

Forschung

ams info 18

Wien, Mai 1998

Walter Blumberger und Helmut Dornmayr

Dienstleistungen für private Haushalte

Aufgrund seiner Vielschichtigkeit ist der Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte hinsichtlich seines beschäftigungspolitischen Werts in quantitativer und qualitativer Hinsicht umstritten. In einer im Auftrag des Arbeitsmarktservice erstellten Studie des Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz mit dem Titel "Dienstleistungen für private Haushalte: Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung" wurde versucht, dieses Potential unter verschiedensten Gesichtspunkten sowohl kritisch als auch konstruktiv auszuleuchten.

Untersucht wurden demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Nachfrage und Angebot, internationale Beispiele für politische Interventionsmöglichkeiten und Formen der öffentlichen Subventionierung sowie die Entwicklung eines österreichspezifischen Förderungsmodells. Das zentrale Bewertungskriterium bildete die Schaffung formeller (sozialversicherungspflichtiger) und existenzsichernder Erwerbsarbeit.

Der Begriff der Dienstleistungen für private Haushalte wurde im Rahmen der gegenständlichen Studie eher weit gefaßt: Schließlich wurden sowohl haushaltsbezogene als auch personenbezogene Dienstleistungen als solche angesehen. Als entscheidendes Kriterium galt der Ort der Leistungserbringung - nämlich die private Lebenswelt der KundInnen und nicht etwa das Geschäftslokal der AnbieterInnen. Hervorzuheben ist, daß der Bereich keineswegs nur Dienstleistungen mit geringen formalen Qualifikationsanforderungen umfaßt, sondern auch Tätigkeiten wie zum Beispiel die von EDV-BeraterInnen einschließt, die Kauf, Installation und Wartung privater PCs betreuen.

Nachfrage

Die Erhebung eines realen oder potentiellen Bedarfes an Dienstleistungen für private Haushalte ist nur sehr eingeschränkt möglich, hängt doch jede Befragung von den damit verbundenen Prämissen bzw. verknüpften Assoziationen in bezug auf Preis, Art, Umfang, Qualität, Zeit und Ort der Dienstleistung ab. Eine dergestalt differenzierte

Betrachtung ist allerdings für eine korrekte Interpretation quantitativer und qualitativer Bedarfserhebungen unerlässlich: Alle (qualitativ) interviewten Personen formulierten einen potentiellen Bedarf an haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen. Auch die Daten einer ebenfalls in der genannten Studie enthaltenen repräsentativen Haushaltsbefragung lassen ein beträchtliches Potential erkennen, wobei der vorstellbare Kaufpreis einer Dienstleistung umso höher liegt, je genauer die Vorteile der professionellen Dienstleistungsfirma beschrieben werden und je konkreter das bereits existierende Dienstleistungsangebot in einem bestimmten Bereich ist.

Dies ist nicht zuletzt ein weiteres Indiz für die ohnehin wenig überraschende Tatsache, daß die Nachfrage auch vom Angebot abhängt - eine isoliert nachfrageseitige Betrachtung des Themas würde der komplexen Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage nicht gerecht werden.

Angebot

Aus der Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage ergibt sich auch, daß die dauerhafte Strukturierung und Etablierung einer professionellen Angebotsstruktur mit quantitativ relevanten Beschäftigungseffekten im Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte nicht ohne echte "Marktfähigkeit" des Angebotes - also hinreichende Befriedigung der Nachfragewünsche zu akzeptablen Bedingungen - erreichbar sein wird.

Eine volle "Marktfähigkeit" des Angebotes wird in erster Linie dort zu erzielen sein, wo Leistungen statt Stunden verkauft werden, Leistungs- und Kombipakete angeboten werden und/oder Synergieeffekte und Rationalisierungspotentiale genutzt werden können, welche privaten Haushalten bzw. "SchwarzanbieterInnen" in der Regel nicht offenstehen.

Ein besonderes Problem und ein zentraler Erfolgsfaktor ist auch die zufriedenstellende Lösung der Frage, ob die BewohnerInnen der Haushalte ihre Wohnungsschlüssel aushändigen müssen/wollen bzw. wie sie im Falle ihrer Anwesenheit die Zeit während der Dienstleistungserbringung zubringen sollen. Neben "vertrauensbildenden" Maßnahmen ist hier vor allem zu überlegen, inwieweit Dienstleistungen angeboten werden können, die entweder nicht unmittelbar in der Wohnung erfolgen müssen oder aber die Haushaltsmitglieder einbeziehen.

