept der Vermittlungsagenturen besteht aus der Sicht potentieller ExistenzgründerInnen darin, daß keine Arbeitgeberpflichten übernommen werden müssen und von daher sowohl das wirtschaftliche Risiko als auch der Investitionsbedarf deutlich geringer sind als bei der Gründung eines Dienstleistungspools.

Auch wenn ein einzelner Haushalt keinen ausreichenden Bedarf zur Schaffung eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatzes hat, können mehrere Haushalte ihren Bedarf koordinieren, um gemeinsam diese Voraussetzungen zu erfüllen. Allerdings ist dies recht aufwendig, und es besteht die Gefahr, daß sich der Zusammenschluß der Haushalte als instabil erweist, wenn sich der Bedarf oder die finanzielle Situation einzelner Haushalte ändert. Dies wirkt sich sowohl für die Haushalte als auch für die Beschäftigten negativ aus. Es kann passieren, daß bei der Kündigung eines Haushalts die Sozialversicherungsgrenze unterschritten wird, so daß keiner der Haushalte mehr von der steuerlichen Absetzbarkeit profitiert und die Beschäftigten unter die Geringfügigkeitsgrenze fallen. Somit birgt dieses System sowohl für die Beschäftigten als auch die Haushalte höhere Unsicherheiten.

Im Vergleich zu einem Arbeitsverhältnis beim Dienstleistungspool besteht für die Beschäftigten ein weiterer Nachteil in der direkten Abhängigkeit zum Haushalt als Arbeitgeber, die nach wie vor existiert und einer Aufwertung und Professionalisierung entgegensteht. Für die Beschäftigten kommen weitere Vorteile eines Dienstleistungspools wie Urlaubs- und Krankheitsvertretung, Einbindung in betriebliche Zusammenhänge und Qualifizierungsmöglichkeiten ebenfalls nicht zum Tragen.

3 Methodisches Vorgehen

Das Institut Arbeit und Technik beschäftigt sich schon seit einigen Jahren mit Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. An der Ent-

wicklung des Konzeptes von Dienstleistungspools und an der Umsetzung von Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen waren wir maßgeblich beteiligt. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der drei vom Frauenministerium NRW geförderten Modellprojekte und eines eigenfinanzierten Projektes zum Thema „Arbeitsplatz Privathaushalt“ verfolgen wir nicht nur die Entwicklung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen in Nordrhein-Westfalen, sondern auch im gesamten Bundesgebiet sowie die Erfahrungen mit ähnlichen Ansätzen in anderen europäischen Ländern (z.B. Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Österreich).

Die Entscheidung, eine bundesweite Befragung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen durchzuführen, haben wir getroffen, weil nach unserer Einschätzung ein erheblicher Mangel an quantitativen und qualitativen Informationen über die Arbeitsweise und Verbreitung solcher Initiativen bestand. Diese erscheinen uns aber erforderlich, um die politische Diskussion über dringend notwendige Veränderungen der Beschäftigungsförderung in diesem Bereich voranzutreiben.

Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, haben wir versucht, möglichst viele der bestehenden Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen in die Befragung einzubeziehen. Da zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Befragung keine vollständige Liste der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen existierte, haben wir in erster Linie auf unsere vielfältigen Kontakte zu Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen zurückgegriffen, die in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Anfragen und Gespräche entstanden sind.

Dieses eigene Verzeichnis haben wir mit einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Frühjahr 1998 erstellten Liste, die aufgrund einer Anfrage bei Ländern und Landesarbeitsämtern entstanden ist, abgeglichen. Sie beinhaltet Initiativen und Unternehmen, die einen Dienstleistungspool oder eine Vermittlungsagentur betreiben oder dies planen. Diejenigen, die sich auch nach telefonischer Auskunft noch in der Planungsphase befanden und die Arbeit noch nicht aufgenommen hatten, wurden nicht berücksichtigt.

Unserer Einschätzung nach konnten wir auf diese Weise mit den 84 angeschriebenen Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen den weitaus überwiegenden Teil der im Herbst 1998 existierenden Dienstleistungspools einbeziehen. Einen Anspruch auf Vollständigkeit können wir dennoch nicht erheben, zumal zwischenzeitlich eine Reihe weiterer Pools gegründet worden sind. Außerdem dürften sowohl privatwirtschaftliche Existenzgründungen als auch Vermittlungsagenturen nicht vollständig erfaßt sein, weil diese sowohl uns als auch anderen öffentlichen Stellen wie den Landesarbeitsämtern vermutlich nicht in jedem Falle bekannt geworden sind.

Alle angeschriebenen Projekte, Initiativen und Unternehmen wurden mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens schriftlich befragt. Der Fragebogen gliederte sich grob in vier Teile:⁵

⁵ Der zugrunde gelegte Fragebogen findet sich im Anhang.

- *Allgemeine Rahmenbedingungen:* Die Fragen richteten sich sowohl an Vermittlungsagenturen als auch an Dienstleistungspools. Hierbei standen Angaben zur (Projekt-) Förderung, zu Zielgruppen auf Seiten der Beschäftigten, zur Qualifizierung der MitarbeiterInnen sowie zur Größe und Zusammensetzung des Overheads im Vordergrund.
- *Fragen zur Arbeitsweise und den bisherigen Ergebnissen von Dienstleistungspools:* Dieser Teil des Fragebogens richtete sich ausschließlich an Projekte und Unternehmen, die als ArbeitgeberInnen der Beschäftigten fungieren. Die Fragen bezogen sich u.a. auf die Zahl der beschäftigten MitarbeiterInnen und deren Entlohnung, auf die Zahl und Zusammensetzung der KundInnen, das Spektrum der angebotenen und nachgefragten Dienstleistungen sowie auf die Höhe des Preises und dessen Gestaltung.
- *Angaben zur Arbeitsweise und den bisherigen Ergebnissen der Vermittlungsagenturen:* Dieser Teil des Fragebogens bezog sich auf diejenigen Projekte und Unternehmen, die auch oder ausschließlich Haushaltshilfen an Privathaushalte vermitteln. Hier interessierten uns u.a. Angaben zur Zahl der vermittelten MitarbeiterInnen, zu Zielgruppen unter den KundInnen sowie zur Art und Höhe der Vermittlungsgebühr.
- *Ergänzende Angaben zu bisherigen Problemen:* In einer offenen Frage am Ende des Fragebogens haben wir darum gebeten, Probleme und Schwierigkeiten in der bisherigen Arbeit zu benennen und anzugeben, wo aus ihrer Sicht Veränderungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen besteht.

Die Fragebögen wurden im November 1998 verschickt. Stichtag unserer Erhebung war der 31. Oktober 1998. Von den 84 angeschriebenen Initiativen, Projekten und Unternehmen haben 67 geantwortet, was einem Rücklauf von 79,8 % entspricht. Die große Resonanz führen wir einerseits darauf zurück, daß auch bei den Befragten selbst ein großes Interesse an mehr Transparenz bestand. Als förderlich für den Rücklauf dürfte sich andererseits auch ausgewirkt haben, daß wir zu den meisten Pools und Agenturen bereits zuvor telefonischen oder persönlichen Kontakt hatten.

62 der 67 zurückgeschickten Fragebögen konnten letztlich in die Auswertung aufgenommen werden, was bezogen auf die ursprünglich verschickten Bögen einem Anteil von 74 % auswertbaren Fragebögen entspricht. Bei den anderen fünf handelte es sich in zwei Fällen um unausgefüllte Bögen und in zwei Fällen um Projekte bzw. Unternehmen, die nach Durchsicht der Antworten nicht als Dienstleistungspool oder Vermittlungsagentur angesehen werden konnten. In einem Fall war die anvisierte Existenzgründung doch nicht realisiert worden.

Bei der Auswertung wurden sowohl alle Antworten auf die jeweiligen Fragen einzeln ausgewertet als auch bei zahlreichen Aspekten mögliche Querbezüge geprüft (z.B. das Verhältnis von Löhnen und Preisen und die Unterschiede zwischen Projekten und Unternehmen mit und ohne Projektförderung).

Bei der Darstellung der Befragungsergebnisse wurde für jede einzelne Frage die jeweils zur Verfügung stehende Anzahl von Antworten zugrunde gelegt. Je nachdem, wie viele Antworten bei der Auswertung der jeweiligen Frage zur Verfügung standen, können sich die angegebenen Prozentzahlen somit auf unterschiedliche absolute Werte beziehen. In den Auswertungen ist jeweils vermerkt, auf wieviele Antworten sich unsere Angaben stützen.

4 Ergebnisse der Befragung

Im folgenden werden die Ergebnisse der bundesweiten Befragung von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen dargestellt und analysiert. Im ersten Abschnitt werden zunächst allgemeine Informationen zu den Projekten und Unternehmen behandelt, wobei insbesondere auf die Standorte der Dienstleistungszentren und Vermittlungsagenturen, ihre Finanzierung, den Umfang des Overheads und den Stellenwert von Qualifizierung eingegangen wird. In Abschnitt 4.2 stehen die Arbeitsweise und Ergebnisse der Dienstleistungspools und in Abschnitt 4.3 die Vermittlungsagenturen im Mittelpunkt. Abschnitt 4.4 gibt einen Überblick über Probleme und Verbesserungsvorschläge, die von seiten der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen genannt wurden.

4.1 Rahmendaten

Die allgemeinen Informationen, auf die wir in diesem Abschnitt eingehen, beziehen sich auf alle von uns befragten Projekte und Unternehmen, das heißt, sowohl auf die Dienstleistungspools als auch auf die Vermittlungsagenturen.

Bei den 62 von uns befragten Initiativen handelt es sich um 49 ‚reine‘ Dienstleistungspools und um eine ‚reine‘ Vermittlungsagentur. Zwölf Projekte bzw. Unternehmen arbeiten sowohl als Dienstleistungspool als auch als Vermittlungsagentur.

Der Blick auf die regionale Verteilung macht deutlich (vgl. Tabelle 1), daß sich die meisten Dienstleistungspools/-zentren und Vermittlungsagenturen in den alten Bundesländern befinden: Während es sich in 51 Fällen (82,3 %) um westdeutsche Projekte und Unternehmen handelt, haben lediglich sieben Projekte/Unternehmen (11,3 %) ihren Sitz in Ostdeutschland. Darüber hinaus ist Berlin der Standort von vier (6,4 %) weiteren Dienstleistungspools. Spitzenreiter unter den Bundesländern ist Nordrhein-Westfalen mit 13 Initiativen und Unternehmen.⁶

⁶ Ein Grund dafür, daß die absolut höchste Anzahl an Projekten/Unternehmen, die sich an unserer Befragung beteiligt haben, in Nordrhein-Westfalen angesiedelt ist, könnte neben der Größe des Bundeslandes auch darin

Tabelle 1: Regionale Verteilung der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen

Bundesland	absolut	in %
Nordrhein – Westfalen	13	21
Bayern	12	19,4
Hessen	10	16
Niedersachsen	5	8
Baden – Württemberg	4	6,5
Schleswig – Holstein	3	4,8
Rheinland - Pfalz	3	4,8
Bremen	1	1,6
Berlin	4	6,5
Sachsen	3	4,8
Thüringen	2	3,2
Mecklenburg - Vorpommern	1	1,6
Brandenburg	1	1,6

© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die meisten Projekte und Unternehmen konzentrieren sich auf die Beschäftigung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen. Dies kann u.a. daran liegen, daß eine Zielgruppenorientierung durch die geltenden Förderbedingungen vorgegeben wird oder Beschäftigte nur aus diesem Personenkreis rekrutiert werden können. 71 % der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen haben angegeben, daß Langzeitarbeitslose zu ihren Zielgruppen zählen. In 60 % der Projekte/Unternehmen stehen zudem Sozialhilfebeziehende und in fast der Hälfte der Fälle (48,3 %) die Gruppe der Wiedereinsteigerinnen im Mittelpunkt. Etwas mehr als ein Fünftel (21 %) der Projekte und Unternehmen konzentriert sich dagegen auf keine spezielle Zielgruppe. Diese Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen stehen grundsätzlich allen Personen offen, die Interesse an einer Beschäftigung im haushaltsbezogenen Bereich haben.

4.1.1 Finanzierung und Förderung

bestehen, daß wir im Vergleich zu den anderen Bundesländern wesentlich intensivere Kontakte zu nordrhein-westfälischen Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen haben und damit auch besser über die Existenz von Projekten und Unternehmen informiert sind.

Eine wesentliche Finanzierungsquelle der Projekte und Unternehmen stellen die Erlöse aus den verkauften Dienstleistungen dar. Darüber hinaus ist es auch möglich, öffentliche Fördergelder zu erhalten, wobei verschiedene Varianten denkbar sind.

Zum einen können die Initiativen eine Projektförderung erhalten, die in der Regel als Anschubfinanzierung zeitlich begrenzt ist und unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Die Mittel stammen z.B. von seiten der Bundesländer und Kommunen, vom Bund oder der EU. Beispiele für derartige Fördertöpfe sind das Bundesprogramm ‚Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik‘ oder der bayerische ‚Arbeitsmarktfonds‘. Ob und wieviel öffentliche Gelder gewährt werden, hängt dabei immer auch von politischen Entscheidungen ab.

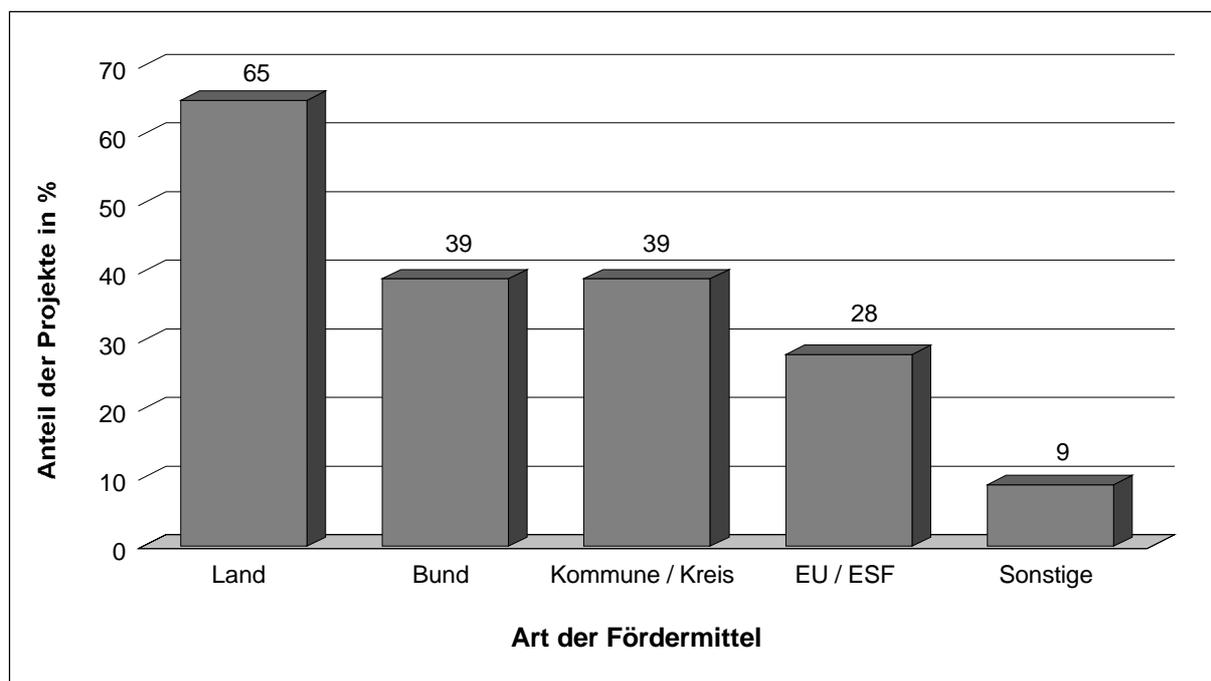
Zum anderen haben Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen ebenso wie jedes andere Unternehmen die Möglichkeit, für die Einstellung von Beschäftigten (z.B. Langzeitarbeitslosen) zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse zu erhalten.

Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen, daß 46 Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen (74,2 %) eine Projektförderung aus öffentlichen Mitteln erhalten bzw. erhalten haben. 16 Unternehmen erhalten bzw. erhielten dagegen keine derartigen Fördergelder. Es handelt sich hierbei jedoch lediglich in sieben Fällen um ‚echte‘ Existenzgründungen. Die anderen neun Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen befinden sich z.B. in der Trägerschaft von Vereinen, Beschäftigungsgesellschaften oder Wohlfahrtsverbänden. 95 % der Projekte und Unternehmen nutzen bzw. nutzten außerdem die Möglichkeit der individuellen Förderung einzelner MitarbeiterInnen (Lohnkostenzuschüsse des Arbeits- bzw. Sozialamtes). Lediglich zwei Initiativen erhalten oder erhielten keinerlei öffentliche Mittel.

Die Projektförderung kann ganz unterschiedliche Quellen haben, und häufig werden Gelder aus verschiedenen Finanztöpfen miteinander kombiniert: Wie Abbildung 2 verdeutlicht, erhalten/erhielten die meisten Projekte (65 %) Mittel des jeweiligen Landes. Darüber hinaus werden/wurden jeweils 18 Projekte (39 %) über Bundesmittel und/oder Gelder der jeweiligen Kommunen bzw. Landkreise finanziert. 13 Projekte (28 %) erhalten/erhielten außerdem europäische Fördergelder (z.B. ESF). Vier Projekte (9 %) werden über sonstige Mittel (z.B. der Evangelischen Kirche, des DGB) gefördert.

