

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz – FamLeistG)

Berlin, 24. November 2008

Dr. Michael Böhmer, Prognos AG

Die nachfolgende Stellungnahme basiert auf vorliegenden Arbeiten des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen beim BMFSFJ. Umfangreiche Arbeiten liegen zu den Themen Kindergeld und haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen vor. Die in Abschnitt 2 dargestellten Modellrechnungen beziehen sich auf eine direkte Subventionierung von Dienstleistungen, eine steuerrechtliche Regelung – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – ließe sich jedoch weitgehend analog ausgestalten.

1 Kindergeld

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit einer absoluten Kindergeldhöhe von heute 154 Euro monatlich ab dem ersten Kind in der Spitzengruppe.¹ Allerdings erreicht die Mitteleffizienz gemessen an der Armutsrisikoquote in Deutschland nur einen Platz im Mittelfeld. Den skandinavischen Ländern gelingt es mit einer vergleichbaren Transfersumme deutlich besser, Kinderarmut zu vermeiden. Dies ist vor allem auf den Mix aus Sach- und Geldleistungen zurückzuführen. Eine weitere, allgemeine Anhebung der Barleistungen erscheint daher zunächst nicht zielführend.

Gleichwohl ist die Gewährleistung des steuerfreien Existenzminimums für Kinder und eine entsprechende Angleichung des Kindergeldes in Deutschland verfassungsrechtlich und politisch geboten. Denn wie die Wirkungsanalyse zeigt, ist das Kindergeld durchaus effektiv beim Nachteilsausgleich sowie bei der Armutsvermeidung von Familien. Der Vergleich zwischen den einzelnen Familientypen zeigt deutlich, dass vor allem der Nachteilsausgleich zwischen Familientypen zu Gunsten der kinderreichen Familien verbessert werden kann. Bei der Ausgestaltung einer Reform müssen diese Funktionen optimiert werden.

Es bietet sich ein Modell für eine Kindergelderhöhung an, das eine spürbare Kindergelderhöhung für Familien mit einem und zwei Kindern sowie eine stärkere Staffelung für Familien mit drei und mehr

¹ Ab dem 4. Kind 179 €.

Kindern (164€/ 164€/ 170€/ 195€) vorsieht. Auch der Kontext eines übergreifenden Konzeptes einer Kinderkomponente zur Förderung von Familien in allen Einkommensbereichen über die wirksamere Gestaltung von Familienleistungen spricht für die genannte Option. Die Mehrkosten bewegen mit rund 2,2 Mrd Euro im Bereich alternativer Modelle. Fiskalisch noch günstigere Optionen liegen zwar vor, sind aber hinsichtlich der Erreichung der familienpolitischen Ziele deutlich unterlegen.

Durch die vorgesehene Kindergelderhöhung gelingt es, für rund 150.000 Kinder Armutsgefährdung (Nettoäquivalenzeinkommen < 60 % des Medians) zu vermeiden.

Eine stärkere Staffelung des Kindergeldes ab 2009 leitet sich argumentativ vor allem daraus ab, dass sich die Lebenssituation von Familien mit drei oder mehr Kindern in zahlreichen Punkten grundsätzlich von der von Familien mit ein oder zwei Kindern unterscheidet und dies Konsequenzen für die Erwerbsbeteiligung, Familienplanung und wirtschaftliche Lage von Familien haben kann.

Die über viele Jahre sinkende Geburtenhäufigkeit in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten liegt zu einem großen Teil in der rückläufigen Anzahl von Mehrkindfamilien begründet. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die mittleren Einkommensbereiche, in denen Kindergeld bezogen wird. Zwischen den höheren Leistungen für Kinder im SGB II auf der einen und den steuerlichen Freibetragswirkungen auf der anderen Seite der Einkommensverteilung kann ein stärker gestaffeltes Kindergeld dazu beitragen, eine relative Schlechterstellung von Familien im mittleren Einkommensbereich zu reduzieren.

In aller Regel deckt das Kindergeld nur etwa ein Drittel der Gesamtkosten für ein Kind ab. Mit zunehmender Kinderzahl wird damit die absolute Deckungslücke größer. Wird ein – individuell unterschiedlicher – Schwellenwert der absoluten finanziellen Belastung durch Kinder überschritten, wird eine Familie keine Entscheidung für ein weiteres Kind treffen. Diese Überlegung deckt sich mit Erkenntnissen der Demoskopie, nach denen zahlreiche Kinderwünsche aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden. Ein stärker gestaffeltes Kindergeld würde einen Beitrag leisten, diesen Schwellenwert nach oben zu verschieben und damit mehr Familien die Realisierung ihrer Kinderwünsche zu ermöglichen.

