



Inhalt

Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten nicht überschätzen
Seite **45**

Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten nicht überschätzen

Förderung und Ausbau familienbezogener Dienste sollte nicht in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Instrument sein

Jürgen Schupp
jschupp@diw.de

C. Katharina
Spieß
kspiess@diw.de

Gert G. Wagner
gwagner@diw.de

Der Ausbau von haushaltsnahen Dienstleistungen kann zum einen als arbeitsmarktpolitisches Instrument etwa zum Abbau der Arbeitslosigkeit angesehen werden. Zum anderen sind haushaltsnahe Dienstleistungen ein Instrument zur besseren Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf sowie zur Unterstützung von Pflegetätigkeiten in Haushalten von Älteren.¹ Durch die Debatten über bessere Rahmenbedingungen für die Realisierung von Kinderwünschen sowie den Vorrang ambulanter vor stationärer Pflege trat dieser Aspekt in der letzten Zeit vermehrt in den Vordergrund.

Die Versuche, Privathaushalte verstärkt zu Arbeitgebern zu machen, haben nur begrenzt Beschäftigungswirkungen gezeigt. Dies ist nicht erstaunlich, da die Bedarfe vieler Familien² und Alleinlebender eher in Richtung stundenweise gekaufter Dienstleistungen gehen. Diese Nachfrage kann über Dienstleistungsanbieter besser befriedigt werden. Damit sich ein solcher Markt in Konkurrenz zur Schwarzarbeit entwickeln kann, ist an eine befristete Förderung zu denken. Viele Haushalte würden qualifizierte Dienste nachfragen; Unqualifizierten würde durch diese Dienstleistungsanbieter auch geholfen werden, da hier auch einfache Dienste benötigt werden.

Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen nicht mit tatsächlichem Anstieg bei familienbezogenen Dienstleistungen verbunden

Die Struktur der Arbeitsplätze in Deutschland hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) weist aus, dass es im Bereich aller öffentlichen und privaten Dienstleistungen im Jahre 2004 rund eine halbe Million mehr Erwerbstätige gab als 1999 (Tabelle 1 und Kasten).

¹ Das DIW Berlin führte im September 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) einen Workshop „Familienunterstützende Dienstleistungen (FUD) – Wachstum, Beschäftigung, Innovation“ durch; vgl. Jürgen Schupp und Andrea Schäfer, DIW-Eventdocumentation 3/2005 (http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/eventdoc/docs/diw_eventdoc_2005-003.pdf).

² Wobei im Folgenden mit dem Begriff der Familie das im 7. Familienbericht weiter gefasste Verständnis von Familie gemeint ist. Danach wird Familie nicht nur als Ort verstanden, wo Kinder sind, sondern es zielt auf ein Verständnis von Familie zu einer Gemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen und gegenseitige Verantwortung tragen.

Tabelle 1

Erwerbstätige sowie Bruttolöhne und -gehälter in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 1999 bis 2004 in %
Erwerbstätige¹ (in 1 000)							
Alle Wirtschaftsbereiche	38 424	39 144	39 316	39 096	38 722	38 868	1,2
Öffentliche und private Dienstleister	11 110	11 279	11 379	11 501	11 535	11 628	4,7
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	2 904	2 857	2 816	2 789	2 754	2 706	-6,8
Erziehung und Unterricht	2 115	2 150	2 174	2 218	2 223	2 225	5,2
Gesundheit, Veterinär- und Sozialwesen	3 577	3 668	3 739	3 836	3 906	3 980	11,3
Sonstige öffentliche u. private Dienstleister	1 879	1 955	1 996	2 009	2 004	2 049	9,0
Häusliche Dienste	635	649	654	649	648	668	5,2
Bruttolöhne und -gehälter² (in Mrd. Euro)							
Alle Wirtschaftsbereiche	855,53	884,52	903,20	909,31	908,31	912,39	6,6
Öffentliche und private Dienstleister	242,11	248,25	252,93	259,03	260,81	262,05	8,2
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	75,85	76,73	76,70	77,62	77,28	77,27	1,9
Erziehung und Unterricht	58,91	60,42	61,92	63,69	63,66	63,56	7,9
Gesundheit, Veterinär- und Sozialwesen	67,98	70,27	72,63	75,54	77,25	78,38	15,3
Sonstige öffentliche u. private Dienstleister	33,50	34,77	35,53	36,08	36,34	36,37	8,6
Häusliche Dienste	5,87	6,06	6,15	6,10	6,28	6,47	10,2

¹ Erwerbstätige im Inland (Tabelle 3.2.12).² Bruttolöhne und -gehälter im Inland (Tabelle 3.2.11).

Quellen: Statistisches Bundesamt, FS 18, Reihe 1.4; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Kasten

Beschäftigung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Neben dem Mikrozensus gibt es als weitere amtliche Datenquelle zur Bestimmung der Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten auch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR). Anders als beim Erwerbskonzept des Mikrozensus, in dem Angaben für einen Monatsbericht enthalten sind, werden in der VGR Jahresdurchschnitte ausgewiesen. Dabei werden alle Wirtschaftseinheiten (Personen wie Institutionen) mit ihren für die Beschreibung des Wirtschaftsablaufs wichtigen wirtschaftlichen Tätigkeiten einbezogen und in Gruppen (Sektoren) zusammengefasst. Die Ergebnisse zu den Erwerbstätigen werden üblicherweise nach dem Inlandskonzept (Arbeitsortprinzip¹) dargestellt. Nach gründlichen Revisionen der VGR im Jahre 1999 und zuletzt im Frühjahr 2005 liegt die Zahl aller Erwerbstätigen in der VGR über der im Mikrozensus, mittlerweile um mehr als drei Millionen. Vorher war es genau umgekehrt. Es bestehen Zweifel, ob der Mikrozensus insbesondere die Zahl der geringfügig Beschäftigten sowie anderer marginaler Beschäftigungsformen in vollem Umfang berücksichtigt.