Abbildung 2: Art der Projektförderung (n=46)

(Mehrfachnennungen möglich)



© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der Zeitraum der Projektförderung erstreckt sich von 7,5 Monaten bis hin zu fünf Jahren. Die durchschnittliche Förderdauer aller Projekte beträgt 29 Monate. Die Hälfte der befragten Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen werden/wurden über einen längeren Zeitraum hinweg gefördert: 16 Projekte (36 %) erhalten/erhielten eine dreijährige Förderung, bei sechs Projekten (14 %) beträgt/betrug die Förderdauer sogar mehr als drei Jahre. Demgegenüber werden/wurden nur acht Projekte (18 %) zwölf Monate lang gefördert.

Deutliche Unterschiede sind zwischen ‚reinen‘ Dienstleistungspools und jenen, die gleichzeitig auch eine Vermittlungsagentur betreiben, vorhanden. Während die durchschnittliche Förderdauer bei den ‚reinen‘ Pools ca. 26 Monate beträgt, liegt sie bei den Dienstleistungszentren plus Vermittlungsagentur bei 38 Monaten und damit deutlich über dem Durchschnitt. Auch der Zeitraum der Förderung ist bei den verschiedenen Betriebsformen unterschiedlich: Bei den ‚reinen‘ Dienstleistungspools beträgt die niedrigste Förderdauer 7,5 Monate und die höchste vier Jahre. Der Förderzeitraum von Dienstleistungspools, die auch als Vermittlungsagentur fungieren, reicht dagegen von einem Jahr bis hin zu fünf Jahren. Wir sehen allerdings keine plausible sachliche Begründung für diese Unterschiede.

Bis Ende 1998 war die Förderung von neun Projekten (14,5 %) ausgelaufen, zwei dieser Projekte haben eine jeweils einjährige Verlängerung der Fördermittel erhalten. Daher stellt sich

die Frage, ob und wie sich die Situation der Initiativen nach dem Förderende geändert hat.⁷ Die derzeitige Situation dieser Projekte sieht recht unterschiedlich aus: Drei der sieben Initiativen arbeiten zur Zeit zwar kostendeckend, dies jedoch nur unter teilweise erheblich veränderten Bedingungen. So wurde z.B. der Overhead reduziert, das Entgelt der Beschäftigten gesenkt, die MitarbeiterInnen werden nur noch auf Honorarbasis beschäftigt und Qualifizierungen nicht mehr durchgeführt. Zwei weitere Projekte werden in Form von Existenzgründungen weitergeführt, wobei in einem Fall ein Antrag auf neue Fördergelder gestellt worden ist. Zwei weitere Dienstleistungspools werden ihre Arbeit in Kürze einstellen.

Anhand dieser Ergebnisse wird deutlich, daß die Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen nach dem Auslaufen der Fördergelder einer sehr schwierigen Situation gegenüberstehen. Selbst wenn die Projekte nicht unmittelbar aufgeben, kann die ursprüngliche Arbeitsweise kaum weiter fortgesetzt werden. Es sind vielmehr erhebliche Einschnitte in den Arbeits- und Organisationsstrukturen erforderlich, um überhaupt weiter bestehen zu können. Diese Resultate sind vor dem Hintergrund, daß im Laufe des Jahres 1999 die Förderung für insgesamt zwölf weitere Projekte enden wird, besonders problematisch.

4.1.2 Overhead

Der Overhead in den Projekten und Unternehmen nimmt alle Management- und Verwaltungsfunktionen wahr, die mit der Arbeit in den Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen verbunden sind. Hierzu gehören z.B. Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, KundInnenakquise und -betreuung, Einsatzplanung, MitarbeiterInnenbetreuung sowie sämtliche administrativen Aufgaben. Angesichts der Vielzahl an Aufgaben und deren Bedeutung ist der Aufwand für diese Tätigkeiten nicht zu unterschätzen und eine ausreichende Ausstattung des Overheads erforderlich.

Die 62 befragten Projekte und Unternehmen beschäftigten zum Befragungszeitpunkt 200 Personen, die mit Management- und Verwaltungsaufgaben betraut sind. Insgesamt besetzen diese Personen umgerechnet 122 Vollzeitstellen, was einer durchschnittlichen Ausstattung des Overheads mit ca. 2,1 Stellen pro Projekt bzw. Unternehmen entspricht.⁸

Die Spanne ist hier extrem groß: Sie liegt zwischen 0,25 und 8 Stellen. In mehr als der Hälfte der Fälle (53 %) stehen im Overhead weniger als zwei Stellen zur Verfügung. Zwölf Initiativen besetzen genau eine Overhead-Stelle, 15 Projekte und Unternehmen haben zwischen einer und zwei Stellen. Fünf Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen verfügen sogar über

⁷ Diese Ergebnisse beruhen auf persönlichen Gesprächen mit den jeweiligen Projektverantwortlichen, die im Anschluß an die bundesweite Befragung geführt wurden.

⁸ Da drei Projekte/Unternehmen hierzu keine genauen Angaben gemacht haben, bezieht sich diese Zahl auf 59 Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen.

weniger als eine Stelle für Management- und Verwaltungstätigkeiten. Demgegenüber haben sieben Projekte und Unternehmen mehr als drei Overhead-Stellen.

Nicht überraschend ist, daß die durchschnittliche Anzahl der Stellen im Overhead in den Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen ohne Projektförderung mit durchschnittlich 1,57 Stellen um mehr als eine halbe Stelle niedriger liegt als bei jenen mit Projektförderung (2,2 Stellen).

Weniger Einfluß auf die Größe des Overheads hat dagegen die Arbeitsweise. Denn der Overhead ist bei den Projekten und Unternehmen, die sowohl einen Dienstleistungspool als auch eine Vermittlungsagentur betreiben (durchschnittlich 2,2 Stellen) nicht wesentlich größer als bei den ‚reinen‘ Dienstleistungspools (1,97).

Interessant ist weiterhin, aus welchen Funktionen bzw. Fachrichtungen sich der Overhead in den Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen zusammensetzt und welchen Anteil die einzelnen Positionen jeweils am gesamten Overhead haben. Denn dadurch läßt sich u.a. der Stellenwert der jeweiligen Positionen erkennen. Grundsätzlich sind hier folgende Funktionen denkbar: Projektleitung, hauswirtschaftliche Fachkraft, Verwaltungskraft, SozialpädagogIn sowie sonstige MitarbeiterInnen. Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen diesbezüglich folgendes:

- Der überwiegende Teil der Projekte und Unternehmen (84 %) hat eine Projektleiterin/einen Projektleiter. 44 (36 %) der insgesamt 122 Vollzeitstellen im Overhead sind der Projektleitung zugeordnet. In der Hälfte der Fälle handelt es sich dabei um Vollzeitstellen.
- Angesichts dessen, daß sich Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen auf haushaltsbezogene Dienstleistungen konzentrieren (vgl. Abschnitt 4.2.3), ist überraschend, daß lediglich etwas mehr als die Hälfte der Projekte und Unternehmen (52 %) eine hauswirtschaftliche Fachkraft beschäftigt. 24 Stellen (20 %) des gesamten Overheads sind in diesem Bereich angesiedelt.
- Da mit der Arbeit in den Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen vielfältige administrative Aufgaben verbunden sind, ist es erstaunlich, daß nur knapp 60 % der Projekte und Unternehmen eine Verwaltungskraft einsetzen. Es ist somit davon auszugehen, daß Verwaltungsaufgaben durch andere Personen (z.B. Projektleitung) erfüllt oder diese (zumindest teilweise) ausgelagert werden. Die Verwaltungskräfte haben 30 der 122 Stellen (24 %) des gesamten Overheads inne.
- Die Funktion einer sozialpädagogischen Fachkraft spielt keine große Rolle für die Projekte und Unternehmen, denn lediglich knapp ein Drittel der Initiativen besetzen eine derartige Position. Mit 11 % der Stellen haben sie somit nur einen geringen Anteil am gesamten Overhead.

- Darüber hinaus beschäftigen 21 % der Projekte sonstige Fachkräfte, z.B. eine Geschäftsführerin bzw. einen Geschäftsführer.

Einen bedeutsamen Aspekt stellt auch das Verhältnis der Stellen im Overhead zu der Anzahl an MitarbeiterInnen dar. Es ist davon auszugehen, daß mit steigender Anzahl an Beschäftigten auch ein größerer Bedarf an Stellen im Management bzw. in der Verwaltung vorhanden ist. Die Ergebnisse zeigen, daß sich dieses Verhältnis in der Praxis sehr unterschiedlich gestaltet: Es reicht von 0,74 MitarbeiterInnen bis hin zu 36 Beschäftigten pro Stelle in Management/Verwaltung. Durchschnittlich betreut eine Overhead-Stelle 6,3 MitarbeiterInnen, wobei in mehr als der Hälfte der Fälle (53 %) fünf bis zehn Beschäftigte auf eine Person im Overhead entfallen.

4.1.3 Qualifizierung

KundInnen von Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen stellen in der Regel hohe Ansprüche an die Ausführung der Dienstleistungen und auch an das persönliche Auftreten der MitarbeiterInnen. Die DienstleisterInnen müssen nicht nur über ein hohes Maß an Fachkompetenz verfügen, sondern auch Organisationstalent, Zuverlässigkeit und die Fähigkeit zum eigenständigen Arbeiten besitzen, weil sie nicht unter direkter Anleitung tätig sind. Da viele KundInnen außerdem während der Dienstleistungserbringung anwesend sind und die Arbeitskräfte somit mit sehr unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen konfrontiert sind, müssen sie zudem ein hohes Maß an sozialer Kompetenz besitzen. Es zeigt sich daher, daß die Beschäftigten hohe Anforderungen erfüllen müssen, wofür sie allerdings - insbesondere angesichts der Konzentration auf bestimmte arbeitsmarktpolitische Zielgruppen (vgl. S. 22) - häufig nicht die erforderlichen Voraussetzungen mitbringen.

Die Qualifizierung der MitarbeiterInnen kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Es stellt sich daher die Frage, ob die Schulung der Beschäftigten tatsächlich ein wichtiges Element des Unternehmenskonzeptes von Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen darstellt. Die Ergebnisse unserer Befragung belegen eindeutig, daß die Qualifizierung der MitarbeiterInnen in den Projekten und Unternehmen eine wichtige Rolle spielt: 51 der befragten Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen (85 %) geben an, die Beschäftigten zu qualifizieren.⁹ In fast der Hälfte der Fälle (47 %) findet die Qualifizierung sowohl vor der Arbeitsaufnahme der Beschäftigten als auch beschäftigungsbegleitend statt. 21 Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen (41,2 %) schulen die Beschäftigten ausschließlich beschäftigungsbegleitend, sechs Projekte/Unternehmen (11,8 %) lediglich vor der Arbeitsaufnahme.

⁹ Aus Vereinfachungsgründen werden hier die Begriffe ‚Beschäftigte‘ und ‚MitarbeiterIn‘ verwendet, wohl wissend, daß sie auf Vermittlungsagenturen nicht zutreffen.

Der Umfang der Qualifizierung in den Projekten und Unternehmen ist dabei sehr unterschiedlich. Durchschnittlich werden die Beschäftigten etwas mehr als drei Monate (12,8 Wochen) lang geschult. Das Spektrum reicht jedoch von 12 Stunden bis hin zu zwei Jahren, wobei in mehr als der Hälfte der Fälle (52 %) die Dauer der Qualifizierung maximal fünf Wochen beträgt. Lediglich vier Projekte/Unternehmen qualifizieren ihre Beschäftigten sechs Monate oder länger. In diesem Zusammenhang zeigen sich jedoch sehr große Unterschiede zwischen den Dienstleistungspools/Vermittlungsagenturen mit und ohne Projektförderung: Während die Beschäftigten in Zentren und Agenturen mit Projektförderung durchschnittlich 14,4 Wochen geschult werden, ist die Qualifizierung in Initiativen ohne Projektförderung mit durchschnittlich drei Wochen erheblich kürzer.

Die Bandbreite des Umfangs der berufsbegleitenden Qualifizierung reicht von 0,5 Stunden im Monat bis hin zu 80 Stunden monatlich.¹⁰ Die Mehrzahl der Dienstleistungszentren und Vermittlungsagenturen schulen ihre MitarbeiterInnen entweder bis zu fünf Stunden monatlich (34 % der Projekte/Unternehmen) oder zwischen sechs und zehn Stunden pro Monat (31 % der Projekte/Unternehmen). Auch bei dieser Art der Qualifizierung sind deutliche Unterschiede zwischen Projekten/Unternehmen mit einer projektbezogenen Förderung (durchschnittlich 18 Stunden monatlich) und ohne Projektförderung (durchschnittlich 6,5 Stunden im Monat) vorhanden.

Aus dem hohen Anteil von Projekten und Unternehmen mit Qualifizierungsaktivitäten läßt sich schlußfolgern, daß der Qualifizierung der Beschäftigten ein hoher Stellenwert beigemessen und diese offensichtlich als notwendig angesehen wird. Angesichts der Tatsache, daß die meisten MitarbeiterInnen in Teilzeit arbeiten (vgl. Abschnitt 4.2.1), wird dafür auch viel Zeit investiert. Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen, die eine Projektförderung erhalten, können Qualifizierung offenbar häufiger und vor allem in deutlich größerem Umfang realisieren als diejenigen, die keine Projektförderung erhalten.

4.2 Zur Arbeitsweise von Dienstleistungspools

Im Zentrum dieses Abschnitts steht die Arbeitsweise der befragten Dienstleistungspools. Wir gehen dabei insbesondere auf die Zahl und Struktur der Beschäftigten, ihre Entlohnung, die KundInnen sowie die Preise für die Dienstleistungen ein.

4.2.1 Beschäftigte

¹⁰ Der hohe Anteil an berufsbegleitender Qualifizierung läßt sich damit erklären, daß dieses Projekt erst Mitte letzten Jahres gegründet und zum Untersuchungszeitpunkt noch in den ‚Kinderschuhen‘ steckte.

Ende Oktober 1998 beschäftigen die befragten 61 Dienstleistungspools insgesamt 847 MitarbeiterInnen. Außerdem waren bis zu diesem Zeitpunkt weitere 209 Beschäftigte aus den Unternehmen und Projekten bereits wieder ausgeschieden.¹¹ Die Anzahl an aktiven Beschäftigten in den einzelnen Projekten und Unternehmen reicht von einer MitarbeiterIn bis hin zu 62 Beschäftigten. Durchschnittlich arbeiten 13,89 Personen in jedem Dienstleistungspool. 88 % der MitarbeiterInnen sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 12 % geringfügig. Die 96 geringfügig Beschäftigten konzentrieren sich auf 16 Projekte und Unternehmen; ihr Anteil liegt dabei zwischen 12 % und 88 %.

Der überwiegende Teil der Dienstleistungspools (70 %) beschäftigt ausschließlich Frauen. Bei den 18 Projekten und Unternehmen, in denen auch Männer arbeiten, liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten zwischen 29 % und 95 %.

Die MitarbeiterInnen der Dienstleistungspools arbeiten vorrangig in Teilzeit, wobei das Personal in 23 Fällen ausschließlich teilzeitbeschäftigt ist. Bei den übrigen Dienstleistungspools liegt der Vollzeitanteil zwischen 5 % und 100 %; lediglich vier Projekte/Unternehmen beschäftigen ihre MitarbeiterInnen ausschließlich in Vollzeit.

In fünf Dienstleistungspools liegt der Männeranteil höher als 20 %. Interessant ist, daß die Beschäftigten in diesen Fällen überwiegend in Vollzeit tätig sind, ein Projekt arbeitet sogar ausschließlich mit Vollzeitbeschäftigten.

Fast drei Viertel (74 %) aller MitarbeiterInnen arbeiten in Dienstleistungspools, die eine Projektförderung erhalten. Hinsichtlich des Umfangs von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sind krasse Unterschiede zwischen Dienstleistungspools mit und ohne Projektförderung vorhanden: Während in den Dienstleistungspools mit Projektförderung 96,7 % der MitarbeiterInnen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und 80 % der Dienstleistungspools ausschließlich sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse anbieten, stellt sich die Situation bei den Zentren ohne Projektförderung völlig anders dar. Hier sind lediglich zwei Drittel der MitarbeiterInnen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, und bis auf vier Ausnahmen haben alle Unternehmen auch geringfügig Beschäftigte. Deren Anteil liegt dabei zwischen 17 % und 88 %.

Kaum überraschend ist außerdem, daß in 13 der insgesamt 16 Dienstleistungspools, die mit geringfügig Beschäftigten arbeiten, ausschließlich Frauen tätig sind. Bei den anderen drei Zentren mit geringfügig Beschäftigten liegt der Frauenanteil zwischen 83 % und 95 %.

4.2.2 Entlohnung

¹¹ Diese Zahl bezieht sich auf die 50 Dienstleistungspools, die hierzu eine Angabe gemacht haben.