Beispielsweise ergeben sich ab dem dritten Kind in einigen Konsumbereichen sog. Sprungfixkosten: Die Familie benötigt z.B. ein größeres Auto oder eine größere Wohnung. Gleichzeitig wird es vor dem Hintergrund noch nicht ausreichender externer Betreuungsmöglichkeiten mit der Geburt des dritten Kindes erheblich schwieriger, dass beide Elternteile eine Erwerbstätigkeit ausüben. Hinzu kommt, dass sich mit der Anzahl der Kinder die Phase, in der ein oder mehrere Kinder einer intensiven Betreuung bedürfen, verlängert. Das bedeutet, dass es bei einem (vorübergehenden) Ausstieg aus dem Berufs-

leben und dem damit verbundenen Verlust an Humankapital mit fortschreitender Dauer schwieriger wird, im Anschluss wieder eine der eigenen Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In Deutschland ist etwa die Hälfte der Mütter mit drei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig – dies führt zu erheblichen Einkommensverlusten von Müttern mit drei und mehr Kindern. In der Folge stellt sich die Einkommensposition von Mehrkindfamilien sowohl in den ersten Jahren nach Familiengründung als auch im Lebensverlauf spürbar schlechter dar als von Familien mit ein oder zwei Kindern. Insofern besteht auch auf der Ausgabenseite eine besondere Belastung von Mehrkindfamilien, die mit einer stärkeren Staffelung des Kindergeldes teilweise kompensiert werden kann.

2 Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen

2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen

Um die volkswirtschaftliche Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen abzuschätzen, ist zunächst ein knapper Überblick über die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt notwendig. Eine aktivierende Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen hat direkte Auswirkungen auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse, sowohl im formellen als auch informellen Arbeitsmarkt. Volkswirtschaftlich von Interesse sind in diesem Zusammenhang insbesondere die fiskalischen Konsequenzen einer potenziellen Ausweitung haushaltsnaher Dienstleistungen sowie die damit einhergehende Aktivierung bisheriger Transferempfänger. Kosten entstehen dabei im Wesentlichen durch die notwendige Subventionierung dieser Tätigkeiten, welche wiederum Mitnahmeeffekte verursacht und Bürokratiekosten nach sich zieht.

2.2 Beschäftigungspotenzial

Während die Zahl der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen im Rahmen informeller Beschäftigung statistisch nicht erfasst ist, ergibt sich nachfrageseitig im Bereich der Hausarbeit eine Beschäftigtenzahl von rund 500.000 Personen, die in 1,5 Mio Haushalten tätig sind. Deutlich höher fällt diese Zahl aus, wenn nicht nur die in der Vergangenheit bereits regelmäßig oder gelegentlich in Anspruch genommenen Dienstleistungen berücksichtigt werden, sondern darüber hinaus bislang nicht realisierte Nachfragewünsche einbezogen werden. Da-

bei ist festzustellen, dass die Nachfrageseite sehr elastisch auf Preisänderungen reagiert. Sowohl neue Beschäftigungsverhältnisse als auch die Legalisierung bestehender Anstellungen können daher über den Preismechanismus induziert werden. Die Zahlungsbereitschaft der privaten Haushalte für unterstützende Tätigkeiten liegt aber offenkundig deutlich unter dem Niveau einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Entlohnung. Das Nachfragepotenzial wird dadurch – zumindest auf dem formellen Arbeitsmarkt – nicht ausgeschöpft.

Berechnungen des IW verdeutlichen den Zusammenhang, dass mit steigendem Stundenlohn das Potenzial stetig sinkt. Das Spektrum der Berechnungen – bezogen auf alle haushaltsnahen Dienstleistungen – reicht von 886.000 vollzeitäquivalenten Stellen bei einem Arbeitnehmer-Bruttolohn von 5 Euro je Stunde bis zu 250.000 Vollzeitäquivalenten bei einem Lohnsatz von 15 Euro.² Als realistische Lohnhöhe werden in den nachfolgenden eigenen Berechnungen Stundenlöhne (Arbeitnehmer-Brutto) um einen Wert von 11 Euro angenommen, um im Vergleich zu den geschätzten Löhnen im informellen Bereich mit ca. 8 Euro konkurrieren zu können.