Politische Interventionsmöglichkeiten

Das Erreichen einer entsprechenden Nachfrage nach Dienstleistungen für private Haushalte zu "echten" Preisen ist sicherlich prozeßhaft zu begreifen. Dieser Prozeß kann seitens

des Staates aktiv herbeigeführt und beschleunigt werden. Wenn das mit dem Ziel der Etablierung eines dauerhaften Marktes geschehen soll, müssen staatliche Eingriffe auch in Orientierung an "Marktmechanismen" erfolgen.

Dies impliziert die Verhinderung von "Marktverzerrungen" und die Ermöglichung "echter" Preise - was wiederum die Subjektförderung (etwa die Förderung einkommensschwächerer oder besonders bedürftiger Haushalte) vorteilhafter erscheinen läßt als die Objektförderung (etwa die direkte Förderung von Agenturen bzw. Firmen).

Nur mit "echten" Preisen kann langfristig ein Bewußtseinsänderungsprozeß in bezug auf den Wert von haushaltsbezogenen Dienstleistungen herbeigeführt werden und ein Markt entstehen, der zumindest für bestimmte Konsumenten auch ohne Subventionen attraktiv ist. Wie bereits erwähnt, müssen nicht zwingend Stunden, sondern können etwa auch besonders professionell erbrachte Leistungen verkauft werden. Das kann einen Wettbewerb unter den AnbieterInnen in Gang setzen, der kreative Dienstleistungsangebote fördern und gleichzeitig überzogene Preise verhindern sollte. Eine Beschäftigungsoffensive im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen sollte daher keinesfalls an der Institutionalisierung und Professionalisierung des Angebotes vorbeiführen.

Gerade aber etwa die Haushaltsschecks (einschließlich der damit verbundenen steuerlichen Absetzbarkeit) deutschen und großteils auch französischen Musters sind dafür wenig geeignet. Selbst wenn sie wie in Frankreich zumindest in einer relevanten Größenordnung in Anspruch genommen werden, sind diese Schecks am ehesten als eine hohe und kontinuierliche staatliche Subventionierung relativ prekärer Arbeitsverhältnisse¹ einerseits und besserverdienender Haushalte andererseits zu begreifen.² Letzten Endes kann man diese Modelle als eine überwiegend auf Kosten des Staates stattfindende Legalisierung von "Schwarzarbeit" interpretieren. Von positiven Beschäftigungseffekten im Sinne einer Schaffung von "Vollarbeitsplätzen" kann nicht die Rede sein.

Dies trifft auch auf andere internationale Modelle zur Förderung des Sektors der haushaltsnahen Dienstleistungen, wie z. B. auf die "Cheque-Agence locale pour l'emploi" in Belgien, zu.

Zur Entwicklung eines österreichspezifischen Förderungsansatzes: Das "Service-Transfer-Modell"

Sollen "vollwertige" Arbeitsplätze geschaffen, eine "Marktfähigkeit" des Dienstleistungsangebotes gewährleistet und negative Verteilungseffekte vermieden werden, empfiehlt

sich daher als Möglichkeit der staatlichen Nachfrage- und damit auch Angebotsförderung im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen die Ausgabe von Dienstleistungsgutscheinen an bedürftige Personengruppen (z. B. im Rahmen zusätzlicher Leistungen der Krankenversicherung, als Erhöhung des Pflegegeldes, etc.).

Im Rahmen der Studie wurde ein ganz konkretes Modell einer ökonomischen Bewertung unterzogen. Das "Service-Transfer-Modell" sieht neben weiteren einzuführenden Transferleistungen etwa im Bereich der Gesundheitsfürsorge (in Gutscheinform) auch den teilweisen Ersatz von Leistungen aus der Pflegeversicherung durch Gutscheine vor und verursacht deshalb nicht nur keine zusätzlichen öffentlichen Kosten, sondern ist mit beträchtlichen Einsparungen verbunden.