Im Zusammenhang mit der Entlohnung ist wichtig, daß die Höhe des Gehaltes - ähnlich wie die Höhe des Preises (vgl. Abschnitt 4.2.4) - aus zwei verschiedenen Blickwinkeln her betrachtet werden kann und damit auch unterschiedlich bewertet wird. Die Beschäftigten werden das Entgelt wahrscheinlich als eher niedrig einschätzen, da sich der erzielbare Lohn durch die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohn- und evtl. Kirchensteuer reduziert. Im Vergleich zum Schwarzmarkt, auf den die Arbeitskräfte in der Regel ca. 15 DM pro Stunde ‚brutto-für-netto‘ bekommen, erhalten sie damit ein deutlich niedrigeres Gehalt, insbesondere dann, wenn ihr Einkommen nach Steuerklasse V besteuert wird.¹² Aus Sicht der Dienstleistungspools bilden die Löhne dagegen einen großen Teil ihrer Personalkosten. Für die Projekte und Unternehmen ist bedeutsam, daß nicht allein die Bruttolöhne der Beschäftigten relevant sind, sondern gleichzeitig auch immer mit berücksichtigt werden muß, daß sich daraus Lohnnebenkosten (z.B. Sozialversicherungsbeiträge, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc.) ergeben, die sie ebenfalls zahlen müssen.

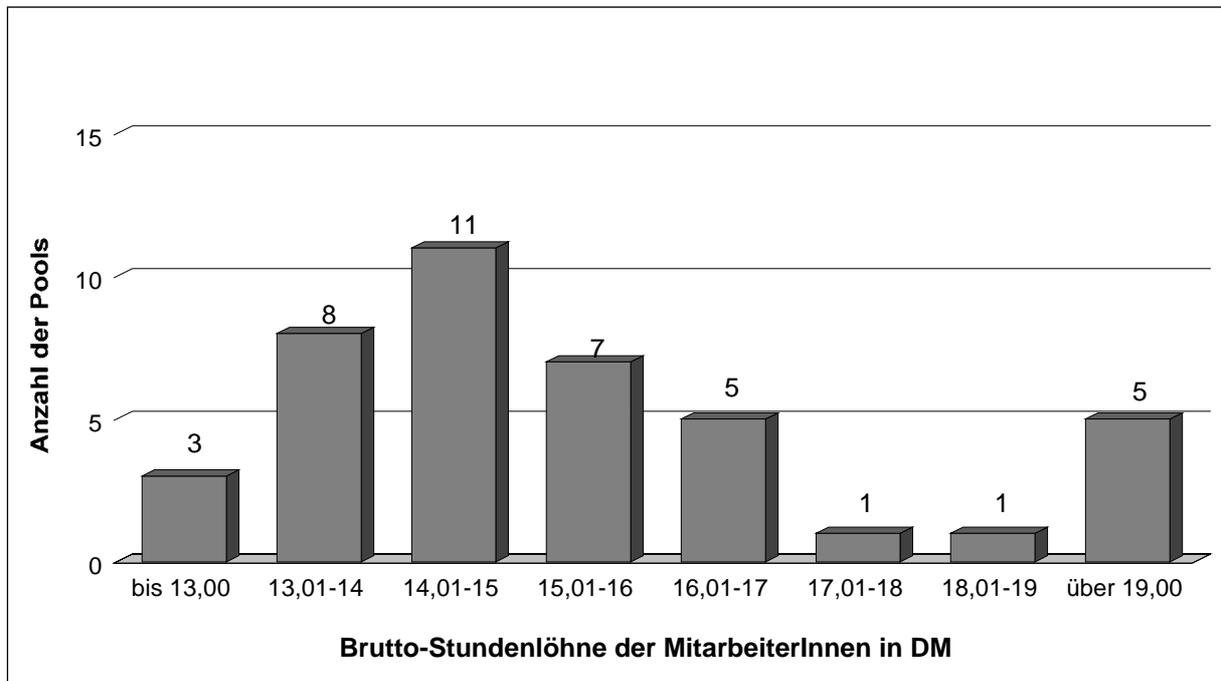
Dienstleistungspools unterwerfen sich in der Regel bestimmten Qualitätskriterien in bezug auf die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten. Die tarifliche Entlohnung der MitarbeiterInnen stellt dabei einen wesentlichen Aspekt dar. Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen, daß der überwiegende Teil der befragten Dienstleistungspools dieses Kriterium erfüllt, denn 86 % der Projekte und Unternehmen entlohnen die Beschäftigten nach Tarif oder in Anlehnung an einen Tarifvertrag. Dabei werden ganz unterschiedliche Tarifverträge angewendet wie z.B. der des Gebäudereinigerhandwerkes oder des Deutschen Hausfrauen-Bundes.

Das Durchschnittsgehalt der MitarbeiterInnen in den befragten Pools liegt bei 15,29 DM brutto je Stunde.¹³ Die Spanne der gezahlten Löhne ist dabei allerdings enorm groß: Sie reicht von 8 DM bis hin zu 26 DM brutto pro Stunde. Interessant ist, daß lediglich 29,3 % der Projekte und Unternehmen ein Gehalt von über 16 DM brutto pro Stunde zahlen, diese Dienstleistungspools jedoch 42 % aller MitarbeiterInnen beschäftigen. Die Hälfte dieser Beschäftigten erhält sogar ein Entgelt von über 19 DM brutto je Stunde. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Gehaltsstruktur in den Dienstleistungspools.

Abbildung 3: Verteilung der Stundenlöhne in Dienstleistungspools (n=41)

¹² Wie bereits erwähnt, ist hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Löhne auf dem Schwarzmarkt nur dann gezahlt werden, wenn die Dienstleistung tatsächlich erbracht wird. Im Gegensatz dazu erhalten die MitarbeiterInnen von Dienstleistungspools ihren Lohn durchgängig, das heißt, auch bei Krankheit, Urlaub, an Feiertagen etc..

¹³ Die Ergebnisse zu den Stundenlöhnen der Beschäftigten beziehen sich nur auf 41 Projekte und Unternehmen (67 % aller Pools), die konkrete Angaben zur Entlohnung gemacht haben. Einige Dienstleistungspools haben dabei eine Spannweite der Löhne angegeben. In diesen Fällen wurde jeweils der durchschnittliche Wert ermittelt und dieser dann in die Auswertung einbezogen.



© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 2 veranschaulicht, daß große Unterschiede bei den Löhnen zwischen west- und ostdeutschen Dienstleistungspools vorhanden sind: Während das Durchschnittsgehalt in westdeutschen Projekten und Unternehmen bei 15,79 DM brutto pro Stunde liegt, verdienen ostdeutsche MitarbeiterInnen im Durchschnitt über 4 DM weniger. Ebenso sind die Gehaltsspannen in den beiden Teilen Deutschlands sehr unterschiedlich: So liegt das Spektrum in Westdeutschland zwischen 13,29 DM und 26 DM brutto/Stunde, während die Stundenlöhne in den neuen Bundesländern 8 DM bis 14,25 DM brutto betragen. Der absolut höchste Brutto-Stundenlohn von 26 DM wird von einem Dienstleistungspool ohne Projektförderung in Westdeutschland bezahlt, den niedrigsten Lohn von 8 DM brutto je Stunde erhalten die MitarbeiterInnen eines Zentrums mit Projektförderung in den neuen Bundesländern.

Tabelle 2: Bruttolöhne der Beschäftigten (Angaben in DM pro Stunde)

	Durchschnitt	Spanne von... bis...
alle Dienstleistungspools	15,29	8,00 bis 26,00
Westdeutschland	15,79	13,29 bis 26,00
Ostdeutschland	11,68	8,00 bis 14,25
mit Projektförderung	15,47	13,13 bis 24,74
ohne Projektförderung	14,87	8,00 bis 26,00

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 2 macht außerdem deutlich, daß die Bruttolöhne in Dienstleistungspools mit und ohne Projektförderung dagegen nur wenig variieren: Die durchschnittliche Entlohnung in Pools mit Projektförderung beträgt 15,47 DM brutto pro Stunde, während der Stundenlohn in Pools ohne Projektförderung mit durchschnittlich 14,87 DM nur wenig niedriger liegt.

Wir haben weiterhin analysiert, ob zwischen einem hohen Männeranteil und der Gehaltsstruktur Zusammenhänge festzustellen sind. Leider haben aber lediglich zwei Dienstleistungspools mit einem Frauenanteil unter 80 % nähere Angaben zur Entlohnung ihrer MitarbeiterInnen gemacht. Der Bruttolohn in diesen beiden Zentren liegt jedoch mit durchschnittlich ca. 20 DM je Stunde deutlich über dem Durchschnitt der gezahlten Löhne in allen Projekten und Unternehmen.

4.2.3 KundInnen

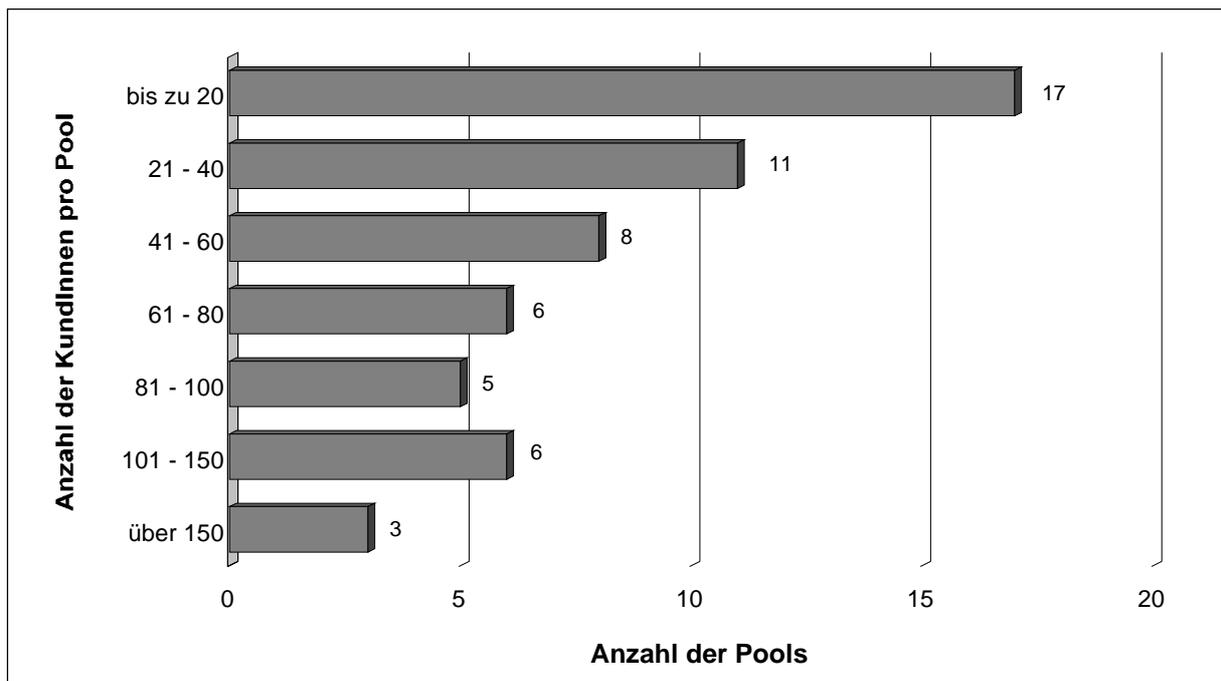
Die befragten Dienstleistungspools hatten Ende Oktober 1998 insgesamt 3.571 KundInnen, wobei die einzelnen Projekte und Unternehmen zwischen zwei und 533 KundInnen bedienen.¹⁴

Durchschnittlich hat jeder Dienstleistungspool somit ca. 64 KundInnen.¹⁵ Abbildung 4 macht deutlich, daß die Hälfte der Projekte und Unternehmen maximal 40 KundInnen haben, wobei eine Anzahl von bis zu 20 KundInnen überwiegt.

Abbildung 4: Anzahl der KundInnen je Dienstleistungspools (n=56)

¹⁴ Die Projekte und Unternehmen haben im Laufe der Zeit sicherlich wesentlich mehr Aufträge akquiriert, da davon auszugehen ist, daß einige KundInnen zwischenzeitlich wieder gekündigt haben. Genaue Angaben liegen uns hierzu jedoch nicht vor.

¹⁵ Dieses Ergebnis bezieht sich auf die 56 Pools, die hierzu eine Angabe gemacht haben.



© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

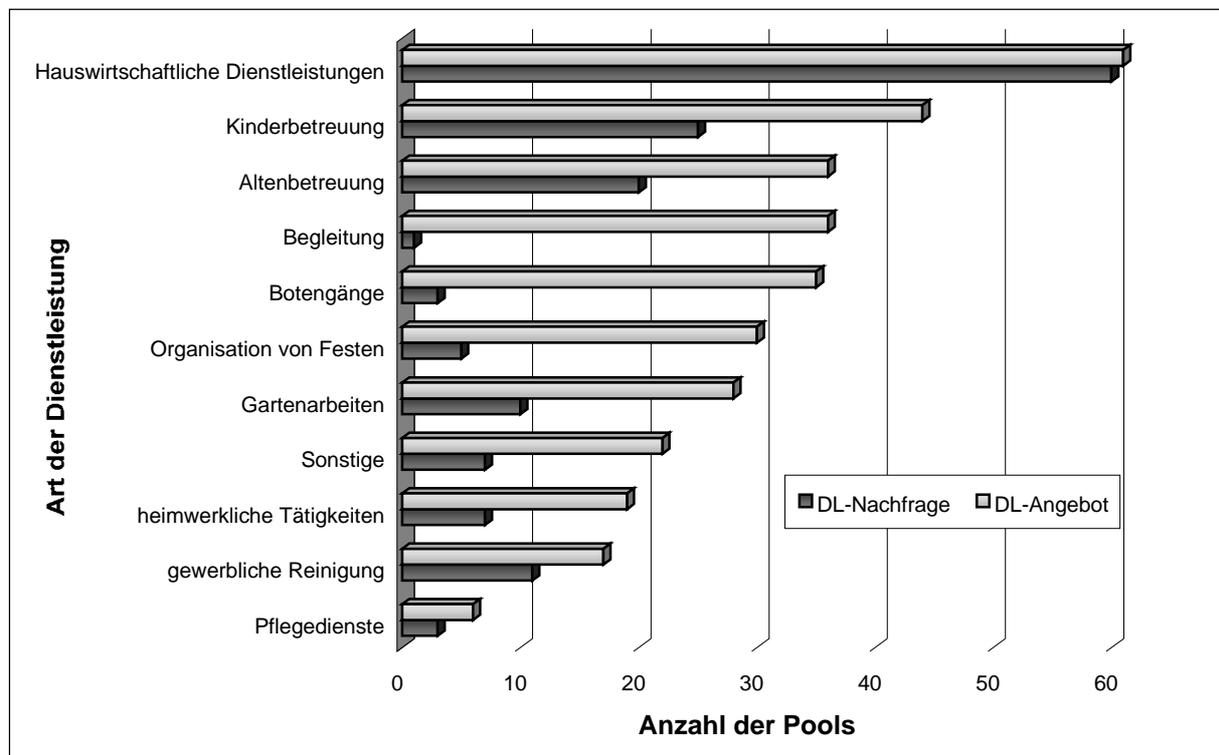
Interessant ist in diesem Zusammenhang, wieviele KundInnen von den einzelnen Beschäftigten betreut werden. Hier zeigt sich, daß auf jede Mitarbeiterin/jeden Mitarbeiter durchschnittlich 4,6 KundInnen entfallen, wobei die Spanne jedoch sehr groß ist: Der niedrigste Wert liegt hier bei 0,39 KundInnen pro Mitarbeiterin, der höchste Wert beträgt 13,83 KundInnen je Beschäftigte.¹⁶ Fünf Dienstleistungspools haben diesbezüglich ein Verhältnis kleiner eins, das heißt, es sind mehr MitarbeiterInnen als KundInnen vorhanden. Dies läßt sich u.a. darauf zurückführen, daß hier mehrere Beschäftigte bei einem Kunden bzw. bei einer Kundin tätig sind oder die Dienstleistungspools Probleme bei mit der Auftragsgewinnung haben. Im Gegensatz dazu haben die MitarbeiterInnen in zehn Zentren jeweils mehr als acht KundInnen; in allen Fällen handelt es sich dabei um Dienstleistungspools, die keine Projektförderung erhalten.

Wenngleich alle Projekte und Unternehmen Privathaushalte bedienen, konzentrieren sich dennoch nicht alle ausschließlich auf diesen Bereich. Denn mehr als die Hälfte (52,5 %) der Dienstleistungspools ist auch im gewerblichen Bereich tätig, und 36 % der Zentren erbringen ihre Serviceleistungen auch für öffentliche und soziale Einrichtungen. Die Ergebnisse zeigen zwar, daß mehr als drei Viertel (78 %) aller KundInnen private Haushalte sind; gleichwohl wird deutlich, daß eine Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen über einen Dienstleistungspool nicht nur von seiten der privaten Haushalte besteht. Möglicherweise ist dies auch ein Hinweis darauf, daß die Dienstleistungspools auf zusätzliche Aufträge aus dem nicht-privaten Bereich angewiesen sind, um ‚überleben‘ zu können.