Potenzielle Angebote können entweder aus dem informellen Sektor kommen und entsprechend legalisiert werden oder bisherige (arbeitslose) Transferempfänger finden auf diesem Weg eine neue Beschäftigung. Hinzu kommen allerdings Arbeitnehmer, die aktuell schon legal beschäftigt sind, also beispielsweise im Rahmen von Mini- oder Midijobs. Eine vierte Möglichkeit besteht in der Aktivierung der sogenannten Stillen Reserve, also von Personen, die grundsätzlich arbeiten könnten, aber den Arbeitsagenturen nicht gemeldet sind.

Aus der hier eingenommen Perspektive der Familienunterstützung heraus ergeben sich zudem „Zweitrundeneffekte“ der Beschäftigung bei den Nachfragern der haushaltsnahen Dienstleistungen. Darunter fallen beispielsweise Elternteile, die bislang aufgrund fehlender, nicht finanzierbarer oder nur durch unverhältnismäßig hohen Aufwand erreichbarer Unterstützung im Alltag keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Aktivierung derartiger Personenkreise ist dabei dem Grunde nach von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung, insbesondere, da es sich in der Regel nicht um gering qualifizierte Personen handelt. Quantitativ sollte dieser Effekte jedoch nicht überschätzt werden, da Hilfen für die Hausarbeit in aller Regel je Haushalt nur für wenige Stunden in der Woche beschäftigt sind. Die zeitliche Entlastung dürfte für die meisten Haushalte nicht so stark ausfallen, als dass dies große Auswirkungen auf ihr eigenes Arbeitsangebotsverhalten hätte.

² Voraussetzung für ein solches Modell ist allerdings die Bündelung von Beschäftigungsverhältnissen der Dienstleistungsanbieter bei privaten Haushalten über sogenannte Dienstleistungsagenturen. Da die privaten Haushalte gewöhnlich nur in relativ geringem Umfang von wenigen Wochenstunden haushaltsbezogene Tätigkeiten nachfragen, fasst die Dienstleistungsagentur annahmegemäß jeweils vier Haushalte zu einer Vollzeitbeschäftigung zusammen.

2.3 Fiskalische Kosten der Förderung

Wichtigste Bestimmungsgröße am Arbeitsmarkt ist im betrachteten Zusammenhang der Preis der Dienstleistung, also der Lohn, der zwischen Anbieter und Nachfrager einer Leistung verhandelt wird. Durch die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben sowie weitere Verwaltungs- und Betriebskosten ergibt sich im gesetzlichen Status quo dabei ein „Keil“, der eine legale Beschäftigung im Vergleich zu einer informellen Abwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen verteuert. Eine Möglichkeit, die Kosten einer legalen haushaltsbezogenen Dienstleistung zu reduzieren und damit in Richtung des Schwarzmarktpreises abzusenken, besteht in der Subventionierung des Preises. Theoretisch ist dabei die gesamte Bandbreite denkbar, von einem geringfügigen Zuschuss zu den Lohnnebenkosten bis hin zu einer vollständigen Übernahme der Differenz zwischen dem Preis einer Dienstleistungsstunde (Bruttovergütung inkl. Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagentur) und dem beim Arbeitnehmer verbleibenden Nettolohn. Ein ähnliches Modell wurde etwa vom Land Rheinland-Pfalz im Jahr 2001 vorgeschlagen.³ Dabei wurde letztlich eine Subvention der Bruttovergütung in Höhe von bis zu 50 Prozent empfohlen.⁴

Um die Kosten für eine Reduzierung des Keils zwischen dem Arbeitnehmer-Bruttolohn und den tatsächlichen Kosten der Dienstleistung (hier: Arbeitgeber-Bruttolohn inkl. Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagentur) zu quantifizieren, sind einige Annahmen zu treffen. Zunächst ist festzulegen, in welchem Umfang der Staat die Inanspruchnahme einer Dienstleistungsstunde subventionieren will. Die Höhe der Subvention pro geleisteter Arbeitsstunde und die zum entsprechenden Preis entstehende Nachfrage bestimmen die Ausgaben der öffentlichen Hand. Dabei sind notwendige Bedingungen für einen funktionierenden Markt, dass einerseits die Zahlungsbereitschaft des nachfragenden Haushalts nicht überschritten und andererseits der Anspruchslohn der Anbieter nicht unterschritten wird. Auf der Einnahmeseite des Staates lassen sich hingegen Einspareffekte, beispielsweise in Form nicht mehr zu leistender Transferzahlungen an frühere Arbeitslose sowie über Steuermehreinnahmen und Sozialabgaben, realisieren.