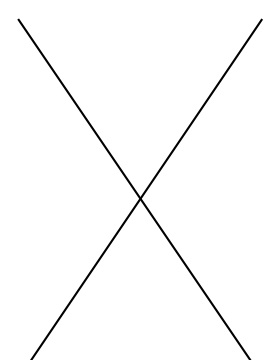
Für das Jahr 2004 weist die VGR eine Gesamtbeschäftigungszahl von 38,9 Mill. aus, die um rund 3,2 Mill. höher ist als nach dem Mikrozensus im März 2004. Auch der Bereich der Privathaushalte ist unter der Bezeichnung „Häusliche Dienste“ in der sektoral disaggregierten VGR-Systematik ausgewiesen. Demnach waren im Jahre 2004 668 000 Erwerbstätige (einschl. Einpendlern aus dem Ausland) in häuslichen Diensten tätig. Zur Erklärung der Differenz wird neben den unterschiedlichen Abgrenzungskriterien insbesondere auf die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten verwiesen. Nach den VGR-Ergebnissen kam es von 1999 bis 2004 zu einer überproportionalen Steigerung der Erwerbstätigen im häuslichen Dienst; allerdings hatten einige Dienstleistungsbereiche wie Gesundheit, Veterinär- und Sozialwesen noch höhere Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen.

Da es sich bei der VGR um ein geschlossenes konsistentes Rechenwerk für alle volkswirtschaftlichen Sektoren handelt, gibt es auch Informationen über die in häuslichen Diensten erbrachte Bruttolohn- und -gehaltssumme.² Im Jahre 2004 betrug diese 6,47 Mrd. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch Haushaltsmitglieder erbrachte Dienstleistungen (Hausarbeit) keine Produktion im Sinne der VGR sind.³

¹ Dabei werden – legale – Einpendler aus dem Ausland berücksichtigt und Inländer, die im Ausland beschäftigt sind, herausgerechnet.² Dies setzt nicht notwendigerweise voraus, dass für diesen Sektor auch entsprechende Primärstatistiken zur Verfügung stehen; vielfach werden Teile der VGR auch nur als Schätzgrößen eingesetzt.³ So wird die Warenproduktion durch Haushaltsmitglieder im Europäischen System der VGR wegen Geringfügigkeit nicht erfasst. Vgl. Statistisches Bundesamt: Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1999 – Anlass, Konzeptänderung und neue Begriffe. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 4, 1999.

Tabelle 2

Erwerbstätige im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen (ohne öffentliche Verwaltung)

	April 1998				März 2004				Veränderung 1998 bis 2004		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Frauen-anteil	Insgesamt	Männer	Frauen	Frauen-anteil	Insgesamt	Männer	Frauen
	In 1000			In %	In 1000			In %	In %		
Erziehung und Unterricht	1 926	696	1 230	63,9	2 033	675	1 358	66,8	5,6	-3,0	10,4
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	3 534	914	2 619	74,1	4 064	1 009	3 055	75,2	15,0	10,4	16,6
Erbringung von sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen	1 826	820	1 005	55,0	1 911	820	1 091	57,1	4,7	0,0	8,6
Private Haushalte	150	9	141	94,0	152	8	144	94,7	1,3	-11,1	2,1
Öffentliche und private Dienstleistungen insgesamt	7 436	2 440	4 996	67,2	8 159	2 512	5 647	69,2	9,7	3,0	13,0
Alle Beschäftigten	35 860	20 509	15 351	42,8	35 659	19 681	15 978	44,8	-0,6	-4,0	4,1
	Anteile in %				Anteile in %						
Erziehung und Unterricht	25,9	28,5	24,6	x	24,9	26,9	24,1	x			
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	47,5	37,5	52,4	x	49,8	40,2	54,1	x			
Erbringung von sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen	24,6	33,6	20,1	x	23,4	32,6	19,3	x			
Private Haushalte	2,0	0,4	2,8	x	1,9	0,3	2,6	x			
Öffentliche und private Dienstleistungen insgesamt	100,0	100,0	100,0	x	100,0	100,0	100,0	x			
<i>Nachrichtlich:</i> Anteil Beschäftigter in öffentlichen und privaten Dienstleistungen an allen Beschäftigten	20,7	11,9	32,5	x	22,9	12,8	35,3	x			

Quellen: Mikrozensus 1998 und 2004, FS 1, Reihe 4.1.1; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Der Mikrozensus zeigt, dass davon überproportional Frauen profitierten (Tabelle 2). Bei den diesem Befund zugrunde liegenden Daten des Mikrozensus der amtlichen Statistik ist zu berücksichtigen, dass es insbesondere bei den geringfügig Beschäftigten lange Jahre eine statistische Untererfassung gab³ und deshalb das tatsächliche Ausmaß von deren Beschäftigung, die vielfach im Bereich personen- und haushaltsbezogener Tätigkeiten ausgeübt wird, unterschätzt wurde.