¹⁶ Bei diesem Ergebnis wurden nur die Dienstleistungspools berücksichtigt, die sowohl eine Angabe zu den KundInnen als auch zu den MitarbeiterInnen gemacht haben. Dadurch reduziert sich die zugrundegelegte Beschäftigtenzahl auf 773.

Die meisten Dienstleistungspools bieten neben hauswirtschaftlichen Tätigkeiten im engeren Sinne wie Reinigung, Bügeln etc. eine breite Palette an weiteren Dienstleistungen an. Zu diesen Dienstleistungen zählen z.B. Gartenarbeiten, Kinder- und Altenbetreuung sowie Botengänge und Begleitung zu Behörden. Abbildung 5 verdeutlicht jedoch, daß sich die Nachfrage der KundInnen auf ganz bestimmte Dienstleistungen konzentriert. Spitzenreiter sind hier erwartungsgemäß die hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, mit deutlichem Abstand gefolgt von Kinder- und Altenbetreuung. Andere Tätigkeiten spielen dagegen eher eine untergeordnete Rolle. Insbesondere bei den beiden Dienstleistungen ‚Botengänge‘ und ‚Begleitung bei Behördengängen‘ ist die Diskrepanz zwischen dem Anteil der Pools, die diese anbieten, und dem Anteil der KundInnen, die diese Leistungen nachfragen, extrem groß.

Abbildung 5: Dienstleistungsangebot und Dienstleistungsnachfrage (n=61)
(Mehrfachnennungen möglich)



© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Gründe für die deutliche Kluft zwischen Dienstleistungsangebot und -nachfrage können sehr unterschiedlich sein: So besteht möglicherweise kein Bedarf an anderen Dienstleistungen außer den hauswirtschaftlichen Dienstleistungen im engeren Sinne, die (potentiellen) KundInnen sind nicht (ausreichend) darüber informiert, daß die Zentren andere Leistungen ebenfalls anbieten, oder aus finanziellen Gründen können nur ganz bestimmte - jene, die mit der größten Entlastung verbunden sind - eingekauft werden.¹⁷

Lediglich ein Projekt bietet überwiegend keine hauswirtschaftlichen Dienstleistungen an, sondern konzentriert sich stattdessen auf heimwerkliche Tätigkeiten und Gartenarbeiten. Hierbei handelt es sich um den Dienstleistungspool mit dem niedrigsten Frauenanteil (29 %) unter den Beschäftigten. In unserer Befragung läßt sich ein Zusammenhang zwischen einem hohen Männeranteil in den Projekten/Unternehmen und einer größeren Bedeutung von nicht hauswirtschaftlichen Dienstleistungen feststellen. Dienstleistungspools, die viele Männer beschäftigen, bieten neben hauswirtschaftlichen Dienstleistungen verstärkt auch jene Tätigkeiten an, die traditionell eher von Männern ausgeführt werden wie z.B. heimwerkliche Tätigkeiten und Gartenarbeiten. Des weiteren zeigt sich, daß die Nachfrage nach hauswirtschaftli-

¹⁷ Im Sommer dieses Jahres führen wir KundInnen-Befragungen in den NRW-Projekten durch, um u.a. über diese Gründe nähere Informationen zu erhalten.

chen Dienstleistungen in den Pools mit einem hohen Männeranteil deutlich niedriger ist und insbesondere heimwerkliche Tätigkeiten eine wesentlich stärkere Rolle spielen.

Da jedoch nur wenige Dienstleistungspools mit einem hohen Männeranteil existieren, können diese Ergebnisse sicherlich nicht verallgemeinert werden. Dennoch kann in der Tendenz davon ausgegangen werden, daß mit einer stärkeren Beschäftigung von Männern in den Dienstleistungszentren andere als hauswirtschaftliche Serviceleistungen in den Mittelpunkt rücken und derart auch die Nachfrage beeinflußt werden kann.

4.2.4 Preise

Die Preise spielen für die Dienstleistungspools eine zentrale Rolle, da die verkauften Dienstleistungen - neben öffentlichen Fördergeldern - die einzigen Einnahmequellen sind, die ihnen zur Verfügung stehen. Die Dienstleistungspools, die derzeit noch eine Projektförderung erhalten, müssen in der Regel über diese Einnahmen zumindest die Personalkosten der MitarbeiterInnen decken. Der überwiegende Teil dieser Dienstleistungspools strebt zumindest mittelfristig eine erwerbswirtschaftliche Eigenständigkeit an, d.h., sie wollen dauerhaft auch ohne Projektförderung kostendeckend arbeiten. Die Dienstleistungszentren, die keine projektbezogene Förderung erhalten, müssen zusätzlich zu den Personalkosten der Service-Beschäftigten auch das Management sowie sämtliche Betriebs- und Sachkosten finanzieren. In Anbetracht dessen ist zu vermuten, daß diese Dienstleistungspools deutliche höhere Preise verlangen müssen als die Zentren mit Projektförderung.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang außerdem, daß die Preisgestaltung von zwei Seiten her betrachtet werden muß: Zum einen aus Sicht der Projekte und Unternehmen, die - wie oben dargestellt - über die Preise eine Kostendeckung anvisieren (müssen). Zum anderen gibt es die Perspektive der KundInnen, für die in der Regel der Schwarzmarktpreis, der meist erheblich unter den Preisen der Pools liegt, die Richtschnur ist. Diese verschiedenen Sichtweisen führen dazu, daß Preise ganz unterschiedlich bewertet werden: Problematisch hinsichtlich der Kostendeckung ist beispielsweise, daß bereits ein Preis von 25 DM pro Stunde von seiten der KundInnen teilweise als völlig unangemessen und überteuert angesehen wird. In diesem Zusammenhang ist außerdem die Tatsache bedeutsam, daß den haushaltsbezogenen Dienstleistungen meist eine geringe Wertschätzung entgegengebracht wird und viele Haushalte daher nicht bereit sind, einen deutlich höheren Preis zu zahlen. Dies macht deutlich, daß die Preisgestaltung immer auch von der allgemeinen Zahlungsbereitschaft der (potentiellen) KundInnen abhängig ist und Preiserhöhungen hierdurch enge Grenzen gesetzt werden.

Im folgenden sollen nun die Preisstrukturen in den befragten Projekten und Unternehmen näher untersucht werden. Hierbei wird vorrangig die Perspektive der Dienstleistungspools eingenommen und die Preise aus ihrer Sicht beurteilt. Aus diesem Grund werden jeweils die

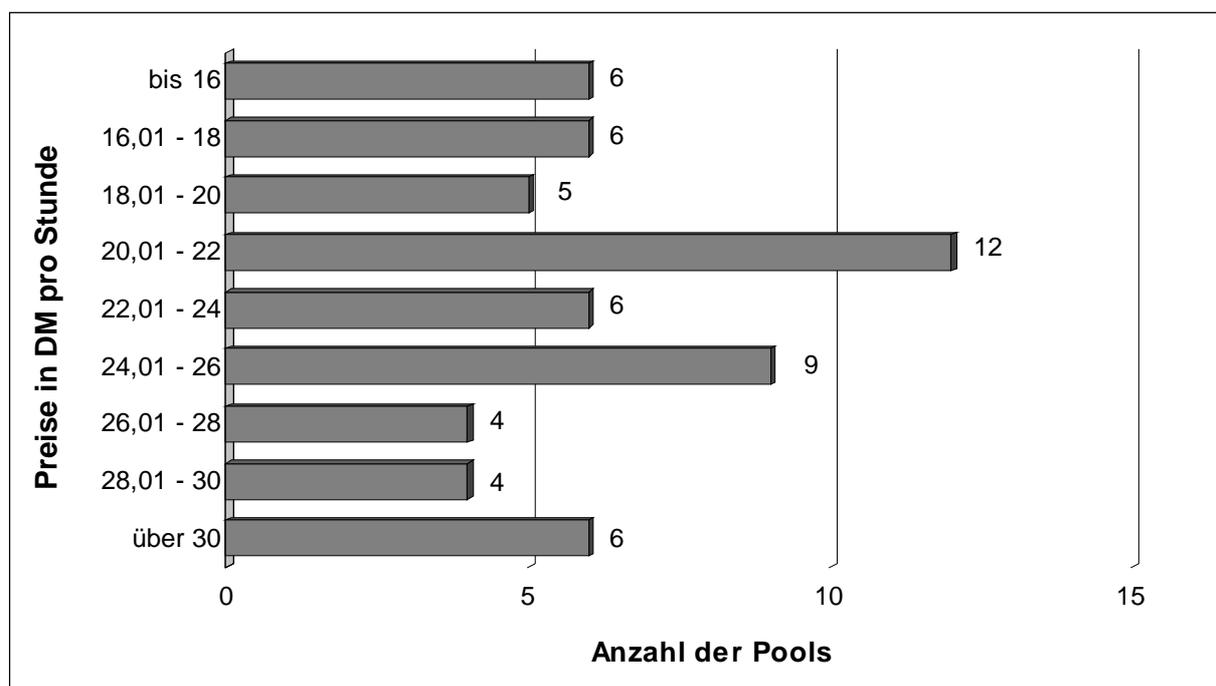
Nettopreise (ohne Umsatzsteuer) angegeben, da nur diese Einnahmen tatsächlich zur Deckung der Kosten zur Verfügung stehen.

Die Dienstleistungspools können ihre Preise auf zwei verschiedene Weise erheben. Zum einen ist eine stundenweise Abrechnung und zum anderen sind sogenannte Servicepakete möglich.¹⁸ Es zeigt sich, daß der überwiegende Teil (76,7 %) der Dienstleistungspools ihre Leistungen stundenweise abrechnet, wobei die meisten einheitliche, manche aber auch für verschiedene Dienstleistungen gestaffelte Preise erheben. Neun Projekte und Unternehmen (15 %) rechnen ihre Leistungen stundenweise ab und bieten gleichzeitig verschiedene Dienstleistungspakete an. Lediglich fünf Zentren (8,3 %) berechnen die Preise ihrer Dienstleistungen ausschließlich als Servicepakete.

Der durchschnittliche Preis für die Dienstleistungen beträgt 23,26 DM pro Stunde, die Spanne liegt zwischen 10 DM und 56,90 DM pro Stunde.¹⁹ Abbildung 6 macht zudem deutlich, daß von der Hälfte der Dienstleistungspools vergleichsweise niedrige (Netto-)Preise von höchstens 22 DM pro Stunde verlangt werden. Außerdem lassen sich zwei Schwerpunkte bei den Preisen feststellen: Die Mehrzahl der Projekte und Unternehmen erhebt einen Nettopreis von entweder 20,01 bis 22 DM oder von 24,01 bis 26 DM für jede Dienstleistungsstunde.

¹⁸ Bei den Servicepaketen findet keine stundenweise, sondern eine leistungsbezogene Abrechnung statt. Für jeden Haushalt wird ein individuelles Dienstleistungspaket geschnürt, wobei die Ausstattung des Haushaltes, deren Wünsche und Anforderungen sowie besondere Vorlieben etc. berücksichtigt werden. Jedes Dienstleistungspaket kann damit einen anderen Preis haben. Die Paketlösungen zielen darauf ab, die zu erbringende Leistung und nicht die dafür benötigte Zeit in den Vordergrund zu rücken, um sich damit stärker vom Schwarzmarkt abgrenzen zu können.

¹⁹ Der Preis von 56,90 DM wird für Pflegedienstleistungen erhoben.

Abbildung 6: Preisgestaltung (n=58)

© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ebenso wie bei der Entlohnung sind auch bei der Preisgestaltung deutliche Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Dienstleistungspools vorhanden. Tabelle 3 zeigt, daß der durchschnittliche Nettopreis in Westdeutschland 24 DM pro Stunde beträgt und die Preisspanne zwischen 10 DM und 56,90 DM pro Stunde liegt. Dagegen sind die Nettopreise in Ostdeutschland erheblich niedriger: Durchschnittlich verlangen die Pools hier 17,74 DM pro Dienstleistungsstunde. Die Bandbreite der Preise ist hier ebenfalls deutlich geringer, sie liegt zwischen 12 DM und 27,50 DM je Stunde.

Tabelle 3: Nettopreise pro Dienstleistungsstunde (Angaben in DM)

	Durchschnitt	Spanne von... bis...
Alle Dienstleistungspools	23,26	10,00 bis 56,90
Westdeutschland	24,00	10,00 bis 56,90
Ostdeutschland	17,74	12,00 bis 27,50
mit Projektförderung	22,56	13,00 bis 48,00
ohne Projektförderung	25,24	10,00 bis 56,90

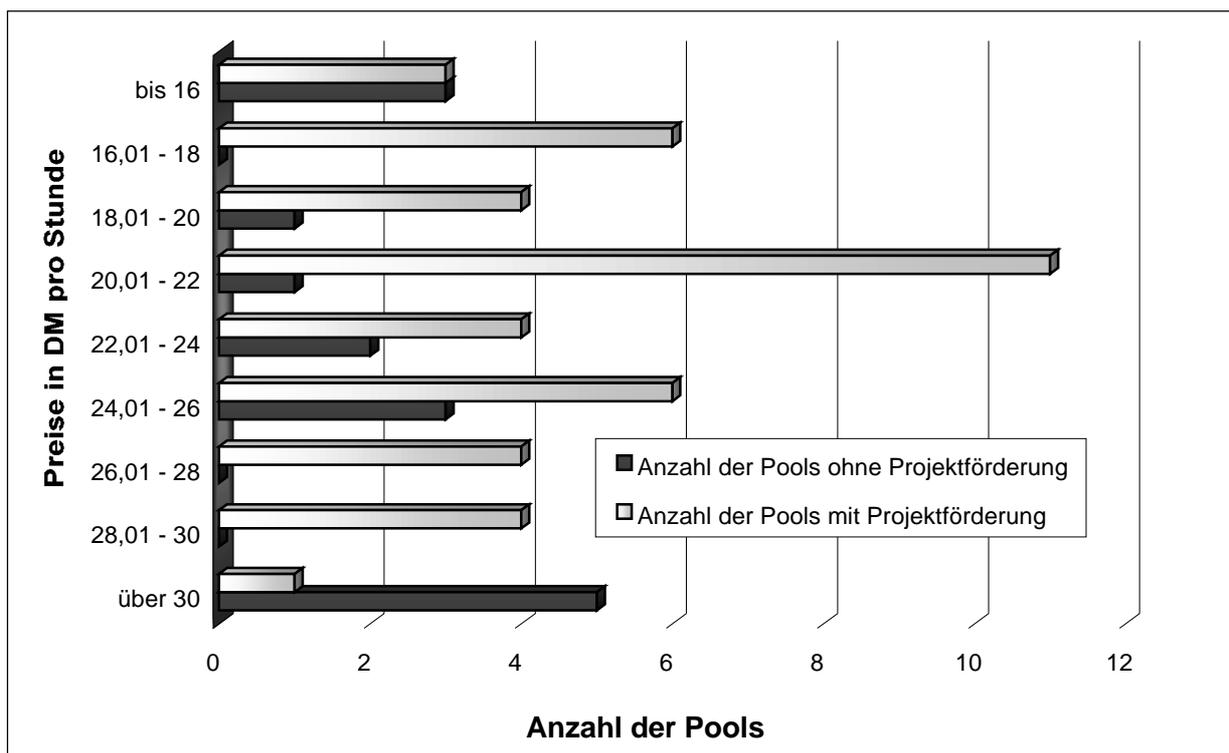
© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Außerdem wird deutlich, daß die Preise in Dienstleistungspools mit Projektförderung im Durchschnitt niedriger liegen als bei denjenigen ohne Projektförderung. Der durchschnittliche Nettopreis der Dienstleistungspools, die eine projektbezogene Förderung erhalten, beträgt 22,56 DM je Stunde. 11 dieser Zentren (26 %) nehmen einen Nettopreis zwischen 20,01 DM und 22 DM für jede Dienstleistungsstunde (vgl. Abbildung 7). Lediglich bei einem Projekt liegt der Preis oberhalb von 30 DM pro Stunde. Im Gegensatz dazu beträgt der Nettopreis in den Dienstleistungspools ohne Projektförderung 25,24 DM pro Stunde. Fünf dieser Unternehmen verlangen dabei einen Preis von über 30 DM je Stunde.

Diese Ergebnisse bestätigen somit die Vermutung, daß Pools, die keine projektbezogene Förderung erhalten, einen deutlich höheren Preis verlangen müssen, um eine Kostendeckung zu erzielen. Gleichzeitig zeigt sich auch, daß es durchaus möglich ist, höhere Preise tatsächlich durchzusetzen.

Abbildung 7: Preise von Dienstleistungspools mit und ohne Projektförderung (n=58)



© IAT 1999

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Von seiten einiger Dienstleistungspools wird argumentiert, daß sie Servicepakete u.a. aus dem Grund anbieten, daß dadurch höhere Preise realisiert werden können. Anhand unserer Ergebnisse läßt sich das jedoch nicht bestätigen. Denn der bei der Kalkulation von Dienstleistungs-

paketen zugrunde gelegte Stundenpreis liegt bei 22,87 DM und damit unter dem Durchschnittspreis von 23,26 DM pro Stunde.