Die nachfolgenden Berechnungen haben modellhaften Charakter, zeigen aber die Dimensionen für Potenziale auf (Tabelle 1).

3 Vgl. Gesetzesantrag Rheinland-Pfalz, Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungsförderung im Privathaushalt. Bundesrats-Drucksache 1016/01, 28.11.2001.

4 Die Beschäftigungswirkung einer derartigen Maßnahme beziffern das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin auf maximal 550.000 neue Stellen, wobei lediglich die bisherige Nachfrage berücksichtigt ist und nicht das zuvor angesprochene zusätzliche Potenzial. Brück, Haisken-De New, Zimmermann (2002). Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringverdiener. DIW-Wochenbericht 23/02. Berlin, S. 363-369.

Tabelle 1: Nachfragepotenzial nach haushaltsnahen Dienstleistungen

Angenommener Preis pro Stunde in Euro	Vollzeitäquivalente	Jahreseinkommen pro Hilfe in Euro	Gesamtes Bruttoeinkommen in Euro
unter 5	886.000	--	--
5	771.000	8.800	6,8 Mrd
8	594.000	15.500	9,2 Mrd
10 bis 12	417.000	19.360	8,1 Mrd
15	248.000	26.400	6,6 Mrd

Quelle: IW, 2008.

Die Bruttokosten einer Dienstleistungsstunde sind dabei allerdings ca. um den Faktor 1,7 höher anzusetzen, da sowohl der Arbeitgeberanteil der Sozialbeiträge hinzuzurechnen ist (AG-Bruttolohn) als auch zusätzliche Verwaltungs- und Betriebskosten der beteiligten Dienstleistungsagentur (inkl. Mehrwertsteuer in Höhe von 19 Prozent). Aufgrund der hier unterstellten Nachfragefunktion wird deutlich, dass bei einem Preis von 13 Euro pro Stunde insgesamt etwa 130.000 vollzeitäquivalente Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen geschaffen werden könnten. Der daraus resultierende Nettolohn für den Arbeitnehmer liegt mit 8,11 Euro im Bereich des heutigen Schwarzmarktpreises.⁵ Auf der Nachfrageseite müssten dazu aber tatsächlich 22,10 Euro bezahlt werden. Um also das Nachfragepotenzial in der genannten Höhe zu erreichen, müsste der Staat die Kosten der Dienstleistung mit 9,10 Euro je Stunde subventionieren.

Tabelle 2 zeigt die potenzielle Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Abhängigkeit des Arbeitnehmer-Bruttolohns pro Stunde. Die entsprechenden Zahlen stammen aus einer aktuellen Studie des IW Köln.

⁵ Die Berechnungen basieren auf den Sozialversicherungsrechengrößen 2007 sowie der entsprechenden Einkommensteuergrundtabelle (inkl. Solidaritätszuschlag, ohne Kirchensteuer). Des Weiteren ist unterstellt, dass ein Arbeitspensum von durchschnittlich 7,33 Stunden an 240 Tagen im Jahr geleistet wird.

Tabelle 2: Potenzielle Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen und Subventionsbedarf bei alternativen Stundenlöhnen

AN-Bruttolohn (Euro/h)	8,00	13,00	15,00
AN-Bruttolohn (Euro/Jahr)	14.073,60	22.869,60	26.388,00
Arbeitszeit (h/Jahr)	1.759,20	1.759,20	1.759,20
AN-Anteil Sozialbeiträge (Euro/Jahr)	2.923,79	4.754,16	5.482,11
Steuerlast (Euro/Jahr)	1.380,00	3.851,80	4.943,73
AN-Nettolohn (Euro/Jahr)	9.769,81	14.266,64	15.962,16
AN-Nettolohn (Euro/h)	5,55	8,11	9,07
AG-Bruttolohn (Euro/h)	9,59	15,58	17,98
AG-Anteil Sozialbeiträge (Euro/Jahr)	2.797,13	4.545,33	5.244,62
Nachfragepotenzial (in Vollzeitstellen)	237.600	133.000	99.200
Kosten der Dienstleistung (Euro/h)	13,60	22,10	25,50
... davon AG-Anteil Sozialbeiträge (Euro/h)	1,59	2,58	2,98
... davon Verwaltungs- und Betriebskosten (Euro/h)	4,01	6,52	7,52
Subventionsbedarf (Euro/h)	5,60	9,10	10,50