Das "Service-Transfer-Modell" beruht neben nachfragefördernden (Gutscheinausgabe) auch auf angebotssteuernden Elementen (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Mindestlohn, Obergrenze an einlösbaren Gutscheinen pro beschäftigter Person, etc.). Es kann so deutlich positive Beschäftigungseffekte (echte "Vollarbeitsplätze") mit hoher Umwegrentabilität für die öffentlichen Haushalte, sozialer Verträglichkeit und voller "Marktfähigkeit" des Systems zu entsprechenden Preisen kombinieren.

Unter den Prämissen dieses Modells könnten etwa bei einem Ersatz von 15 Prozent des Pflegegeldes durch Dienstleistungsgutscheine und 100 Millionen öS an zusätzlichen Transferleistungen in Gutscheinform (zum Beispiel für Gesundheitsvorsorge, Haushaltsführung im Krankheitsfall o. ä.) rund 7700 "Vollzeitarbeitsplätze" geschaffen werden. Gleichzeitig ergibt sich für die öffentlichen Haushalte (im ersten Jahr) ein Einsparungseffekt in der Höhe von ca. 1,37 Milliarden öS. (Zumindest ein Teil dieses Geldes könnte für zusätzliche gutscheinorientierte Transferleistungen, etwa in Form der Erhöhung des Pflegegeldes, verwendet werden.)

Die Ausgabe von kostenlosen Gutscheinen (ohne Festlegung eines Stundensatzes) schafft gewissermaßen eine "garantierte" Nachfrage und gewährleistet eine bestimmte "Grundauslastung" Dienstleistungen anbietender Unternehmen, ohne daß von "echten" Marktpreisen Abstand genommen werden muß.

"McJobs"?

Im Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte ist die Qualität der Arbeitsplätze (Einkommen, Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, soziale Stellung) eine zentrale Frage. Es wäre wohl zynisch, Beschäftigungseffekte allein an

der Quantität der geschaffenen Arbeitsplätze zu messen. Besteht also die Gefahr, daß durch diese Maßnahmen "McJobs" geschaffen werden?

Zu meinen, daß der Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte für besondere berufliche Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten prädestiniert sei, ist sicherlich unzutreffend. Verfehlt wäre es jedoch auch, nicht wahrnehmen zu wollen, daß der Ansatz zumindest für formal gering qualifizierte Personen Beschäftigungsmöglichkeiten bietet und bei einer starken Expansion des Sektors auch "bessere" Arbeitsplätze entstehen könnten. In diesem Zusammenhang würden sich wohl auch Chancen zu Unternehmensgründungen mit geringem Eigenkapital bieten. Das entwickelte "Service-Transfer-Modell" schreibt zudem Mindestlöhne vor und enthält (im Rahmen der Lizenzierung von zur Gutscheineinlösung berechtigten Unternehmen) Möglichkeiten zur Einführung sonstiger Mindeststandards.

Dennoch ist der Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte vor allem im Hinblick auf die Qualifizierung und den beruflichen Aufstieg der betreffenden Personen kritisch zu sehen. Im Fall einer großflächigen Forcierung des Sektors sind daher, wie die Studie nahelegt, unbedingt entsprechende Qualifizierungskonzepte (zum Beispiel neue Lehrberufe) zu entwickeln.

1) Der Begriff "prekäre Arbeitsverhältnisse" wird hier folgendermaßen verstanden: unsichere, wechselhafte Bedingungen, keine "Vollzeitarbeit", häufig wechselnde Arbeitgeber, geringe Entlohnung, fehlende Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, zeitlich problematische Arbeitssituationen mit "unfreiwilligen" Pausen, unbezahlte Wegstrecken, mangelnde soziale Integration (keine "KollegInnen"), etc.

2) Und dies nicht nur deshalb, weil etwa in Deutschland (nicht aber in Frankreich) die Abzugsfähigkeit von der Bemessungsgrundlage abhängt und daher bei höheren Einkommensgruppen die Reduktion der Bemessungsgrundlage stärker zu Buche schlägt, sondern auch weil es für nicht einkommensteuerpflichtige Haushalte überhaupt keine Subventionierung gibt und nun einmal grundsätzlich Haushaltshilfen eher von besserverdienenden Haushalten in Anspruch genommen werden.