Eine wichtige Rolle bei der Preisgestaltung spielt außerdem die Tatsache, daß die Dienstleistungspools in der Regel der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, was ihren Service aus Sicht der KundInnen zusätzlich verteuert. Ein Nettopreis von 25 DM bedeutet beispielsweise, daß die KundInnen 29 DM (bei 16 % Mehrwertsteuer) bzw. 26,75 DM (bei 7 % Mehrwertsteuer) bezahlen müssen. 30 Projekte und Unternehmen müssen eine Mehrwertsteuer in Höhe von 16 % abführen. Im Gegensatz dazu zahlen 18 Dienstleistungspools nur eine siebenprozentige Umsatzsteuer. Ein Projekt führt sowohl 7 % als auch 16 % ab. Interessant ist, daß den KundInnen von acht Dienstleistungspools keine Umsatzsteuer berechnet wird. Es handelt sich hierbei um Projekte, deren TrägerInnen Arbeitsförderungs- bzw. Beschäftigungsgesellschaften oder Wohlfahrtsverbände sind. Die derzeitige Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht dürfte nach unserer Einschätzung jedoch nicht mehr lange Bestand haben.

Da - wie bereits zu Beginn dieses Abschnitts erläutert - die Preisgestaltung eine zentrale Rolle bei der Kostendeckung spielt, stellt sich weiterhin die Frage nach dem Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben. Auf der Basis unserer Befragungsergebnisse läßt sich diese Frage nicht abschließend beantworten, da uns lediglich Angaben zu Preisen und Bruttolöhnen zur Verfügung stehen. Daher können sich die folgenden Ausführungen nur auf diese Relation beziehen. Bei den tatsächlichen Personalkosten der Mitarbeiterinnen müssen jedoch neben den Löhnen zusätzlich auch die Sozialversicherungsbeiträge, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Feiertage, Krankheit, Fahrtkosten, ggf. Zuschüsse zu Arbeitskleidung etc. berücksichtigt werden.

Wir gehen davon aus, daß unter Berücksichtigung dieser Zusatzkosten die Preise pro Dienstleistungsstunde mindestens doppelt so hoch sein müssen wie die Bruttostundenlöhne der Beschäftigten, damit die Pools überhaupt die Chance haben, ihre Kosten zu decken. Wenn dann noch einkalkuliert wird, daß der Auslastungsgrad bei hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, die bei verschiedenen KundInnen erbracht werden, selbst bei guter Organisation kaum über 70 bis 75 % liegen kann, erhöht sich dieser Faktor noch weiter. Der Einfachheit halber legen wir bei den folgenden Analysen jedoch den Faktor zwei zugrunde.

Unseren Ergebnissen zufolge realisieren die Dienstleistungspools durchschnittlich ein Verhältnis von 1,54. Die Preise sind demnach im Durchschnitt etwas mehr als 1,5-fach so hoch wie die Bruttolöhne der Beschäftigten. Das bedeutet somit, daß die Personalkosten im allgemeinen nicht über die Einnahmen aus den Dienstleistungen gedeckt werden können.²⁰ Die Spanne der einzelnen Projekte und Unternehmen ist allerdings sehr groß: So beträgt das kleinste Verhältnis 0,75, was bedeutet, daß der Stundenlohn der Beschäftigten höher ist als der Preis für eine Dienstleistungsstunde. Das größte Verhältnis liegt bei 2,14, hier ist also der

²⁰ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Personalkosten durch die individuellen Lohnkostenzuschüsse, die die Dienstleistungspools möglicherweise für einzelne MitarbeiterInnen erhalten, gesenkt werden können. Die Differenz zwischen Personalkosten und Einnahmen wird damit kleiner.

Preis mehr als doppelt so hoch wie der Stundenlohn. Fast die Hälfte (48,8 %) der Dienstleistungspools kalkuliert einen Preis, der zwischen 1,5 und zwei liegt. Nur bei drei Zentren ist das Verhältnis größer als zwei.

Da die Dienstleistungspools ohne Projektförderung nicht nur die Personal-, sondern auch ihre Betriebs- und Managementkosten über die Einnahmen aus den Dienstleistungen erzielen müssen, ist zu vermuten, daß das Verhältnis zwischen Preis und Gehalt im Vergleich zu den Zentren mit Projektförderung deutlich größer sein und ein Faktor von zwei oder mehr wesentlich häufiger realisiert werden müßte. Sehr überraschend ist in diesem Zusammenhang, daß die vorliegenden Ergebnisse diese Annahme nicht bestätigen. Es zeigt sich vielmehr, daß diesbezüglich keine großen Unterschiede zwischen Dienstleistungszentren mit und ohne Projektförderung vorhanden sind.

Grundsätzlich können zwei verschiedene Wege gegangen werden, um einen Faktor von mindestens zwei zu erreichen. Zum einen besteht die Möglichkeit darin, höhere Preise zu realisieren. Zum anderen können aber auch die Kosten (z.B. Personalkosten) gesenkt werden, um dieses Ziel zu erreichen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß die Dienstleistungspools, die keine projektbezogene Förderung erhalten, einen wesentlich höheren Anteil an geringfügig Beschäftigten haben.

Der überwiegende Teil der Dienstleistungspools (59,3 %) erhebt zusätzlich eine Fahrtkostenpauschale, um eine höhere Kostendeckung zu erzielen. 21 Projekte und Unternehmen verlangen eine einheitliche Gebühr, wobei das Spektrum von 4 DM bis hin zu 15 DM pro Einsatz reicht. Die Durchschnittspauschale beträgt hier 6,68 DM je Einsatz. In acht Dienstleistungspools sind die zu zahlenden Fahrtkosten gestaffelt. Die Durchschnittspauschale beträgt hier 9,82 DM. Zwei Dienstleistungspools erheben eine Kilometerpauschale in Höhe von 0,52 bzw. 0,40 DM/km.

4.3 Vermittlungsagenturen

Im Gegensatz zu den Dienstleistungspools zielen die Vermittlungsagenturen nicht darauf ab, ArbeitgeberInnenfunktionen auszuüben, sondern sie konzentrieren sich auf die Vermittlung von Beschäftigten in Privathaushalte oder Institutionen, die dann selber ArbeitgeberInnen sind. Der Vorteil dieser Arbeitsweise besteht für die KundInnen in erster Linie darin, daß sie - anders als die KundInnen von Dienstleistungspools - die Kosten für die Beschäftigung der Haushaltshilfe steuerlich geltend machen können, sofern es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt.²¹

²¹ Zum Zeitpunkt der Befragung lag die Sozialversicherungsfreigrenze bei einer Arbeitszeit von bis zu 15 Wochenstunden und einem monatlichen Entgelt von 620 DM (Westdeutschland) bzw. 520 DM (Ostdeutschland).

Die vorliegenden Ergebnisse machen deutlich, daß Vermittlungsagenturen in unserer Befragung keine große Rolle spielen: Nur 13 Projekte/Unternehmen arbeiten auf diese Weise. Es handelt sich dabei nur lediglich in einem Fall um eine ‚reine‘ Vermittlungsagentur, die anderen betreiben zusätzlich einen Dienstleistungspool. Angesichts dieses geringen Stellenwertes von ‚reinen‘ Vermittlungsagenturen ist davon auszugehen, daß die meisten Dienstleistungszentren zusätzlich die Vermittlung von Haushaltshilfen anbieten, um ein zweites ‚Standbein‘ zu haben, womit sie zusätzliche Einnahmen erzielen können. Der Hauptgrund wird jedoch darin bestehen, daß die Haushalte auf diesem Wege in den Genuß der steuerlichen Förderung kommen können.

Von den 13 Projekten/Unternehmen wurden bis zum Befragungszeitpunkt insgesamt 140 Personen vermittelt. Lediglich 78 Personen (55,7 %) sind bei den KundInnen sozialversicherungspflichtig angestellt worden. Hier zeigt sich also, daß der Anteil der durch Vermittlungsagenturen geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze deutlich niedriger liegt als deren Anteil in den Dienstleistungspools (88 %).

51 Haushalte nutzen das Haushaltsscheckverfahren, wobei diese Gesamtzahl jedoch sehr stark durch eine Vermittlungsagentur beeinflußt wird, die angibt, daß 30 Haushalte den Haushaltsscheck einsetzen. Die Daten zeigen zudem, daß die Arbeitseinsätze der vermittelten Haushaltshilfen in zwei Fällen gebündelt werden, da hier die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze niedriger liegt als die Zahl der Haushalte, die den Haushaltsscheck einsetzen. Bei zwei Agenturen waren außerdem bis Ende Oktober letzten Jahres noch keine Vermittlungen zustande gekommen.

Alle Agenturen vermitteln Haushaltshilfen in Privathaushalte. Darüber hinaus bieten sechs Projekte ihre Vermittlungen auch Betrieben an. Sieben Projekte und Unternehmen vermitteln die Arbeitskräfte auch in öffentliche und soziale Einrichtungen. Zielgruppe einer Vermittlungsagentur sind weiterhin kirchliche Einrichtungen.

Interessant ist, daß immerhin vier Vermittlungsagenturen ihre Dienstleistungen kostenlos anbieten. Die anderen Projekte und Unternehmen erheben in zwei Drittel der Fälle eine gestaffelte Vermittlungsgebühr, die z.B. je nach Arbeitszeit und Qualifikation der Arbeitskräfte unterschiedlich sein kann.

11 Agenturen bieten den KundInnen und den Arbeitskräften neben der eigentlichen Vermittlung auch weitere Dienstleistungen an. Für die KundInnen werden hier z.B. Beratungsleistungen, Abwicklung des Haushaltsscheckverfahrens, Hilfe bei Konflikten zwischen ArbeitgeberIn und MitarbeiterIn oder das Angebot, im Falle von Krankheit bzw. Urlaub eine Ersatzkraft zu stellen, genannt. Die Arbeitskräfte werden ebenfalls weiterhin beraten, ihnen werden fachbezogene Fortbildungen angeboten, und sie werden bei der Organisation einer Vertretung in Urlaubszeiten unterstützt.

4.4 Probleme und Verbesserungsvorschläge

Den Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen wurde in einer offenen Frage am Schluß des Fragebogens die Möglichkeit gegeben, ihre Probleme und Schwierigkeiten deutlich zu machen und näher zu beschreiben, wo aus ihrer Sicht Veränderungsbedarf besteht.

Die Projekte und Unternehmen vertreten überwiegend die Auffassung, daß ein großer Bedarf an haushaltsbezogenen Dienstleistungen vorhanden ist. Aus ihrer Sicht gibt es gleichwohl zahlreiche Hemmnisse, die ihre Arbeit erheblich erschweren. Es lassen sich hierbei drei zentrale Problembereiche unterscheiden:

- Für die meisten Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen besteht das größte Problem in der *Konkurrenz des Schwarzmarktes*. In erster Linie spielt hier der Preis, der auf dem Schwarzmarkt gezahlt wird - meist ca. 15 DM pro Stunde - eine wesentliche Rolle. Denn dieser Preis wird in der Regel von den Haushalten als Richtschnur herangezogen und erschwert, daß Preise, die für eine wirtschaftliche Tragfähigkeit notwendig sind, akzeptiert werden. Häufig haben insbesondere KundInnen von Dienstleistungspools sehr hohe Ansprüche z.B. hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungen oder des Verhaltens der MitarbeiterInnen, ohne dafür jedoch wesentlich mehr zahlen zu wollen.
- Eine Vielzahl an Projekten und Unternehmen haben außerdem große Schwierigkeiten, *geeignetes Personal* zu finden. Ein Faktor, der hier sicherlich bedeutsam ist, sind die vergleichsweise niedrigen Löhne, die durch die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohn- und evtl. Kirchensteuer weiter geschmälert werden. Auf dem Schwarzmarkt können die Beschäftigten dagegen meist einen Lohn von 15 DM pro Stunde ohne weitere Abzüge realisieren. Gerade für verheiratete Frauen erscheint es nicht zuletzt wegen bestimmter steuerrechtlicher Regelungen (Ehegattensplitting/Steuerklasse V) und der kostenlosen Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zumindest kurzfristig attraktiver, sich nebenbei ‚etwas hinzuzuverdienen‘ als sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Wichtig ist in diesem Zusammenhang außerdem, daß die Art der Tätigkeit von den Beschäftigten häufig als zu schwer und zu eintönig beurteilt wird. Einige Projekte und Unternehmen schätzten zudem die Arbeit mit arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen als sehr problematisch ein, da vor allem hinsichtlich Belastbarkeit, Verantwortungsgefühl und Selbständigkeit große Defizite vorhanden seien und hieraus ein enormer Betreuungsaufwand resultiere.
- Die Arbeit der Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen wird auch dadurch erschwert, daß der Hausarbeit generell eine *geringe Wertschätzung* entgegengebracht wird. Dies hat Auswirkungen sowohl auf die Zahlungsbereitschaft der KundInnen als auch auf die Chancen zur Rekrutierung von geeigneten Beschäftigten.

Aufgrund dieser Probleme gehen nur wenige Projekte und Unternehmen davon aus, daß sie eine kostendeckende Arbeitsweise realisieren können. Ihre Arbeit würde jedoch dadurch unterstützt und erheblich erleichtert werden, wenn einige Rahmenbedingungen geändert würden. Die folgenden zentralen Verbesserungsvorschläge wurden in diesem Zusammenhang genannt:

- Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit auf die Dienstleistungspools/-zentren;
- wirksamere Maßnahmen zur Eindämmung der Schwarzarbeit;
- Befreiung der Dienstleistungspools von der Umsatzsteuerpflicht oder Reduzierung der Umsatzsteuer;
- Ausbau der Förderung von Dienstleistungszentren;
- Vereinfachung des Haushaltsscheckverfahrens.

5 Fazit und Perspektiven

Mit der schriftlichen Befragung aller uns bekannten Projekte, Initiativen und Unternehmen im gesamten Bundesgebiet, die als Dienstleistungspools, -zentren oder Vermittlungsagenturen haushaltsbezogene Dienstleistungen für Privathaushalte anbieten, wollten wir eine bessere Informationsgrundlage über den Stand der Initiativen, die bisherigen Erfahrungen sowie Probleme in diesem Bereich schaffen. Der mit fast 80 % sehr hohe Rücklauf der Fragebögen bestätigt, daß die Befragten eine größere Transparenz für ebenso wichtig gehalten haben wie wir.

Die größere Transparenz bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen: Einzelne Projekte und Unternehmen können auf der Basis der Befragungsergebnisse besser einschätzen, wie sie im Vergleich zu anderen stehen - z.B. hinsichtlich der personellen Kapazitäten im Overhead, der Zahl ihrer Servicekräfte oder bezogen auf Löhne und Preise. Über diese Mikroebene hinaus lassen sich nunmehr quantitative und qualitative Aussagen über bestimmte Aspekte treffen - z.B. zur Zahl und den Spezifika der bislang geschaffenen Arbeitsplätze sowie zum Spektrum der Preise der Dienstleistungen und Löhne der Beschäftigten sowie zur Frage, welche Bedeutung Qualifizierung bei den existierenden Projekten und Unternehmen hat. Dies ermöglicht, punktuelle Eindrücke aus der Praxis einzelner Projekte zu verallgemeinern bzw. ggf. auch zu revidieren, und schafft eine gesichere Grundlage für politische Handlungsempfehlungen in diesem Feld.

Im folgenden gehen wir zunächst darauf ein, wie die Befragungsergebnisse in ihrer Gesamtheit zu bewerten sind. Hierfür müssen nach unserer Einschätzung zunächst die Bewertungsmaßstäbe festgelegt werden.

5.1 Bewertungskriterien

Aus unserer Sicht hängt es von den jeweils angelegten Maßstäben ab, wie bestimmte Ergebnisse zu interpretieren und zu bewerten sind. An das Konzept von Dienstleistungspools und seine Umsetzung in die Praxis sind im Vorfeld zahlreiche Erwartungen und Hoffnungen geknüpft worden - z.B.:

- Schaffung von regulären Arbeitsplätzen;
- Alternative zur geringfügigen Beschäftigung;
- Zurückdrängung von Schwarzarbeit;
- Professionalisierung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen;
- Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte und/oder geringqualifizierte Arbeitslose;
- Kostendeckung nach befristeter Anschubfinanzierung etc..

Schon die bloße Aufzählung dieser Erwartungen macht deutlich, daß der Erwartungsdruck sehr hoch war und die gleichzeitige Erreichung all dieser Ziele einer "Quadratur des Kreises" recht nahe käme. Wir haben bereits Ende 1997 auf einem Workshop in Gelsenkirchen darauf hingewiesen, daß Dienstleistungspools unter sehr schwierigen Bedingungen arbeiten (vgl. Weinkopf 1998a: 11):

- Sie versuchen, einen absolut neuen Markt zu erschließen - den Markt für professionell angebotene haushaltsbezogene Dienstleistungen.
- Es gibt noch keine fertigen Lösungen für Arbeitsorganisation und Geschäftsabläufe. Diese müssen erst entwickelt und ausgehandelt werden (z.B. Umsatzsteuer, Betriebshaftpflicht).
- Dienstleistungspools müssen um KundInnen sowohl mit geringfügiger Beschäftigung und dem Schwarzmarkt als auch mit über Haushaltsscheck und Steuererleichterungen subventionierter Arbeit konkurrieren. Diese Konkurrenz arbeitet oft mit erheblich niedrigeren Preisen.
- Sie unterwerfen sich in der Regel Qualitätskriterien, was die Arbeitsverhältnisse ihrer Beschäftigten angeht - z.B. tarifliche Entlohnung, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, betriebliche Sozialleistungen sowie teilweise ergänzende Qualifizierung.
- Dienstleistungspools arbeiten ausschließlich oder überwiegend mit Arbeitslosen, die gemeinhin als gering qualifiziert und schwer vermittelbar gelten.
- Sie müssen ihren Beschäftigten hohe Kompetenz und Motivation abverlangen und können gleichzeitig aber nur vergleichsweise geringe Löhne zahlen.
- Sie müssen zur Rechtfertigung ihrer Preise den Haushalten qualitativ hochwertige Dienstleistungen anbieten und den gesteigerten Anforderungen gerecht werden.