Quelle: IW, Prognos 2008

Unterstellt man einen Arbeitnehmer-Bruttolohn von 13 Euro je Stunde, so hängen die fiskalischen Effekte einer Subventionierung zusätzlich von der „Herkunft“ der neuen Leistungsanbieter ab. Die angesprochene Ersparnis an staatlichen Transfers wird nur realisiert, wenn zuvor Arbeitslose eine sozialversicherungspflichtige Stelle annehmen und nicht, wenn die Erbringer der haushaltsnahen Dienstleistungen aus der Schwarzarbeit oder der Stillen Reserve stammen. Gegenläufig ist schließlich die Förderung bisher ohnehin schon legaler Beschäftigungsverhältnisse zu verbuchen. Diese Mitnahmeeffekte sind in Relation zum erzielbaren Neubeschäftigungseffekt zu bewerten, wobei ihre fiskalische Bedeutung umso höher ausfällt, je weniger neue Stellen tatsächlich entstehen.⁶ Fiskalisch belastend wirken zudem in jedem Fall die Verwaltungs- und Betriebskosten.

Die nachstehende Tabelle 3 zeigt die fiskalischen Nettoeffekte einer Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen bei einem Bruttostundenlohn von 13 Euro für unterschiedliche Szenarien. Unterstellt man im einen Extrem, dass alle zusätzliche Beschäftigung aus der stillen Reserve kommt, ist in diesem Fall mit fiskalischen Mehrbelastungen in Höhe von 0,92 Mrd Euro zu rechnen. Im anderen rechnerischen Extrem würden zu 100 Prozent Transferempfänger aktiviert. In diesem Fall führte eine Förderung zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,11 Mrd Euro. In beiden Fällen treten Mitnahmeeffekte in einer Größenordnung von 0,2 Mrd Euro auf.

⁶ In den hier vorgelegten Berechnungen ist dabei angenommen, dass etwa 40.000 bestehende Beschäftigungsverhältnisse ebenfalls in den Genuss der Subvention kommen. D.h., dass für diese Dienstleistungen bereits Sozialabgaben, Einkommen- und Mehrwertsteuern abgeführt werden, die künftig subventioniert werden. Der tatsächliche Umfang der Mitnahmeeffekte lässt sich empirisch nicht belegen, die hier angenommene Größenordnung kann aber mit hoher Wahrscheinlichkeit als Obergrenze betrachtet werden.

Tabelle 3: Fiskalische Wirkungen einer Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen

Nachfragepotenzial (in Vollzeitstellen): 133.000	Szenario 1 Stille Reserve + Mitnahmeeffekt	Szenario 2 Transferempfänger + Mitnahmeeffekt	Szenario 3 Stille Reserve + Transferempfänger + Mitnahmeeffekt
100 % AG-Anteil Sozialbeiträge (Mrd Euro/Jahr)	0,79	0,79	0,79
Verwaltungs- und Betriebskosten (Mrd Euro/Jahr)	1,98	1,98	1,98
Gesamtausgaben (Mrd Euro/Jahr)	2,77	2,77	2,77
Sozialbeiträge (Mrd Euro/Jahr)	1,24	1,24	1,24
Einkommensteuer (Mrd Euro/Jahr)	0,51	0,51	0,51
Mehrwertsteuer (Mrd Euro/Jahr)	0,10	0,10	0,10
Transferleistungen (Mrd Euro/Jahr)		1,04	0,52
Gesamteinnahmen (Mrd Euro/Jahr)	1,85	2,88	2,36
Nettoeffekt (Mrd Euro/Jahr)	-0,92	0,11	-0,41
... pro Arbeitsplatz (Euro/Jahr)	-6.950,17	849,83	-3.050,17

Quelle: Prognos 2008

Szenario 3 zeigt eine realitätsnahe Lösung, in der ein Teil der zusätzlichen Beschäftigung aus der Stillen Reserve (50 Prozent) stammt und ein Teil aus bisherigen Transferempfängern (50 Prozent). In diesem Fall beliefen sich die fiskalischen Kosten auf jährlich 0,41 Mrd Euro.