Mit der Verabschiedung des „Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz Hartz II), das zum 1. April 2003 in Kraft trat, wurde der gesetzliche Rahmen im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen verändert. Dies betrifft sowohl die steuerlichen als auch die sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Beschäftigten, insbesondere aber auch die verbesserten Steuerabzugsmöglichkeiten privater Haushalte bei der Beschäftigung von Personen im Rahmen eines Minijobs oder einer Beschäftigung über eine Arbeitnehmerüberlassung.⁴ Im Zuge dieser gesetzlichen Änderungen verbesserte sich auch die statistische Erfassung geringfügiger Beschäftigung. Die Bundesknappschaft⁵ berichtet

seitdem in jedem Quartal über die Entwicklung der Minijobs in Deutschland. Die Zahlen über die Entwicklung der Minijobs in Privathaushalten zeigen, dass es insbesondere im Jahre 2004 zu einer enormen Expansion⁶ dieser Beschäftigungsform kam (Abbildung 1). Getragen wurde diese Entwicklung im Wesentlichen von Westdeutschland; in Ostdeutschland dagegen gibt es nur wenige

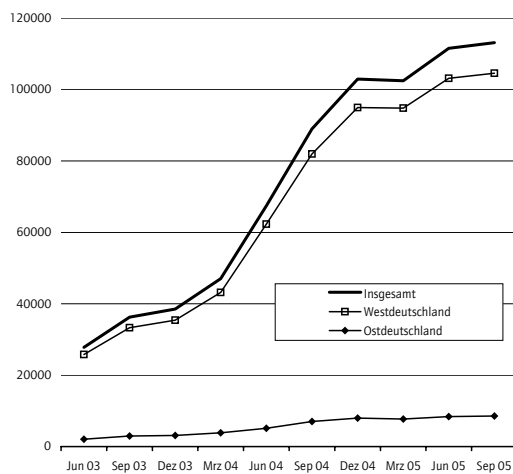
³ Wegen der vielfältigen Erscheinungsformen der geringfügigen Beschäftigung, die vielfach auch nur kurzfristig ausgeübt wird und auch wegen der im Mikrozensus zulässigen Proxy-Interviews erhebt der Mikrozensus nur den Anspruch, „den Kern der regelmäßig ausgeübten geringfügigen Beschäftigung“ abzubilden. In: Statistisches Bundesamt: Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2003. Wiesbaden 2004, S. 44.

⁴ Vgl. zu den veränderten Anreizwirkungen Viktor Steiner und Katharina Wrohlich: Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 8/2005.

⁵ Seit dem 1. Oktober 2005 ist die Bundesknappschaft organisatorisch in die „Deutsche Rentenversicherung Knappschaft Bahn See“ integriert. Dem Sozialversicherungsträger „Knappschaft“ wurde diese Aufgabe zugewiesen, da die Zahl der knappschaftlich Versicherten, d. h. von im Bergbau beschäftigten sowie den ehemals dort beschäftigten Rentnern, immer weiter zurückgeht.

⁶ Der steile Anstieg im ersten Halbjahr 2004 geht insbesondere auf die damalige kontroverse Diskussion um das am 1. August 2004 in Kraft getretene „Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“ zurück.

Abbildung 1

Geringfügig entlohnte Beschäftigte in Privathaushalten

Quelle: Bundesknappschaft Minijob-Zentrale, September 2005.

DIW Berlin 2006

geringfügig Beschäftigte. Seit Ende 2004 haben sich die Zuwächse aber stark verringert. Dies lässt vermuten, dass sich hinter dem zuvor steilen Anstieg in der Statistik der Minijobzentrale meist Umwandlungen von ehemals nicht gemeldeten Tätigkeiten in legale Arbeitsplätze verbergen. Gestützt wird diese Vermutung durch die Ergebnisse der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP).⁷ Danach liegt die Zahl der Privathaushalte, in denen Putz- und andere Haushaltshilfen beschäftigt werden, bei rund 4 Millionen; reichlich 2 Millionen Haushalte greifen regelmäßig auf solche Hilfen zurück (Abbildung 2). Aus den Daten der VGR lässt sich bei sachgerechter Interpretation ebenfalls kein sprunghafter Anstieg der Minijobs ableiten. Diese Daten legen den Schluss nahe, dass offenkundig vorherige Schwarzarbeit in großem Umfang legalisiert wurde. Dies ist fiskal- und gesellschaftspolitisch als positiv zu bewerten.⁸ Zur Unterstützung von Haushalten hat die Reform aber kaum beigetragen.

Trotz der Legalisierungswelle gibt es in Privathaushalten in großem Maße noch Schwarzarbeit. Diese könnte zurückgedrängt werden, wenn es gelänge, vielfach als marginale Beschäftigung ausgeübte Tätigkeiten⁹ in reguläre Arbeitsverhältnisse in Voll- und Teilzeit zu transformieren. Dadurch könnte sich auch die Qualität der Dienste verbessern.¹⁰

Es ist freilich unwahrscheinlich, dass diese sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten massenhaft in privaten Haushalten entstehen, da viele Haushalte haushaltsbezogene Dienste nur für wenige Stunden in der Woche nachfragen.