An dieser schwierigen Situation hat sich bislang nichts Wesentliches verändert. Dies ist zu beachten, wenn wir im folgenden auf der Basis der Befragungsergebnisse eine Zwischenbilanz ziehen, inwieweit Dienstleistungspools die an sie gestellten Erwartungen bislang erfüllen

konnten. Dabei muß nach unserer Auffassung auch jeweils hinterfragt werden, inwieweit die Erwartungen überhaupt realistisch waren. Zentrale und aus unserer Sicht besonders wichtige Kriterien waren in der politischen Diskussion u.a. die Beschäftigungswirkungen, die wirtschaftliche Tragfähigkeit, die Akzeptanz von KundInnenseite sowie die Frage, inwieweit Dienstleistungspools Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte bieten. Daher konzentrieren wir uns auf die Analyse der Ergebnisse im Vergleich zu den Erwartungen in diesen Bereichen, gehen am Rande aber auch auf weitere Aspekte ein.

5.1.1 Beschäftigungswirkungen

An den Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen sind in den vergangenen Jahren bezogen auf seine Beschäftigungspotentiale viele Hoffnungen geknüpft worden. Dies betrifft sowohl die europäische als auch die nationale Ebene. Im Weißbuch der Europäischen Union von 1994 wird von bis zu 3 Millionen neuen Arbeitsplätzen gesprochen, die in den EU-Ländern in den Bereichen Nachbarschaftsdienste, Verbesserung der Lebensqualität und Umweltschutz entstehen könnten, wenn Maßnahmen zur Stimulierung von Angebot und Nachfrage in diesen Bereichen ergriffen würden. "Ein neuer Ansatz könnte darin bestehen, Nachfrage und Angebot gleichermaßen zu stimulieren, damit ein 'Kontinuum' von Möglichkeiten zwischen einem vollständig durch staatliche Subventionen geschützten und einem vollständig dem Wettbewerb ausgesetzten Angebot geschaffen wird." (vgl. Europäische Kommission 1994: 22)

In Deutschland sind in den vergangenen Jahren von verschiedenen Seiten teils riesige Zahlen hinsichtlich der Beschäftigungspotentiale im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen genannt worden. Die Angaben schwanken allerdings erheblich und beziehen sich teilweise auf spezielle Instrumente. Bezogen auf die möglichen Beschäftigungswirkungen der steuerlichen Förderung von Haushaltshilfen ging das ifo-Institut beispielsweise von einem Potential in Höhe von 214.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen aus, während die Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zwischen 665.000 und 740.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen lagen (vgl. Chaberny 1997: 204). Politiker wie etwa der F.D.P.-Generalsekretär Guido Westerwelle und der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, haben vor einigen Jahren prognostiziert, daß zwischen 700.000 und einer Million neuer Arbeitsplätzen in Privathaushalten geschaffen werden könnten (vgl. Dribbusch 1995: 3). Die SPD, die bereits in der letzten Legislaturperiode plante, sogenannte Dienstleistungsgutscheine einzuführen (vgl. Deutscher Bundestag 1996), erwartet dadurch einen Effekt von 600.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in diesem Sektor (vgl. Rheinische Post vom 18. März 1999).

Gemessen an diesen Hoffnungen und Prognosen ist die Zahl der in den von uns befragten Dienstleistungspools geschaffenen Arbeitsplätze von 1.047 Stellen (Servicekräfte sowie Overhead) gering. Selbst wenn man berücksichtigt, daß sich nicht alle existierenden Projekte

und Unternehmen an der Befragung beteiligt haben und daß seit dem Stichtag der Befragung Ende Oktober 1998 weitere Projekte und Unternehmen gegründet sowie bei den bereits bestehenden möglicherweise zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet worden sind, verändern sich die quantitativen Wirkungen nicht grundlegend.

Auch der Haushaltsscheck als weiteres in Deutschland erprobtes Instrument zur Förderung regulärer Arbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen hat die in ihn gesetzten Erwartungen keineswegs erfüllt. Nach Angaben des Bundesarbeitsministeriums wurden zwischen Anfang 1997 und Ende 1998 in 8.449 Fällen Haushaltsschecks genutzt. Diese Zahl liegt zwar höher als die von uns ermittelte Zahl der Arbeitsplätze in den Dienstleistungspools; beim Haushaltsscheckverfahren ist aber noch sehr viel unklarer als bei den Arbeitsplätzen in Pools und Zentren, inwieweit es sich um zusätzliche Arbeitsplätze handelt. Nach einer Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik durch die Bundesanstalt für Arbeit (vgl. Tabelle 4) lag die Zahl der über Haushaltsschecks abgewickelten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse im Juni 1998 bei 4.284. Dies entspricht 11,6 % der 36.859 zu diesem Zeitpunkt bestehenden sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten insgesamt. Gegenüber März 1997 war die Zahl der über Haushaltsschecks abgewickelten Arbeitsverhältnisse damit um 3.731 gestiegen, die der Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten insgesamt jedoch nur um 3.041. Dies spricht dafür, daß zumindest teilweise bereits zuvor bestehende Arbeitsverhältnisse nunmehr über Haushaltsscheck abgerechnet werden.

Tabelle 4: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in Privathaushalten

Ende des Quartals	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt (1)			davon mit Haushaltsscheckverfahren (2)			Anteil von (2) an (1) in %		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
3/1997	33.818	3.889	29.929	553	51	502	1,6	1,3	1,7
6/1997	34.159	3.853	30.306	1.387	123	1.264	4,1	3,2	4,2
9/1997	35.127	3.985	31.142	2.354	177	2.177	6,7	4,4	7,0
12/1997	35.221	3.780	31.441	2.976	216	2.760	8,4	5,7	8,8
3/1998	36.322	3.888	32.434	3.853	262	3.601	10,6	6,7	11,1
6/1998	36.859	4.051	32.808	4.284	283	4.001	11,6	7,0	12,2

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit 1999

Aus unserer Sicht waren die Prophezeiungen riesiger Beschäftigungseffekte im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen von vorneherein fahrlässig. Zwar besteht zweifellos ein großer und vermutlich auch weiter wachsender Bedarf an derartiger Unterstützung; aber dieser Bedarf ist keinesfalls gleichzusetzen mit der tatsächlich mobilisierbaren Nachfrage. Denn es ist gleichzeitig zu berücksichtigen, daß es bereits einen mehr oder weniger gut funktionierenden Schwarzmarkt für Haushaltshilfen gibt, der nicht ohne weiteres bekämpft und in legale Beschäftigung umgewandelt werden kann. Dies gilt um so mehr, als es in Deutschland mit der geringfügigen Beschäftigung zusätzlich auch noch eine legale und oft für beide Seiten (zumindest scheinbar) attraktive Alternative zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in diesem Bereich gibt. Auch die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern wie z.B. Frankreich, den Niederlanden und Dänemark zeigen, daß die Förderung regulärer Beschäftigung bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen schwierig ist und sich die in sie gesetzten Hoffnungen bislang nicht oder nur teilweise erfüllt haben (vgl. Blumberger/Dornmayr 1998, Weinkopf 1998b: 468ff).

Eine zweite Möglichkeit zur Bewertung der Beschäftigungseffekte von Dienstleistungspools besteht darin, die von den Projekten und Unternehmen in Förderanträgen u.ä. ursprünglich anvisierten Beschäftigtenzahlen zugrunde zu legen und diese mit den tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätzen zu vergleichen. Dies wird allerdings dadurch erschwert, daß es zu den angestrebten Beschäftigtenzahlen keine verlässliche Datengrundlage gibt. Auf der Basis von nicht repräsentativen Einzelinformationen und Eindrücken läßt sich lediglich festhalten, daß die von den Dienstleistungspools ursprünglich vorgesehenen Beschäftigtenzahlen häufig höher lagen als der Personalbestand, der bislang erreicht werden konnte. Dies hängt offenbar sowohl mit nachfrageseitigen als auch mit angebotsseitigen Problemen zusammen, die weiter unten noch detaillierter ausgeführt werden.

An dieser Stelle sei jedoch nochmals darauf verwiesen, daß sich die Durchsetzung am Markt schwieriger gestaltet hat als erwartet und die Dienstleistungspools und -agenturen in der Praxis mit zahlreichen Problemen konfrontiert worden sind, die in ihrer Vielfalt und Komplexität so nicht zu erwarten waren. Diese erstrecken sich - um nur einige Beispiele zu nennen - von der Suche nach einer passenden und kostengünstigen Haftpflichtversicherung in der Gründungsphase über hohe Ansprüche der Privathaushalte an die Qualität der Dienstleistungen bis hin zum Problem, eingearbeitete MitarbeiterInnen nach Auslaufen individueller Lohnkostenzuschüsse aus Kostengründen nicht weiter beschäftigen zu können, obwohl personelle Kontinuität wichtig ist, um hochwertige Dienstleistungen anbieten zu können.

Was den Beitrag der Pools als Alternative zu Schwarzarbeit und geringfügiger Beschäftigung betrifft, lassen sich aus der Befragung keine unmittelbaren Schlußfolgerungen ziehen. Auch auf der Basis unserer Gesamteindrücke und Erfahrungen können wir diesbezüglich nur vorsichtige Thesen formulieren: Die Beschäftigten in Dienstleistungspools verfügen zwar offenbar teilweise bereits über Erfahrungen als Haushaltshilfe; es scheint jedoch nicht der Fall zu sein, daß sie sich in ihrer Mehrheit aus bislang geringfügig oder schwarz Beschäftigten rekrui-

tieren.²² Vielmehr werden nach unserem Eindruck durch die Dienstleistungspools vorrangig zuvor Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden Möglichkeiten geboten, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in einem Bereich einzugehen, in dem eine derartige Form der Beschäftigung bislang kaum möglich war. Indirekt kann es hierdurch gleichwohl zum Ersatz von Schwarzarbeit und geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten durch legale und sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Dienstleistungspools kommen, aber die betroffenen Personengruppen sind offenbar nicht zwangsläufig identisch.

5.1.2 Wirtschaftliche Tragfähigkeit

Die Erwartungen in diesem Bereich sind weniger deutlich und pointiert formuliert worden als bezogen auf die Beschäftigungseffekte. Aber es steht nach wie vor die Hoffnung im Raum, daß Dienstleistungspools zumindest in bestimmten Konstellationen mittelfristig kostendeckend arbeiten können. Einige Projekte und Unternehmen können tatsächlich bereits heute trotz der beschriebenen Probleme und Schwierigkeiten und ggf. einer geringeren Zahl von Beschäftigten als ursprünglich kalkuliert erhebliche Teile ihrer Kosten selbst erwirtschaften (z.B. die Arbeitgeber-Brutto-Löhne der Servicekräfte). Viele der in diesem Feld Tätigen gehen jedoch inzwischen davon aus, daß eine Arbeitsweise, die alle Kosten deckt, ohne grundlegende Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen auch mittelfristig nicht erreicht werden kann bzw. eine dauerhafte öffentliche Förderung notwendig ist, um Dienstleistungspools betreiben zu können.

Dies hängt einerseits sehr eng mit der Zahlungsbereitschaft der KundInnen zusammen, die aufgrund der geringen Wertschätzung, aber auch aufgrund der Alternative Schwarz- und – nicht zu vergessen – Eigenarbeit häufig eher gering eingeschätzt wird (vgl. ausführlicher 5.1.3). Andererseits spielen jedoch auch die bereits erwähnten, sich teilweise widersprechenden Zielsetzungen eine Rolle: Wird eine kostendeckende oder sogar Überschüsse erzielende Arbeitsweise ohne öffentliche Zuschüsse angestrebt, so wird dies kaum gelingen, wenn gleichzeitig arbeitsmarkt- und/oder sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt werden sollen wie etwa die Integration von geringqualifizierten Langzeitarbeitslosen und die Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten auch für KundInnen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, kostendeckende Preise für haushaltsbezogene Dienstleistungen zu bezahlen. Ähnlich verhält es sich mit bestimmten sozialen und arbeitsrechtlichen Standards bzw. Anforderungen, die mit dem Konzept der Dienstleistungspools eng verknüpft sind: Eine kostendeckende Arbeitsweise wird erschwert, wenn ausschließlich mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gearbeitet wird und auf zwar legale, aber für die Betroffenen oft nachteilige flexiblere Arbeitsformen wie geringfügige Beschäftigung oder Beschäftigung auf Honorarbasis verzichtet werden soll.

²² Selbst wenn dies teilweise der Fall sein sollte, werden die Betroffenen es zumindest im Falle von Schwarzarbeit – z.B. aus Sorge vor nachträglichen Konsequenzen – kaum offen zugeben.

Dies wird bestätigt durch die Tatsache, daß einige der von uns befragten Projekte, deren öffentliche Förderung bereits ausgelaufen ist, ihre Arbeitsweise inzwischen verändert haben: Sie haben unter dem Druck der notwendigen Kostendeckung teilweise die Löhne oder bestimmte Sonderzahlungen an die Beschäftigten gekürzt und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verringert - teilweise zugunsten eines verstärkten Einsatzes von geringfügig Beschäftigten und/oder Honorarkräften. Auch bezogen auf die Stellen im Overhead oder die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen sind in manchen Fällen massive Einschnitte in die vorherigen Strukturen notwendig gewesen.

Insgesamt ist das Spektrum unterschiedlicher Ansätze unter den Dienstleistungspools und Agenturen in der Praxis sehr breit: Manche konzentrieren sich auf die Beschäftigung von benachteiligten Arbeitslosen und verstehen sich als arbeitsmarktpolitisches Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt mit einer befristeten Laufzeit; bei anderen handelt es sich um private Existenzgründungen, deren ausdrückliches Ziel darin besteht, so schnell wie möglich kostendeckend zu arbeiten.

In der Praxis gibt es zahlreiche Stufen zwischen diesen beiden Extremen. Nicht selten existieren auch Projekte und Unternehmen, die versuchen, mehrere Zielsetzungen zu verfolgen, die als schwierig vereinbar anzusehen sind. So sollen in manchen Fällen z.B. die Dienstleistungen nicht nur gutverdienenden, sondern auch bedürftigen, weniger zahlungskräftigen KundInnen zugute kommen, gleichzeitig ist aber eine kostendeckende Arbeitsweise angestrebt. Wir gehen davon aus, daß solche Widersprüche teilweise auch dadurch entstehen, daß manche Projekte zu ihrer "Rechtfertigung" gegenüber GeldgeberInnen oder weil es "so angesagt" ist, eine mittelfristig kostendeckende Arbeitsweise in Förderanträgen versprochen haben, ohne dies selbst als realistisch anzusehen. Auch die Konzentration auf besonders schwervermittelbare Arbeitslose als Zielgruppe auf der Beschäftigtenseite wurde sicherlich nicht immer freiwillig gewählt, sondern teilweise durch Förderkriterien z.B. bei der Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen „erzwungen“.

Projekte und Unternehmen, die keinerlei Förderung erhalten, sind in unserer Befragung kaum vertreten gewesen: Nur zwei haben angegeben, weder eine Projektförderung erhalten noch individuelle Lohnkostenzuschüsse für einzelne Beschäftigte in Anspruch genommen zu haben. Vor diesem Hintergrund ist ein Vergleich zwischen der Arbeitsweise geförderter und nicht geförderter Ansätze auf der Basis der Befragungsergebnisse nicht möglich. Wir haben gleichwohl in der Auswertung der Ergebnisse an einigen Stellen zwischen Projekten und Unternehmen mit Projektförderung und solchen, die keine Projektförderung erhalten haben, unterschieden, weil wir davon ausgehen, daß die Subventionen bei einer Projektförderung meist höher liegen und eine größere Planungssicherheit bieten, als wenn ausschließlich individuelle Lohnkostenzuschüsse in Anspruch genommen werden können, die zudem in den meisten Fällen auf ein Jahr befristet sind. Für diese Annahme spricht weiterhin, daß die meisten In-

initiativen mit einer Projektförderung angegeben haben, zusätzlich auch individuelle Lohnkostenzuschüsse für einzelne Beschäftigte zu nutzen.²³

Tatsächlich zeigen die entsprechenden Sonderauswertungen der Befragungsergebnisse tendenziell, daß der Overhead in den Unternehmen und Initiativen ohne Projektförderung kleiner ist, Qualifizierungsmaßnahmen in geringerem Umfang durchgeführt und deutlich häufiger geringfügig Beschäftigte eingesetzt werden. Die Preise der Dienstleistungen liegen im Durchschnitt höher.