Darüber hinaus besteht innerhalb der rechnerisch abgesteckten Bandbreite eine Vielzahl veränderbarer Parameter, die eine Förderung in einem fiskalisch vertretbaren Rahmen erlauben würden. So könnte etwa der Zuschuss zu den Verwaltungs- und Betriebskosten der Dienstleistungsagenturen ebenso reduziert werden wie die Förderung für Arbeitgeber.

Allerdings ist ein weiterer Effekt zu beachten: Der Fokus des vorliegenden Dossiers und auch der herangezogenen IW-Studie liegt auf der Nachfrageseite. Implizit ist angenommen, dass die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen bei einem Preis oberhalb des Schwarzmarktniveaus von den Leistungsanbietern befriedigt wird. Handelt es sich hierbei um bislang Arbeitslose mit gleichzeitiger Aktivität im informellen Sektor, so liegt deren Anspruchslohn jedoch nicht in Höhe des Schwarzmarktpreises. Hinzu kommt die Höhe des Transferentzugs, den sie bei einer legalen Beschäftigung erleiden. In einem solchen Fall würde bei gegebener Subvention die Nachfrage nicht befriedigt werden, da zu wenig Arbeit angeboten würde. Einschränkend wäre aber denkbar, dass eine informell angebotene Dienstleistung am Markt bei vollständiger Subvention des Kostenkeils von den privaten Haushalten nicht mehr nachgefragt würde, da diese zum gleichen Preis legal in Anspruch genommen werden könnte.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der fiskalische Gesamteffekt von der Subventionshöhe und der Höhe der Mitnahmeeffekte bzw. der Aktivierung von Personen aus der Stillen Reserve abhängt. Dabei

gilt, dass die fiskalischen Kosten mit zunehmendem Subventionsanteil steigen, während die Einspareffekte umso geringer sind, je mehr Personen aus der Stillen Reserve rekrutiert werden. In jedem Fall wirken zu erwartende Mitnahmeeffekte ebenfalls Kosten steigernd, da durch die Förderung auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse subventioniert werden. Eine – wie die hier beschriebene oder vergleichbare Form der – Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen ist damit nicht zum Nulltarif, wohl aber mit vertretbarem fiskalischem Aufwand realisierbar. Der Aufwand fällt umso geringer aus, in je stärkerem Maße es gelingt, bislang Arbeitslose zu beschäftigen.

Neben den Einspareffekten, die sich durch die Vermittlung von Arbeitslosen ergeben, sind die Einsparungen von Ausgaben in der Sozialen Pflegeversicherung hier noch nicht berücksichtigt. So spart die Pflegeversicherung durch die Vermeidung stationärer Pflege in der Pflegestufe I bei Inanspruchnahme einer Kombinationsleistung (65 Prozent ambulanter Dienst/ 35 Prozent pflegende Angehörige) bereits 8.415 Euro pro Pflegebedürftigen und Jahr. Gerade vor dem Hintergrund der stark ansteigenden Zahlen von Pflegebedürftigen und der zunehmenden Überlastung der Angehörigen und der sich ändernden Sozialstrukturen ist die Unterstützung von Angehörigen durch Haushaltshilfen nicht zu unterschätzen.

2.4 Ausblick

Die bestehende Diskrepanz zwischen dem Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen und ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme zeigt ein hohes Potenzial für derartige Beschäftigung. Zielgruppen für eine Ausweitung sind insbesondere Familien mit erwerbstätigen Eltern sowie Seniorenhaushalte, deren stärkere Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen vor allem an den bislang hohen Kosten, hohem Such- und Organisationsaufwand und fehlenden bzw. nicht bekannten Angeboten scheitert. Um dieses unausgeschöpfte Potenzial zu realisieren, ist ein abgestimmtes Handlungsprogramm erforderlich, bei dem eine Verbesserung der steuerlichen Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen flankiert wird durch Maßnahmen zur Förderung der Angebotsinfrastruktur sowie zur Qualifizierung von Arbeitskräften und zur Existenzgründung.