Vielfalt familienbezogener Dienstleistungen erfordert differenzierte Förderung

Bedarfe von Familien in privaten Haushalten sind äußerst heterogen und vielseitig. So unterscheiden sich diese nicht nur nach der Art der Betreuungsaufgabe, ob also Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreut werden, sondern auch nach unterschiedlichen Erwerbskonstellationen der Partner bzw. des Alleinerziehenden, nach dem Alter der Kinder, dem Grad der Pflegebedürftigkeit, nach der Verfügbarkeit betrieblicher Angebote sowie informeller Unterstützungsnetzwerke und vielem mehr. Haushalte brauchen also flexible, auf ihre familiäre Situation zugeschnittene Dienstleistungsangebote. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Familien auch qualitativ gute Dienstleistungsangebote benötigen. Die Dienstleistenden brauchen teilweise eine gute berufliche Qualifikation und auf jeden Fall extrafunktionale Qualifikationen wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Ehrlichkeit. Dies betrifft insbesondere familienunterstützende Humandienstleistungen wie die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen. Im Bereich der schulischen Bildung und Betreuung oder auch im Gesundheitswesen wird diese Qualitätsanforderung bereits als selbstverständlich angesehen. Die Frage nach einem Ausbau familienbezogener Dienstleistungen muss deshalb stets auch mit der Frage der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle verbunden werden.¹¹

Ein Blick darauf, welche Angebote den vielfältigen Bedarfslagen von Familien gegenüberstehen,

⁷ Seit 1991 wird in dieser vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit TNS Infratest Sozialforschung, München, erhobenen Studie im Rahmen der jährlichen Erhebung im Haushaltsfragebogen regelmäßig eine Frage zur Beschäftigung Dritter gestellt, ob der private Haushalt in der Rolle als Arbeitgeber auftritt. Dieses Erhebungsinstrument wird in der Regel vom Haushaltsvorstand beantwortet. Der Fragetext lautet: „Beschäftigen Sie in Ihrem Haushalt regelmäßig oder gelegentlich eine Putz- oder Haushaltshilfe?“. Vgl. ausführlich Jürgen Schupp: Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands. In: Claudia Gather et al. (Hrsg.): Weltmarkt Privathaushalt. Münster 2002, S. 50–70.

⁸ Vgl. Lars P. Feld und Claus Larsen: Black Activities in Germany in 2001 and in 2004. A Comparison Based on Survey Data. Kopenhagen 2005, S. 51, sowie: Schwarzarbeit – Auf dem Rückzug. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Heft 45/2005, S. 2.

⁹ Vgl. hierzu auch Jürgen Schupp und Elisabeth Birkner: Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2004.

¹⁰ Vgl. dazu den Abschnitt „Reformmöglichkeiten“.

¹¹ Ökonomisch gesprochen handelt es sich im Bereich der Humandienstleistungen um asymmetrische Informationsverhältnisse, d. h. die Nachfrager können im Gegensatz zu den Anbietern die Qualität der Humandienstleistung nicht ausreichend bewerten. Um diesen „Marktangel“ zu beseitigen, sind Qualitätskontrollen notwendig. Vgl. dazu ausführlicher Katharina Spieß: Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Frankfurt/New York 1998, und dieselbe: Verbraucherschutz in Kindertageseinrichtungen – warum er auch in diesem Bereich unabdingbar und elementar ist. In: A. Habisch, H.-L. Schmidt und M. Bayer (Hrsg.): Familienforschung interdisziplinär. Graftschaft 2003, S. 55–68.

zeigt – sofern man weniger die Verfügbarkeit, sondern vielmehr die Vielfalt der Angebote betrachtet –, dass bereits heute ausdifferenzierte Angebote existieren. Diese reichen von öffentlich geförderten Angeboten bis zu rein privat-gewerblichen Anbietern und von Dienstleistungsagenturen bis hin zu – relativ wenigen – Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten. Sie umfassen die Übernahme der Kinderbetreuung oder Pflege durch Dritte und Beratungsdienstleistungen sowie Vermittlungsangebote, die den Zugang zu anderen Dienstleistungen erleichtern sollen.

Wer nutzt welche familienunterstützenden Dienstleistungen?

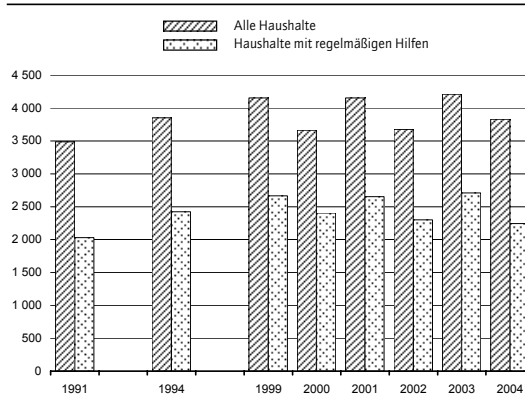
Trotz der enormen Vielfalt ist bisher nur sehr wenig bekannt darüber, in welchem Umfang unterschiedliche Dienstleistungen von wem genutzt werden.¹² Vielfach existieren dazu nur regional begrenzte Informationen. Mit Hilfe von repräsentativen Umfragedaten des SOEP kann deren Nutzungsumfang und dessen Struktur repräsentativ dargestellt werden.

Wie zu erwarten, nehmen insbesondere Familien mit höheren Einkommen private Haushaltshilfen in Anspruch (Tabelle 3).¹³ Daneben sind es vor allem über 65-Jährige, bei denen vielfach Pflegebedürftige im Haushalt leben. Familien mit Kindern unterscheiden sich gegenüber solchen ohne Kinder nicht deutlich voneinander. Eine besondere familienbezogene Entlastung bei haushaltsbezogenen Arbeiten

Abbildung 2

Beschäftigung von Putz- und Haushaltshilfen in Privathaushalten

Zahl der Haushalte in Tsd.



Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

ist demnach bei Familienhaushalten mit Kindern empirisch nicht zu belegen.

Die SOEP-Ergebnisse zeigen auch, dass die Betreuung von Kindern durch bezahlte Personen außer-

¹² Vgl. hierzu das Forschungsvorhaben der Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung „Wachstumspotenzial von privatwirtschaftlich angebotenen haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, das diese Lücke zu schließen versucht.

¹³ Vgl. Jürgen Schupp, a. a. O., S. 60 f.

Tabelle 3

Beschäftigung einer privaten Haushaltshilfe im Jahre 2004

In %

	Regelmäßig	Gelegentlich	Keine	Anteil der jeweiligen Gruppe an allen Haushalten
Alter des Haushaltsvorstands				
Unter 65 Jahren	4	3	94	73
65 Jahre und älter	11	8	81	27
Pflegebedürftige im Haushalt				
Ja	22	9	70	4
Nein	5	4	91	96
Haushaltseinkommen				
Quintil 1	2	2	96	23
Quintil 2	4	3	94	21
Quintil 3	3	2	95	19
Quintil 4	5	5	90	20
Quintil 5	17	9	74	17
Kinder im Haushalt				
Unter 16 Jahren	4	3	93	22
Keine Kinder	6	4	89	78
Insgesamt	6	4	90	100

Quellen: SOEP 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 4

Inanspruchnahme von Betreuungspersonen in Haushalten mit Kindern unter 16 Jahren im Jahre 2004

In %

	Ohne regelmäßige Hilfen bei der Betreuung	Verwandte	Freunde, Bekannte, Nachbarn	Bezahlte Betreuungsperson
Insgesamt	67	25	5	3
Westdeutschland	69	23	5	4
Ostdeutschland	62	33	3	1
Alter des jüngsten Kindes				
bis 3 Jahre	56	37	5	3
4 bis 6 Jahre	54	35	8	3
7 bis 12 Jahre	72	17	5	6
13 bis unter 17 Jahren	86	12	2	> 0
Zahl der Kinder unter 16 Jahren				
1 Kind	68	26	5	2
2 Kinder	66	26	4	4
3 Kinder	73	16	6	5
4 und mehr Kinder	74	21	3	2

Quellen: SOEP 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

halb des Haushalts bisher keine große Bedeutung hat (Tabelle 4). In Westdeutschland nutzen nur knapp 4 % der Familien mit Kindern diese Dienstleistung, in Ostdeutschland sind es gerade mal 1 %. Dabei nehmen insbesondere Familien mit Kindern im Grundschulalter oder auch mit zwei oder drei Kindern diese Dienstleistungen in Anspruch. Andere Untersuchungen zeigen, dass insbesondere Familien mit mehreren Kindern auf diese Dienste angewiesen sind, da die Nutzung unterschiedlicher institutioneller Angebote mit unterschiedlichen Öffnungszeiten zu Betreuungsdefiziten über den Tagesablauf führen kann, die durch flexiblere Betreuungsdienste ausgeglichen werden müssen.

Bei der Betreuung von Pflegebedürftigen in privaten Haushalten hat die Inanspruchnahme bezahlter Betreuungspersonen, die ambulanten Pflegediensten zugeordnet sind, eine große Bedeutung (Tabelle 5). Nahezu 16 % der Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person nehmen Pflegedienste freigeinnütziger Träger in Anspruch und fast 13 % private Pflegedienste. Dabei ist bemerkenswert, dass in Westdeutschland die Nutzung freigeinnütziger Träger dominiert, während dies in Ostdeutschland die Dienste privater Anbieter sind. Damit gibt es im Bereich der Pflege eine stärkere professionelle Ergänzung der familialen Betreuung¹⁴ zur Entlastung der pflegenden Familienangehörigen, als dies bei der Betreuung von Kindern der Fall ist. In derartigen familienunterstützenden Dienstleistungen liegen jedoch auch im Bereich der Pflege noch weitere unausgeschöpfte Beschäftigungspotentiale, denn immerhin 60 % der Pflegebedürftigen werden von Haushaltsangehörigen betreut.

Eine weitere traditionelle Beschäftigung innerhalb privater Haushalte wurde in den letzten Jahren auch auf gewerbliche Dienstleister ausgelagert: Dies ist die Nachhilfe im schulischen Bereich.¹⁵ Nachdem jahrzehntelang Nachhilfe meist so realisiert wurde, dass „Nachhilfellehrer“ stundenweise in privaten Haushalten beschäftigt wurden, haben sich in den letzten Jahren private „Nachhilfeschoolen“ etabliert. Dies ist ein Beispiel, dass für private Haushalte privat-gewerbliche Dienstleister attraktiv sein können – und dies unabhängig von der Frage, ob ein gutes öffentliches Schulsystem nicht ohne Nachhilfe auskommen sollte. Da in Nachhilfeschoolen offensichtlich „economies of scale“ erzielt werden, weil ein Lehrer mehrere Schüler unterrichtet,¹⁶ bedürfen diese Schulen noch nicht einmal staatlicher Subventionen. Dies ist bei vielen anderen familienbezogenen Dienstleistungen, die direkt vor Ort im Haushalt erbracht werden müssen, allerdings nicht der Fall: Hier gibt es keine oder nur stark beschränkte „economies of scale“, so dass – zumindest befristet – Subventionen notwendig sein werden, um diesen Markt zu entfalten.