Dies deutet darauf hin, daß die Projekte und Unternehmen ohne Projektförderung unter einem stärkeren Kostendruck stehen als Projekte und Unternehmen mit einer Projektförderung. Für einige Unterschiede – z.B. beim Einsatz von geringfügig Beschäftigten – dürfte darüber hinaus jedoch auch von Bedeutung sein, daß eine Projektförderung in manchen Fällen mit Auflagen verknüpft wird (wie z.B. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aller MitarbeiterInnen), während Lohnkostenzuschüsse für die Beschäftigung bestimmter Zielgruppen ohne weitere Auflagen hinsichtlich der Arbeitsweise der Pools gewährt werden.

Aus unserer Sicht deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß politische Grundsatzentscheidungen getroffen werden müssen. Überläßt man die weitere Entwicklung von Initiativen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen dem „Markt“, so werden die im Konzept von Dienstleistungspools vorgesehenen Zielsetzungen der Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und der Einhaltung weiterer arbeitsrechtlicher Standards vermutlich nur teilweise realisiert werden können. Will man demgegenüber an diesen Eckpunkten festhalten und darüber hinaus Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte Arbeitslose schaffen bzw. fördern, ist die Gewährung von Subventionen über eine Anschubfinanzierung hinaus wohl auch mittelfristig in den meisten Fällen unverzichtbar.

5.1.3 Akzeptanz von KundInnen

Bezüglich der Akzeptanz von KundInnen, die eng mit der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zusammenhängt, sind unseres Wissens im Vorfeld keine direkten quantitativen Prognosen oder Hoffnungen geäußert worden, wenngleich sich mit der Hoffnung auf erhebliche Beschäftigungspotentiale mittelbar auch die Erwartung einer großen Akzeptanz auf Seiten der KundInnen verbindet.

Gleichwohl war bei realistischer Betrachtung zu erwarten, daß es relativ schwierig sein wird, haushaltsbezogene Dienstleistungen zu Preisen zu verkaufen, die deutlich über dem Schwarzmarktpreis für Haushaltshilfen liegen. Wie das bei den befragten Projekten und Un-

²³ Wir können nicht grundsätzlich ausschließen, daß in Einzelfällen der Betrag, der in Form von individuellen Lohnkostenzuschüssen gewährt wird, möglicherweise höher liegt als eine Projektförderung, die nur für einen kurzen Zeitraum gezahlt wird, halten dies aber für eher unwahrscheinlich.

ternehmen ermittelte Spektrum der Preise zeigt, ist dies trotzdem vielen gelungen: Pro Stunde werden zwischen 12 und 56,90 DM netto verlangt und auch bezahlt. Der durchschnittliche Preis pro Dienstleistungsstunde beträgt 23,26 DM (zuzüglich Mehrwertsteuer). Dies liegt deutlich höher als die üblichen Schwarzmarktpreise, die je nach Region, ausgeübten Tätigkeiten und Arbeitsangebot vermutlich meist zwischen 12 und 18 DM liegen dürften, aber deutlich niedriger, als für eine kostendeckende Arbeitsweise notwendig wäre. Wir kommen darauf zurück.

Neben dem Schwarzmarkt konkurrieren Dienstleistungspools - wie bereits ausführlich dargestellt - auch mit geringfügiger Beschäftigung, Haushaltsschecks, steuerlich absetzbarer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Haushaltshilfen und nicht zuletzt mit Eigenarbeit bzw. dem "Liegenlassen" von Hausarbeit. Vor diesem Hintergrund ist die von den befragten Dienstleistungspools zum Stichtag 31. Oktober 1998 angegebene Zahl von 3.571 KundInnen durchaus beachtlich. Dies entspricht durchschnittlich 64 KundInnen pro Projekt bzw. Unternehmen.

Weiterhin ist zu beachten, daß manche Pools angeben, daß sie Anfragen von Privathaushalten abweisen müssen, weil sie zur Abdeckung dieser Aufträge kein geeignetes Personal haben. Die Engpässe, die eine Ausweitung der personellen Kapazitäten verhindern, bestehen teilweise also nicht bei der Nachfrage, sondern vielmehr auch bei der Rekrutierung von interessierten und geeigneten Beschäftigten. Außerdem ist hierbei zu berücksichtigen, daß die Dienstleistungspools sowohl aus Kosten- als auch aus Motivationsgründen darauf achten müssen, daß die Einsatzorte der Beschäftigten nicht zu weit auseinander liegen. Ein Teil der Anfragen von Privathaushalten kann nicht erfüllt werden, weil die Wegezeiten zu lang wären, was sowohl an der Entfernung als auch an der Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel liegen kann. Nach unserer Kenntnis verfügt nur ein Teil der Projekte und Unternehmen über Fahrzeuge, die in solchen Fällen eingesetzt werden können.

Der Grundgedanke der Entlastung von Rekrutierung, Anleitung und Abrechnung sowie die legale Abwicklung wird also von den KundInnen durchaus geschätzt, und sie sind offenbar vielfach bereit, hierfür auch einen höheren Preis zu bezahlen. Allerdings wird bei vergleichsweise hohen Preisen auch eine qualitativ hochwertige Leistung verlangt, und die Fehlertoleranz ist sehr gering. Bei Problemen oder Mängeln - so berichten einige Dienstleistungspools - kündigen die KundInnen den Vertrag oft sehr schnell.

Es wäre jedoch verkürzt davon auszugehen, daß die Zahlungsbereitschaft der KundInnen generell als hoch einzuschätzen ist. Wie das oben erwähnte Preisspektrum (vgl. Abschnitt 4.2.4) bereits deutlich gemacht hat, werden von manchen Dienstleistungspools auch nur 12 oder 14 DM (ggf. zuzüglich Mehrwertsteuer) pro Stunde verlangt. Auf der Basis unserer Befragungsergebnisse ist nicht zu beurteilen, ob es sich hierbei um spezielle sozialpolitisch motivierte Preise für bedürftige KundInnen handelt oder ob Dienstleistungen zu diesen Stundensätzen allen interessierten Haushalten angeboten werden.

Unabhängig davon gehen manche Dienstleistungspools davon aus, daß sie ihre Dienstleistungen nur erfolgreich anbieten können, wenn die Preise allenfalls geringfügig über den Schwarzmarktpreisen liegen. Es ist schwierig zu beurteilen, inwieweit dies an einer besonders geringen Kaufkraft am Standort oder an einem "mangelnden Selbstbewußtsein" bezogen auf die Qualität der angebotenen Dienstleistungen und einer entsprechend "defensiven Vermarktung" liegt. Vermutlich spielt beides eine Rolle.

Niedrige Preise werden teilweise auch mit den Ergebnissen von Studien oder Umfragen begründet, die erstellt worden sind, um die Zahlungsbereitschaft der potentiellen KundInnen im Vorfeld der Gründung von Dienstleistungspools zu ermitteln. Wir halten die Orientierung an den Ergebnissen solcher Studien tendenziell für problematisch: Einerseits werden dabei Haushalte zu Dienstleistungen befragt, die sie in dieser Form vielfach noch nicht kennen. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß sich Haushalte strategisch verhalten. Wenn erwartet wird, daß die Befragungsergebnisse Einfluß auf die Preisgestaltung haben, kann der Wunsch nach kostengünstigen Angeboten die Angabe der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft überlagern.

Aus unserer Sicht sind Preise, die sich auf oder sogar unter dem Niveau des Schwarzmarktes bewegen, grundsätzlich problematisch - es sei denn, es handelt sich um Projekte, die sich explizit auf die Unterstützung von hilfebedürftigen und sozial schwachen Personengruppen konzentrieren. Anderenfalls behindern derart niedrige Preise die angestrebte Professionalisierung, lassen unberücksichtigt, daß Dienstleistungspools neben der Erledigung von Arbeiten im Haushalt auch eine Entlastung von Rekrutierung, Anleitung und Abrechnung bieten, und laufen der angestrebten höheren Wertschätzung haushaltsbezogener Dienstleistungen zuwider. Eine solche Strategie hat ohne massive und auf Dauer gewährte Subventionierung keine Perspektive. Sie beeinträchtigt überdies nach den bisherigen Erfahrungen auch die Chancen für andere Initiativen, höhere Preise durchzusetzen - und zwar nicht nur kurz- sondern auch mittelfristig. Vor diesem Hintergrund ist vor Preis-Dumping-Strategien in diesem Bereich sehr nachdrücklich zu warnen.

Grundsätzliche Aussagen über die Zahlungsbereitschaft der KundInnen bzw. die Preiselastizität der Nachfrage sind auf der Basis der bisherigen Erfahrungen kaum möglich. Zwar sind Anfang 1997 eine Reihe von KundInnen abgesprungen, als sich herausstellte, daß die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für haushaltsbezogene Dienstleistungen nur bei direkter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einer Haushaltshilfe gilt, nicht aber für Dienstleistungen, die von Arbeitskräften erbracht werden, die bei einem Dienstleistungspool sozialversicherungspflichtig angestellt sind. Auch bei Preiserhöhungen, die aufgrund gestiegener Kosten oder sinkender öffentlicher Zuschüsse vorgenommen werden mußten, kündigen immer wieder einige KundInnen. Daß dies jedoch nicht durchgängig gilt, wird dadurch belegt, daß viele KundInnen auf Preisänderungen nicht reagieren und daß die Pools in unserer Befragung, deren Preise über dem Durchschnitt liegen, keineswegs eine geringere Zahl von KundInnen haben - im Gegenteil.

Interessanterweise deuten erste Erfahrungen mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung seit Anfang April 1999 darauf hin, daß die von vielen Seiten gescholtene Reform zu einem positiven Effekt bei einigen Dienstleistungspools geführt hat: Da keinerlei Sonderregelungen für Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten vorgesehen sind, müssen Privathaushalte nunmehr ebenso wie andere ArbeitgeberInnen auch unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze für jede geleistete Arbeitsstunde von Haushaltshilfen Pauschalbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und ggf. zur gesetzlichen Krankenversicherung abführen. Dies hat offenbar dazu geführt, daß zusätzliche Privathaushalte sich nunmehr für die Dienstleistungen von Pools interessieren. Falls sich dieser Trend fortsetzt, wäre dies sehr zu begrüßen.²⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß für die Akzeptanz der KundInnen sowohl die Preise als auch die Qualität der Dienstleistungen eine entscheidende Rolle spielen. Eine Reihe von Dienstleistungspools hat es bereits geschafft, Preise durchzusetzen, die deutlich über dem Niveau des Schwarzmarktes liegen. Allerdings gibt es bislang nur vereinzelt Initiativen und Unternehmen, die mit Preisen von über 30 DM pro Stunde arbeiten. Solche Preise scheinen nach den bisherigen Erfahrungen - selbst bei relativ niedrigen Löhnen und kleinem Overhead - mindestens notwendig, um kostendeckend arbeiten zu können.

Ohne eine wie auch immer gestaltete Subventionierung werden sich demnach nur wenige zahlungskräftige KundInnen die Inanspruchnahme von Dienstleistungspools leisten können bzw. wollen. Sollen breitere Kreise diese Möglichkeit erhalten, müssen durch angebots- oder nachfragebezogene Zuschüsse die zu zahlenden Preise ermäßigt werden. Wir kommen in Abschnitt 5.2 darauf zurück.

5.1.4 Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte

Da der Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen vielfach - vor allem im politischen und wissenschaftlichen Bereich - als ein Feld bezeichnet wird, in dem auch oder sogar vorrangig neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte erschlossen werden sollen²⁵, ist einerseits zu fragen, ob diese Zielsetzung von den Projekten und Initiativen erreicht worden ist, und andererseits, ob die implizite Geringschätzung der Qualifikationsanforderungen überhaupt gerechtfertigt ist.

²⁴ Aus unserer Sicht geht die massive Kritik an den Auswirkungen der Reform ohnehin in die falsche Richtung: Es war eine erklärte Zielsetzung, geringfügige Beschäftigung zurückzudrängen. Wenn sich dies nunmehr in der Praxis realisiert, dann spricht dies für den Erfolg der Reform und sollte keinesfalls zum Anlaß genommen werden, die Neuregelung in Frage zu stellen. Selbst wenn derzeit viele bislang geringfügig Beschäftigte und vor allem Nebenbeschäftigte aufgrund des geringeren Verdienstes kündigen, bedeutet dies nicht, daß diese Arbeitsplätze zwingend entfallen. Vielmehr müssen die betroffenen Unternehmen ggf. ihre Arbeitsorganisation und Personaleinsatzplanung so ändern, daß die angebotenen Arbeitsplätze für potentielle Beschäftigte wieder attraktiv werden – z.B. durch Bündelung von Tätigkeiten zu Arbeitsverhältnissen mit einer längeren Arbeitszeit.

²⁵ Vgl. stellvertretend für viele andere: Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998: 253; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997; Klös 1997: 40.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß der Begriff "Geringqualifizierte" häufig ohne eine eindeutige Definition benutzt wird. Die Bundesanstalt für Arbeit verwendet als Abgrenzungskriterium, daß die Betroffenen keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen (vgl. Weinkopf 1999b). Wir haben im Rahmen unserer Befragung keine Frage nach der beruflichen Qualifikation der Service-MitarbeiterInnen gestellt und können insofern keine genaue Angabe zum Anteil der in diesem Sinne "Geringqualifizierten" unter den Beschäftigten von Dienstleistungspools machen.

Allerdings deuten sowohl die Antworten auf andere Fragen als auch weitere Informationen aus unseren Recherchen darauf hin, daß es sich tendenziell tatsächlich eher um weniger qualifizierte und häufig benachteiligte Arbeitslose handelt, die überhaupt an einer Tätigkeit bei Dienstleistungspools bzw. -agenturen interessiert sind. Dies liegt sicherlich u.a. an den vergleichsweise niedrigen Verdienstchancen sowie am schlechten Image einer Tätigkeit in diesem Bereich.

Gleichzeitig sind die Qualifikationsanforderungen jedoch keineswegs gering. Zwar mögen die *fachlichen* Qualifikationsanforderungen bei manchen Tätigkeiten im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen nicht sehr hoch sein; im Unterschied zu Einfacharbeitsplätzen im gewerblichen Sektor, die i.d.R. in betrieblichen Zusammenhängen und unter ständiger Anleitung ausgeübt werden, werden haushaltsbezogene Dienste in allen vorgestellten Förderungsansätzen jedoch dezentral und "ambulant" erbracht. Die Beschäftigten müssen aufgrund dessen sehr selbständig arbeiten und flexibel auf unterschiedliche KundInnenerwartungen reagieren können. Vor diesem Hintergrund haben soziale Kompetenzen, Fähigkeiten im Umgang mit Menschen, Selbständigkeit und ein adäquater sowie flexibler Umgang mit höchst unterschiedlichen Situationen und Erwartungen der KundInnen eine hohe Bedeutung.

Mit der Anforderung, ohne direkte Anleitung völlig selbständig zu arbeiten und das Vorgehen bei der Erledigung von bestimmten Aufgaben eigenständig zu planen, sind geringqualifizierte Arbeitslose - vor allem nach längerer Erwerbslosigkeit - offenbar jedoch oft überfordert. Dies erklärt die von vielen befragten Initiativen und Unternehmen herausgehobenen Schwierigkeiten, geeignete Beschäftigte zu rekrutieren, und den hohen Prozentsatz derjenigen, die vorgeschaltete und/oder beschäftigungsbegleitende Qualifizierung anbieten.

Vor diesem Hintergrund ist aus unserer Sicht nachdrücklich dafür zu plädieren, mit der Behauptung, haushaltsbezogene Dienstleistungen seien per se ein geeignetes Beschäftigungsfeld für Geringqualifizierte, vorsichtiger umzugehen und die Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen anzuerkennen. Die Argumentation, haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen stellen keine besonderen Anforderungen an die Qualifikation, steht in der Tradition der gesellschaftlichen Geringschätzung von als "typisch weiblich" angesehenen Tätigkeiten, Fähigkeiten und Kompetenzen. Diese Haltung bedarf einer grundlegenden Veränderung. Einerseits widerspricht sie den Erfahrungen aus der Praxis, und andererseits wird eine Professionalisierung haushaltsbezogener Dienstleistungen ohne eine Verbesserung des individuellen

und gesellschaftlichen Ansehens solcher Tätigkeiten sowohl durch einen Mangel an geeigneten und motivierten Arbeitskräften als auch durch eine zu geringe Zahlungsbereitschaft der KundInnen erschwert.

5.2 Perspektiven

Ein nicht unerheblicher Teil der bestehenden Dienstleistungspools steht am Scheideweg: Ihre Anschubfinanzierung ist bereits ausgelaufen oder läuft in den nächsten Monaten aus. Eine Deckung aller anfallenden Kosten (inklusive des Overheads und der Sachkosten) ist ihnen unter den gegebenen Bedingungen i.d.R. (noch) nicht möglich. Von daher stellt sich die Frage, ob die bereits entwickelten Ansätze zur Schaffung regulärer Arbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen weitergeführt und ausgebaut werden können. Hierfür ist, wie die Ergebnisse der bundesweiten Befragung ebenso zeigen wie die bereits erwähnten Entwicklungen bei Dienstleistungspools, deren Förderung bereits ausgelaufen ist, eine weitere öffentliche Förderung notwendig. Anderenfalls werden die meisten Initiativen ihre Tätigkeit wieder einstellen müssen bzw. verstärkt auf eher als prekär anzusehende Formen der Beschäftigung wie 630 DM-Jobs und Honorarverträge zurückgreifen.

Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung ist angekündigt, die bisherige Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen (Haushaltsschecks und steuerliche Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in Privathaushalten) zu verändern. In welcher Form dies erfolgen soll, erscheint bislang offen. Möglicherweise wird - so einige Pressemeldungen im Frühjahr 1999 (vgl. z.B. Rheinische Post vom 18. März 1999) - der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion von 1996 wieder aufgegriffen, statt der Haushaltsschecks sogenannte „Dienstleistungsgutscheine“ einzuführen, die für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die von Dienstleistungspools erbracht werden, eingesetzt werden können (vgl. Deutscher Bundestag 1996). Im ursprünglichen Konzept war ein Nennbetrag der Gutscheine von 1.200 DM jährlich vorgesehen, wobei bei mehreren Kindern oder einer älteren Person im Haushalt der Förderbetrag höher ausfallen sollte. Die Vergabe solcher Gutscheine sollte sich auf diejenigen Haushalte konzentrieren, in denen mindestens ein Kind unter 14 Jahren und/oder eine ältere Person lebt, die keine Leistungen aus der gesetzlichen Pflegeversicherung erhält. Da in einer Bundestagsanhörung die befragten ExpertInnen fast einhellig dafür plädiert hatten, diese Zielgruppenbeschränkungen aufzugeben, hat zumindest *Schreiner* (1997) eingeräumt, daß die vorgesehenen Regelungen ggf. modifiziert werden sollten.

Aus unserer Sicht wäre die Einführung solcher Dienstleistungsgutscheine zwar ggf. hilfreich, aber keineswegs ausreichend. Denn solche Gutscheine können nur eingelöst werden, wenn auch flächendeckend Dienstleistungspools existieren, was derzeit aber keineswegs der Fall ist. Weiterhin sehen wir in Dienstleistungsgutscheinen zwar eine Möglichkeit, Gruppen, die sich bislang die Inanspruchnahme von haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die professionell

angeboten werden, nicht leisten konnten, dies (eher) zu ermöglichen. Das scheint auch die Intention des SPD-Vorschlages zu sein: Die Ersparnis soll voll den Haushalten zugute kommen, indem sich der Preis der Arbeitsstunde von 25 auf 15 DM reduziert.

Ein Preis von 25 DM pro Dienstleistungsstunde reicht für die Dienstleistungspools aber nach den bisherigen Erfahrungen keineswegs aus, um kostendeckend zu arbeiten, selbst wenn sich dadurch die Zahl der KundInnen deutlich erhöhen würde. Um eine kostendeckende Arbeitsweise zu ermöglichen, müßte der Förderbetrag voll oder zumindest größtenteils den Pools zugute kommen, d.h. ihnen ermöglichen, einen Preis pro Arbeitsstunde von mindestens 30 DM (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu erheben. In diesem Fall reduziert sich der von den Haushalten zu zahlende Preis gegenüber dem in unserer Befragung ermittelten Durchschnittspreis jedoch kaum. Damit würde auch die Zielsetzung verfehlt, einer größeren Zahl von Haushalten die Inanspruchnahme von Dienstleistungspools zu ermöglichen.

Wir haben in Kooperation mit anderen Wissenschaftlerinnen und Projektleiterinnen von Dienstleistungspools im April 1999 ein Papier zu den bisherigen Erfahrungen von Dienstleistungspools sowie Empfehlungen zur künftigen Förderung erstellt und an verschiedene PolitikerInnen verschickt. Darin haben wir eine Kombination von angebots- und nachfrageseitiger Förderung empfohlen - im wesentlichen (vgl. ausführlicher Netzwerk Dienstleistungspools 1999):

- die Auflage eines Bundes-Förderprogramms, aus dem eine Projektförderung für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren gewährt wird, weil nach den bisherigen Erfahrungen eine kürzere Förderung zur Marktentwicklung und -erschließung i.d.R. nicht ausreicht;
- die Beibehaltung der bestehenden Möglichkeiten, für die Einstellung von Beschäftigten aus bestimmten Zielgruppen wie andere Unternehmen auch zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse zu erhalten;
- die Formulierung von Kriterien, die Dienstleistungspools erfüllen müssen, um öffentliche Förderung zu erhalten, wie etwa die Übernahme der ArbeitgeberInnenfunktion durch die Dienstleistungspools und die Schaffung sozialversicherungspflichtiger und tariflich geregelter Beschäftigungsverhältnisse;
- die Finanzierung von vorgeschalteter und beschäftigungsbegleitender Qualifizierung für die Beschäftigten in diesem Bereich;
- die Erprobung von Dienstleistungsgutscheinen auf der Nachfrageseite;
- eine breit angelegte professionelle Öffentlichkeitsarbeit zur Erhöhung der Wertschätzung haushaltsbezogener Dienstleistungen und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in diesem Bereich.

Wir sind inzwischen nach weiteren Diskussionen der Implikationen allerdings zu einer kritischeren Einschätzung des Instrumentes der Dienstleistungsgutscheine gelangt. Dies beruht auf der Überlegung, daß der mit der Ausgabe und Verwendung von Dienstleistungsgutscheinen verbundene Verwaltungsaufwand als sehr hoch einzuschätzen ist: Würden sie nur an bestimmte Zielgruppen auf KundInnenseite vergeben, müßte eine vergleichsweise aufwendige "Bedürftigkeitsprüfung" erfolgen. Und auch, wenn sie an alle Privathaushalte ausgegeben würden, wäre eine aufwendige Aufklärungskampagne erforderlich, wofür die Gutscheine nutzbar sind. Völlig offen ist das Verfahren der Ausgabe von Dienstleistungsgutscheinen. Würden sie z.B. mit der Lohnsteuerkarte zugeschickt, müßten Millionen Gutscheine gedruckt werden, von denen vermutlich nur ein kleiner Teil tatsächlich genutzt würde. Auch bei einer Ausgabe der Gutscheine ausschließlich auf Anfrage, die z.B. von den Arbeitsämtern übernommen werden könnte, wäre sicherzustellen, daß nur in dem beabsichtigten Umfang pro Haushalt Gutscheine ausgegeben und genutzt würden. Es müßten weiterhin geeignete Verfahren gefunden werden (z.B. die namentliche Kennzeichnung der Gutscheine), um einen sich ggf. entwickelnden "Schwarzhandel" mit Gutscheinen zu unterbinden.

Die Dienstleistungspools müßten die bei ihnen eingelösten Gutscheine gegen entsprechende Subventionen eintauschen können. Auch in diesem Kontext stellt sich einerseits die Frage, welche Institution diese Aufgabe übernehmen könnte und wie andererseits sicherzustellen wäre, daß nicht mehr Gutscheine zur Erstattung eingereicht werden, als tatsächlich genutzt worden sind.

Schon diese kurzen Überlegungen zeigen, daß die administrative Abwicklung von Dienstleistungsgutscheinen sehr kompliziert wäre. Vor diesem Hintergrund sollte aus unserer Sicht überdacht werden, ob es nicht sinnvoller wäre, von Dienstleistungspools erbrachte Dienstleistungsstunden direkt bei den Anbietern zu subventionieren - z.B. in Form eines Festbetrages, der für jede verkaufte Arbeitsstunde als Subvention gewährt wird, wie dies etwa in Dänemark seit einigen Jahren der Fall ist. Unserem Vorschlag, die Subventionen auf jede *verkaufte* Arbeitsstunde zu beschränken, liegt der Gedanke zugrunde, daß die Förderung einen Anreiz zu marktgerechtem Verhalten beinhalten sollte. Ein solches Verfahren könnte mit der Lizenzierung von Anbietern verknüpft werden, die berechtigt sind, Subventionen zu erhalten.

Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß ein solches Verfahren im Vergleich zu den Dienstleistungsgutscheinen ein Problem beinhaltet, daß von seiten mancher PolitikerInnen als erheblicher Nachteil angesehen werden könnte: Die Subventionssumme, die auf einen bestimmten Privathaushalt entfallen würde, läßt sich zumindest in der von uns vorgeschlagenen Variante nicht beschränken. Dieser (scheinbare) Nachteil wird nach unserer Einschätzung jedoch mehr als aufgewogen durch den Vorteil einer sehr einfachen Abwicklung: Statt mit Millionen von Privathaushalten und zahlreichen Dienstleistungsunternehmen hätten staatliche Stellen es nur mit den entsprechenden Unternehmen und Initiativen zu tun, was den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren würde.

Die von uns vorgeschlagene Variante der Förderung zielt vorrangig auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. Dies tangiert eine grundsätzliche Frage, die vor der Entscheidung über die Ausgestaltung der künftigen Förderung geklärt werden muß – nämlich, welche Ziele dabei in den Mittelpunkt gestellt werden sollen. Wenn es vorrangig um die Unterstützung von wenig zahlungskräftigen Gruppen innerhalb der Bevölkerung, die Bedarf an haushaltsbezogenen Dienstleistungen haben, geht, wird die Förderung anders aussehen müssen, als wenn die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den Mittelpunkt gestellt wird.

Aus unserer Sicht ist weiterhin zu betonen, daß – abgesehen von der vorgeschlagenen Kampagne zur Verbesserung des Image von haushaltsbezogenen Dienstleistungen und zur Reduzierung der Schwarzarbeit – auch die aktuell diskutierten Maßnahmen ein zentrales Problem vieler Dienstleistungspools nicht lösen: die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von interessierten MitarbeiterInnen. Offensichtlich ist der Bereich haushaltsbezogener Tätigkeiten als potentiell Tätigkeitsfeld wenig attraktiv. Dies beinhaltet vermutlich mehrere Dimensionen:

- Das Ansehen solcher Tätigkeiten ist gering. Möglicherweise wollen manche in diesem Bereich nicht offiziell beschäftigt sein, selbst wenn sie bislang geringfügig oder schwarz als Haushaltshilfe gearbeitet haben.
- Die Arbeit in Privathaushalten ist vergleichsweise anstrengend und körperlich belastend. Möglicherweise ist daher eine Tätigkeit als Teilzeit- oder Vollzeitarbeit mit einem vergleichsweise hohen Stundenvolumen unattraktiv, während sich eine Tätigkeit für wenige Stunden pro Woche erträglicher gestaltet.
- Angesichts der vergleichsweise niedrigen Stundenlöhne scheint das erzielbare Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsabgaben eher gering. In Schwarzarbeit muß zur Erzielung des gleichen Betrages deutlich kürzer gearbeitet werden.

Diese Problematik betrifft nach weitverbreiteter Meinung nicht nur den Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen, sondern niedrig bezahlte Tätigkeiten allgemein. In diesem Kontext sind eine Reihe von Vorschlägen in der Diskussion, um das erzielbare Einkommen aus niedrig bezahlten Tätigkeiten und damit die Bereitschaft, eine Arbeit anzunehmen, zu erhöhen – z.B. die Einführung von Kombilöhnen, veränderte Anrechnungsregelungen von Arbeitseinkommen auf Transferleistungsansprüche und die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen bei niedrigen Stundenlöhnen (vgl. z.B. Schreiner 1997; Weinkopf 1999a und b).

Es kann an dieser Stelle nicht auf die zahlreichen Bedenken und möglichen Probleme solcher Ansätze eingegangen werden, die sich z.B. auf die Kosten sowie negative Auswirkungen auf das Arbeitsmarkt- und Sozialsystem insgesamt beziehen. Gleichzeitig erscheinen allerdings auch die dadurch erreichbaren Beschäftigungseffekte fraglich. Zwar liegen noch keine praktischen Erfahrungen aus der Bundesrepublik vor, aber sowohl erste Erfahrungen mit einem vergleichbaren Ansatz in den Niederlanden als auch aktuelle Simulationen der möglichen Auswirkungen solcher Maßnahmen für die Bundesrepublik deuten darauf hin, daß kaum nen-

nenswerte Beschäftigungseffekte erreicht werden können (vgl. ausführlicher Weinkopf 1999b).

Nach unserer Einschätzung könnten solche Instrumente, wenn sie denn in der Bundesrepublik eingeführt oder zumindest erprobt würden, ggf. manchen Dienstleistungspools eine gewisse Erleichterung bei der Rekrutierung von Beschäftigten bieten. Wichtiger erscheint uns in diesem Zusammenhang aber eine grundlegende Modernisierung des Steuer- und Sozialversicherungssystems. Die bisherigen Regelungen orientieren sich nach wie vor häufig am überkommenen Leitbild der Alleinverdienerehe bzw. begünstigen diese. In der Konsequenz ergeben sich daraus für verheiratete Frauen starke Anreize, geringfügige Beschäftigung oder sogar Schwarzarbeit gegenüber einer sozialversicherungspflichtigen (Teilzeit-) Beschäftigung zu bevorzugen. Dringenden Handlungsbedarf sehen wir z.B. hinsichtlich einer Abschaffung des Ehegattensplitting sowie auch bei der bislang kostenfreien Mitversicherung von nicht oder nur geringfügig beschäftigten EhegattInnen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Neu hinzugekommen ist mit der Reform der geringfügigen Beschäftigung seit April 1999 weiterhin die Steuerfreiheit von Einkommen aus 630 DM-Jobs (sofern keine weiteren Einkünfte erzielt werden), die ggf. einen zusätzlichen Anreiz schafft, nicht sozialversicherungspflichtig tätig zu werden. Für die Entscheidung von Frauen, ob und wie sie auf dem Arbeitsmarkt tätig werden, ist nicht zuletzt auch das Angebot von öffentlicher Kinderbetreuung und Ganztagschulen von großer Bedeutung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen nach unserer Einschätzung nicht isoliert von anderen gesellschaftlichen Bereichen und politischen Handlungsfeldern diskutiert werden kann, gleichzeitig aber dringender Handlungsbedarf besteht, wenn an der Zielsetzung, in diesem Bereich reguläre Arbeitsplätze zu schaffen, festgehalten werden soll. Aus unserer Sicht ist dies der richtige Weg. Wir hoffen, mit den Ergebnissen unserer Befragung sowie den Analysen und Schlußfolgerungen einen Beitrag zu Verbesserungen in diesem Bereich geleistet zu haben.

Literatur

- Bittner, S./Weinkopf, C.** (1999): Dienstleistungspools als Ansatz zur Schaffung regulärer Beschäftigung in Privathaushalten. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Herausgegeben vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit. Düsseldorf.
- Bittner, S./Dingeldey, I./Strauf, S./Weinkopf, C.** (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen.
- Blumberger, W./Dornmayr, H.** (1998): Dienstleistungen für private Haushalte. Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. Wien.
- Chaberny, A.** (1997): Der Privathaushalt als Arbeitgeber - Arbeitsmarktpolitische Chance oder Illusion? In: informationen für die beratungs- und vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv) 26: 2037-2044.
- Deutscher Bundestag** (1996): Bundestagsdrucksache 13/5135 vom 26. September 1996: Antrag der SPD-Fraktion. Förderung der Beschäftigung in privaten Haushalten durch Dienstleistungsgutscheine und Dienstleistungsagenturen. Bonn.
- Dribbusch, B.** (1995): Die Wiederkehr der Domestiken. In: die tageszeitung vom 7. Februar 1995: 3.
- Europäische Kommission** (1994): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - Weißbuch. Luxemburg.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)** (1997): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. 2. Wiederholungsuntersuchung 1997. Köln.
- Klammer, U./Bäcker, G.** (1998): Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategiempfehlungen der Bayrisch-Sächsischen Zukunftskommission. In: WSI-Mitteilungen 6: 359-370.
- Klenner, C./Stolz-Willig, B.** (1996): Arbeitsplatz Privathaushalt. Prekäre Beschäftigung oder neue Chance für Frauen? In: Pohl, G./Schäfer, C. (Hrsg.): Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit. Hamburg: 194-213.
- Klös, H. P.** (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends 3: 33-57.

- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen** (1997): Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Teil III. Bonn.
- Munz, S.** (1996): Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte. In: ifo-Schnelldienst 17/18: 38-45.
- Netzwerk Dienstleistungspools** (1999): Dienstleistungspools, -zentren und -agenturen: Erfahrungen aus der Praxis und Empfehlungen zur künftigen Förderung. Vervielfältigtes Manuskript. O.O..
- Rheinische Post vom 19. März 1999:** SPD plant Zuschuß. Schecks für Familien zur Haushaltshilfe.
- Schreiner, O.** (1997): Arbeitsmarktpolitisches Konzept für gering qualifizierte Arbeit. Vervielfältigtes Manuskript. Bonn.
- Schupp, J./Schwarze, J./ Wagner, G.** (1997): Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen Personen. In: DIW-Wochenbericht 38: 689-694.
- Weinkopf, C.** (1998a): Beschäftigungsförderung bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen. In: GIB (Hrsg.): Dienstleistungsagenturen. Rahmenbedingungen und bisherige Erfahrungen. Bottroper Dokumente 20. Bottrop: 7-12.
- Weinkopf, C.** (1998b): Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung im Dienstleistungssektor. Das Beispiel haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Bosch, G. (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York: 458-482.
- Weinkopf, C.** (1999a): Niedriglöhne - ein erfolgversprechender Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? In: Weinzierl, R. (Hrsg.): Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000. Wien: 121-143.
- Weinkopf, C.** (1999b): Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens für die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-06. Gelsenkirchen (im Erscheinen).
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung** (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn.

Anhang