Die Bundesregierung hat mit dem Familienleistungsgesetz eine Verbesserung der steuerlichen Förderregelungen für haushaltsnahe Dienstleistungen beschlossen, die ab 1. Januar 2009 in Kraft treten soll:

- Die Förderung wird stark vereinfacht und die Fördersätze werden auf einheitlich 20 Prozent der Aufwendungen festgelegt. Die Unterscheidung der Förderung nach der Art der Beschäftigung wird weitgehend aufgehoben. Die Förderung für

sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Haushalt und für haushaltsnahe Dienstleistungen wird in einer Vorschrift zusammengefasst.

- Der Spielraum für die Inanspruchnahme der Steuerermäßigung wird stark erweitert, indem der Höchstbetrag der Förderung für haushaltsnahe Dienstleistungen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Haushalt zusammen von 600 Euro bzw. 1.200 Euro bei Pflege- und Betreuungsleistungen und 2.400 Euro bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen auf einheitlich 4.000 Euro angehoben wird. Lediglich für haushaltsnahe Minijobs bleibt der Förderbetrag daneben auf weiterhin 510 Euro im Jahr begrenzt.

Die Zusammenfassung der unterschiedlichen Fördertatbestände aus dem Einkommensteuergesetz zu einer Regelung unter einem neuen gemeinsamen Höchstbetrag soll dabei mehr Transparenz und mehr Flexibilität bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen erzeugen. Die Förderung der haushaltsnahen Minijobs bleibt nach oben begrenzt, um hier keine Fehlanreize zu setzen.

Aufgrund der Ausweitung der Spielräume ist mit einer wirksamen Erhöhung der Nachfrage zu rechnen – sowohl hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Stundenzahl) als auch der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse.

Berechnungen zeigen, dass die fiskalischen Kosten einer Subventionierung der Marktpreise gering bis kostenneutral sind, wenn über mehr Beschäftigung bei Steuern und Sozialversicherung Einnahmen erzielt werden.

Durch das Instrument der steuerlichen Förderung allein können die latenten Potenziale für Angebot und Nachfrage, und damit für mehr legale Beschäftigung im Bereich haus-Inhalt wirtschaftlicher und personenbezogener Dienstleistungen, nicht vollständig erschlossen werden.

Bestehende Angebote und Fördermöglichkeiten sind häufig zu wenig bekannt. Daher weiter sollte stärker über die Fördermöglichkeiten privater Haushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber informiert werden, um die Inanspruchnahme des Instruments der steuerlichen Förderung weiter zu erhöhen.

Darüber hinaus ist zum einen zu prüfen, wie mit einer besonderen Förderung der Arbeitsaufnahme, Qualifizierung und Existenzgründung im Bereich hauswirtschaftlicher und personenbezogener Dienstleistungen die Beschäftigung gesteigert werden kann. Um die Angebotsseite attraktiver zu gestalten sind eine Qualifizierung der Arbeitskräfte und Unterstützung bei der Existenzgründung wichtige Maßnahmen. Sowohl die Industrie- und Handelskammern als auch die

Bundesagentur für Arbeit könnten sich mit ihren Kompetenzen einbringen.

Zum anderen gilt es, die Gründung und den Ausbau, die Vernetzung und Entwicklung von Dienstleistungsagenturen weiter zu fördern mit dem Ziel der Etablierung einer örtlichen Angebotsinfrastruktur. Weiterhin bieten sich Vernetzungsmöglichkeiten mit den lokalen Infrastrukturen für Familien, etwa den Lokalen Bündnissen für Familie oder den Mehrgenerationenhäusern an.

Europäische Nachbarstaaten haben – wie gezeigt – verschiedene Verfahren eingeführt, die in diesem Segment zu einem positiven Beschäftigungsaufbau geführt haben. Deshalb sind nationale und internationale Erfahrungen mit der subjekt- und objektbezogenen Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen auszuwerten und auf dieser Basis ein mittelfristig umsetzbares Modell zu konzipieren, mit dem die steuerliche Förderung den subventionspolitischen Leitlinien entsprechend durch gezielte Förderung von erwerbstätigen Eltern und Haushalten von Rentnerinnen und Rentnern sowie von privaten Dienstleistungsagenturen und Vermittlungsdiensten – etwa in Form einer Zulage oder eines Gutscheinmodells – ergänzt werden kann.