¹⁴ Vgl. hierzu auch Jürgen Schupp und Harald Künemund: Private Versorgung und Betreuung von Pflegebedürftigen in Deutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 20/2004.

¹⁵ Zur Lebenssituation junger Menschen und zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland vgl. den aktuellen 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung: Bildung und Erziehung außerhalb der Schule. Berlin 2005.

¹⁶ Dagegen ist traditionelle Nachhilfe eine Eins-zu-eins-Situation.

Reformmöglichkeiten

Bei nüchterner Betrachtung des derzeitigen Status quo familienbezogener Dienstleistungen muss man feststellen: Insgesamt waren auf der einen Seite die Bemühungen in den letzten Jahren, private Haushalte als Arbeitgeber zu stärken, gemessen an den hohen Erwartungen von keinen großen Erfolgen gekennzeichnet. Auf der anderen Seite benötigen Haushalte vermehrt familienunterstützende Dienstleistungen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass zunehmend mehr Frauen und auch Männer den Wunsch äußern, Kinder und Beruf zu vereinbaren. Der steigende Anteil Pflegebedürftiger trifft auf eine gleichzeitig zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und ein steigendes Renteneintrittsalter, wodurch mehr und mehr Erwerbstätige pflegebedürftige Familienangehörige haben.

Ein Geheimnis des mangelnden Erfolges dürfte wohl auch darin liegen, dass viele marktfähige familienunterstützende Dienstleistungen alles andere als „Jedermannstätigkeiten“ sind. Nur ein Teil familienunterstützender Dienstleistungen kann von Personen verrichtet werden, die der Staat aus der Langzeitarbeitslosigkeit holen will. Die Qualitätsanforderungen an familienunterstützende Dienstleistungen steigen, je näher sie am Menschen (Kinderbetreuung, Pflege) erbracht werden – hinzu kommt, dass Humandienstleistungen ökonomisch gesprochen keine „Erfahrungsgüter“, sondern „Vertrauensgüter“ sind.¹⁷ Dies heißt auch, dass ihre Qualität für den Nachfrager nicht vollständig ersichtlich oder kontrollierbar ist – hinsichtlich der Qualität liegt ein asymmetrisches Informationsverhältnis vor.¹⁸ Insofern zielten die arbeitsmarktpolitisch bemühten Maßnahmen z. B. im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung, gering qualifizierte für die Arbeit in privaten Haushalten zu gewinnen, nicht in die richtige Richtung: Für das Angebot von Humandienstleistungen (wie die Versorgung und Betreuung von Kindern oder älteren Familienangehörigen in privaten Haushalten) werden vielmehr qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Diese Dienstleistungen setzen einen hohen Grad an Vertrauen voraus – dabei ist die Reputation des Dienstleisters¹⁹ von entscheidender Bedeutung. Am „Rande“ eines solchen Arbeitsmarktes werden dann auch nichtqualifizierte Hilfskräfte benötigt, in erster Line aber nicht von Privathaushalten, sondern von Dienstleistungsanbietern, wo sie als Hilfskräfte gebraucht werden.

Eine Verbindung von finanziellen Anschubhilfen zur Marktentwicklung, Information, Regulierung und verbesserten Infrastrukturen, die sowohl mehrere Handlungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) als auch unterschiedliche Akteure (staatliche, gemeinnützige sowie privat-gewerbliche Träger) ein-

Tabelle 5

Versorgung von Pflegebedürftigen in privaten Haushalten¹

In %

	Insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
Haushalte ohne Pflegebedürftige	95	96	94
Haushalte mit Pflegebedürftigen	5	4	6
Davon: Leistungen aus der Pflegeversicherung			
Keine Leistungen	38	37	40
Pflegestufe 1	37	37	35
Pflegestufe 2	17	15	23
Pflegestufe 3	9	11	2
Davon: Wer erbringt die benötigte Hilfe? ²			
Angehörige im Haushalt	60	60	61
Öffentliche oder kirchliche Gemeinschaftswesener, Sozialhelfer	16	18	9
Privater Pflegedienst	13	12	16
Freunde oder Bekannte	11	12	9
Nachbarn	6	6	5
Angehörige außerhalb des Haushalts	29	28	33
<i>Nachrichtlich:</i>			
Personen erhalten Bezahlung (ohne Pflegedienst)	15	14	19

1 Haushalte, in denen jemand aus Alters- oder Krankheitsgründen oder wegen einer Behinderung dauernd hilfe- oder pflegebedürftig ist.

2 Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: SOEP 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

schließt, stellt – wie Modellprojekte zeigen – einen vielversprechenden Ansatz dar.²⁰ Dabei sollte z. B. auch daran gedacht werden, gewerbliche Anbieter von Kinderbetreuungsdiensten in die öffentliche Förderung einzubeziehen. Bisher war eine solche Förderung privat-gewerblicher Kindertageseinrichtungen im Prinzip nicht möglich.²¹ Mit dem Gesetz der rot-grünen Bundesregierung zum Ausbau der Betreuung für Kinder unter drei Jahren (Tagesbetreuungsbaugesetz – TAG) wurden diesbezüglich die Rahmenbedingungen jedoch verändert, und es ist nun Sache der Länder, diesen Bereich zu regeln.²² Es bleibt abzuwarten, ob die Länder

¹⁷ Vgl. hierzu Maren A. Jochimsen: Vertrauen und Reputation in Versorgungssituationen. In: Martin Held et al. (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik. Marburg 2005, S. 139–160, und Katharina Spieß, a. a. O.

¹⁸ Vgl. auch Fußnote 11.

¹⁹ Dass es dem vom Land Rheinland Pfalz geförderten Projekt „Homepower“, für das der am Markt etablierte Personalvermittler Manpower Deutschland gewonnen wurde, gelungen ist, sich mit seinem differenzierten Angebot als Dienstleistungsagentur auch mit einer abschmelzenden Fördersumme erfolgreich am Markt zu behaupten, dürfte sicher einer der Gründe hierfür sein. Vgl. Michael Kienert: Homepower (http://www.iss-ffm.de/downloads/tagungsberichte/ws_fud_2005_10_25.pdf).

²⁰ Vgl. Michael Kienert, ebd.

²¹ Bei einer strikten Anwendung des entsprechenden Gesetzes des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) konnten bis 2005 nur freigeinnützige Träger eine Förderung erhalten.

²² Die Förderung von Tageseinrichtungen richtet sich seit 2005 ausschließlich nach Landesrecht und ist damit nicht mehr abhängig von den bundesrechtlichen Förderungsvoraussetzungen wie Gemeinnützigkeit u. a. (vgl. § 74a KJHG).

entsprechende Regelungen nutzen, um auch privat-gewerblichen Anbietern über eine öffentliche Förderung der entsprechenden Nachfrage gleiche Wettbewerbsbedingungen wie den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zu ermöglichen.²³ Erfahrungen aus dem Bereich der Pflege lassen jedenfalls vermuten, dass der Markt für privat-gewerbliche Betreuungsdienste stark ausgeweitet werden kann. Dies zeigt die Ausdehnung privater Pflegedienste seit der Einführung der Pflegeversicherung, da mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen aus dem Jahre 1995 auch privat-gewerblichen Diensten eine öffentliche Förderung zukommen kann.

Noch allgemeiner gilt, dass kurzfristig verschiedene Anbieter familienbezogener Dienstleistungen von einer direkten Förderung profitieren sollten. Dabei sollte ganz bewusst im Grundsatz keine Dienstleistergruppe von der Förderung ausgenommen werden – denn die Bedarfe der Familien sind sehr vielseitig und die Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, auch. So gilt es, sowohl gemeinnützige und privat-gewerbliche Anbieter sowie Anbieter von Arbeitskräften im Sinne einer Arbeitnehmerüberlassung als auch Vermittlungsagenturen ebenso zu fördern wie ambulante Pflege- und Betreuungsdienste, die diesen Service für wenige Stunden verkaufen. Wie können diese Dienstleister gefördert werden?

Vor dem Hintergrund offensichtlicher „Anpassungsmängel“ könnte für sie kurzfristig auch eine

Anschubfinanzierung in Form spezieller Gründerdarlehen, subventionierter Beschäftigung²⁴ oder spezieller Steuervergünstigungsanreize (Absetzbarkeit) hilfreich sein, um die Chance zu erhöhen, sich erfolgreich am lokalen Markt etablieren zu können. Nach den Ergebnissen einer aktuellen Bestandsaufnahme von Dienstleistungspools²⁵ stellen die niedrigeren Schwarzmarktpreise die größte Hürde hinsichtlich einer erfolgreichen Marktentwicklung von Dienstleistungsanbietern dar. Mit anderen Worten: Eine stärkere Bekämpfung von Schwarzarbeit stellt die geeignetste Maßnahme dar. Die Ergebnisse des anfangs geförderten sowie mittlerweile auch ohne Zuschüsse erfolgreichen Mainzer Modellprojekts „Home-power“ zeigen darüber hinaus, dass es sich bei der Kundenstruktur nicht nur um gutverdienende Singles in Großstädten handelt, sondern zu etwa einem Drittel auch um Haushalte, in denen ältere Menschen leben.

²³ Vgl. dazu auch C. Katharina Spieß, Michaela Kreyenfeld und Gert G. Wagner: Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18/2000, und Katharina Spieß, a. a. O.

²⁴ Vgl. Tilman Brück, John Haisken-De New und Klaus F. Zimmermann: Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 23/2002.

²⁵ Vgl. hierzu die Ergebnisse der Anbieterbefragungen bei den 120 größten in Deutschland tätigen Dienstleistungspools bei Carsten Becker: Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland. In: Jürgen Schupp und Andrea Schäfer, a. a. O.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Hannes Spengler

Eine panelökonometrische Überprüfung der ökonomischen Theorie der Kriminalität mit deutschen Bundesländerdaten

Gemäß der klassischen ökonomischen Theorie der Kriminalität sollte ein Anstieg der erwarteten Strafe (also des Produktes aus Strafwahrscheinlichkeit und Strafmaß) eine Reduktion der Kriminalität bewirken. In der empirischen Analyse gestaltet sich ein Test dieser überschaubar anmutenden Hypothese als äußerst komplex. „Kriminalität“ gliedert sich in eine Vielzahl von Deliktgruppen. Die Operationalisierung von „Strafwahrscheinlichkeit“ durchläuft im rechtsstaatlichen System die Handlungen und Entscheidungen der Institutionen „Polizei“, „Staatsanwaltschaft“ und „Gericht“ und variiert in den Zahlen zu Aufklärungs-, Anklage- und Verurteilungsquoten sowie in Entscheidungen über Geld-, Haft- und Bewährungsstrafen. Ferner ist es entscheidend, ob eine Verurteilung nach allgemeinem Strafrecht oder nach Jugendstrafrecht erfolgt. Üblicherweise wird in der empirischen Kriminalitätsforschung immer nur ein Teil dieser Zusammenhänge gleichzeitig berücksichtigt. Mit der vorliegenden Arbeit ist es gelungen, dieses Defizit unter Verwendung einer aus Bundesländerdaten des Zeitraums 1977–2001 der polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik aufgebauten Datenbank zu überwinden. Auf Grundlage dieser Datenbank wird ein umfassendes System von Strafverfolgungsindikatoren entwickelt, das sodann unter Verwendung panelökonometrischer Schätzverfahren in Beziehung zum Kriminalitätsaufkommen von sechs wichtigen Deliktgruppen gesetzt wird. Das Ergebnis, dass zumeist negativ signifikante Effekte für die Aufklärungs- und Verurteilungsquote, aber zumeist nur insignifikante Koeffizienten für die Indikatoren von Straftat und -höhe gefunden werden, legt nahe, dass insbesondere von den frühen Stufen des Strafverfolgungsprozesses eine abschreckende Wirkung entfaltet wird. Die ermittelten Effektstärken werden schließlich dazu genutzt, die opferspezifische Schadensreduktion einer Verschärfung des Strafverfolgungsprozesses abzuschätzen. Demnach würde eine permanente Erhöhung aller Indikatoren um 10 % zu einem jährlichen Rückgang der Opferkosten um mindestens 250 Millionen Euro führen.

Diskussionspapier Nr. 548

Januar 2006

Amelie Constant und Klaus F. Zimmermann

Legal Status at Entry, Economic Performance, and Self-Employment Proclivity: A Bi-National Study of Immigrants

There are concerns about the attachment of immigrants to the labor force, and the potential policy responses. This paper uses a bi-national survey on immigrant performance to investigate the sorting of individuals into full-time paid-employment and entrepreneurship and their economic success. Particular attention is paid to the role of legal status at entry in the host country (worker, refugee, and family reunification), ethnic networks, enclaves and other differences among ethnicities for their integration in the labor market. Since the focus is on the understanding of the self-employment decision, a two-stage structural probit model is employed that determines the willingness to work full-time (against part-time employment and not working), and the choice between full-time paid work and self-employment. The choices are determined by the reservation wage for full-time work, and the perceived earnings from working in paid-employment and as entrepreneur, among other factors. Accounting for sample selectivity, the paper provides regressions explaining reservation wages, and actual earnings for paid-employment and self-employment, which provide the basis for such an analysis. The structural probit models suggest that the expected earnings differentials from working and reservation wages and for self-employment and paid-employment earnings matter much, although only among a number of other determinants. For Germany, legal status at entry is important; former refugees and those migrants who arrive through family reunification are less likely to work full-time; refugees are also less self-employed. Those who came through the employment channel are more likely to be in full-time paid work. In Denmark, however, the status at entry variables do not play any significant role. This suggests that the Danish immigrant selection system is ineffective.

Diskussionspapier Nr. 547

Januar 2006

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als PDF-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).



Botschaft der USA
DIW Berlin
American Chamber of Commerce in Germany
Bundesverband der Deutschen Industrie

laden ein zum

DIW Berlin Seminar

Dr. Charles W. Wessner
The National Academies, Washington D.C.

Myths and Realities of the U.S. Innovation System: Implications for Europe

Montag, den 30. Januar, von 13:00 bis 15:00 Uhr
im Amerikahaus, Hardenbergstraße 22–24, 10623 Berlin

Beim Innovationsindikator, den das DIW Berlin im Auftrag der Deutsche Telekom Stiftung und des BDI ermittelt, landet Deutschland unter den 13 führenden Industrieländern nur im Mittelfeld. Spitzenreiter sind die USA, dicht gefolgt von den nordischen Ländern. Der Vortrag von Dr. Charles Wessner bietet nun Gelegenheit für einen Blick hinter die Kulissen des amerikanischen Innovationssystems und zu einem Vergleich mit Europa.

Dr. Charles Wessner gilt als einer der führenden, national wie international anerkannten Experten der Innovationspolitik, insbesondere auf den Gebieten Public-Privat Partnerships, Frühphasenfinanzierung für junge Firmen und Start-ups sowie für Fragen, die spezielle Bedürfnisse der Hochtechnologieindustrie betreffen.

Die Arbeit von Dr. Wessner konzentriert sich unter anderem auf die Verbindungen zwischen wissenschaftsbasiertem Wirtschaftswachstum, neuer technologischer Entwicklung, regionaler Entwicklung sowie Klein- und Mittelbetriebsfinanzierung. Dr. Wessner unterrichtet an führenden Universitäten in den Vereinigten Staaten und im Ausland. Er berät unter anderem den U.S. Kongress und das OECD Komitee für Wissenschafts- und Technologiepolitik.

Ihre verbindliche **Anmeldung** senden Sie bitte per E-Mail **bis 27. Januar 2006** an: sharifR@state.gov

Bitte bringen Sie Ihren Personalausweis zur Veranstaltung mit!

Kontakt:
DIW Berlin, Ralf Messer, Tel. 030-897 89 569, E-Mail: events@diw.de

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 19 88 88, 12 Cent/min.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,– (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und
Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen
vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

on the fly GmbH
Adalbertstraße 7–8
10999 Berlin