

3.1. Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der haushaltsbezogenen persönlichen Dienstleistungen – internationale Modelle und Vergleiche²⁾

International sind verschiedene Modelle teils in Diskussion, teils bereits im Einsatz, die derzeit auch das Interesse der Europäischen Kommission wecken, die ebenfalls große Beschäftigungshoffnungen in diese Dienstleistungsbereiche setzt³⁾. Es wird gemeinhin anerkannt, daß 7,6 der 8,8 Mill. (86%) zwischen 1982 und 1986 geschaffenen Jobs in den USA, im Bereich der privaten Dienstleistungen entstanden. In Anbetracht der Tatsache, daß die Rahmenbedingungen in den USA mit denen in Europa nur schwer vergleichbar sind und ein nicht unerheblicher Teil der dort neu geschaffenen Jobs kein existenzsicherndes Einkommen bringt, was nicht Zielsetzung einer zukunftsweisenden Beschäftigungspolitik sein kann, bezieht sich die Studie des Beirates auf Europäische Beispiele und Lösungsansätze.

Ein Überblick über in Europa praktizierte Maßnahmen, deren Einführung auch in Österreich zu diskutieren wäre, soll hier gegeben werden. Beleuchtet werden Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich und die Niederlande. Soweit möglich wird auch versucht, mögliche sich ergebende gewünschte/unerwünschte Verteilungseffekte zu indizieren.

Die europäischen Modelle basieren hauptsächlich auf Steuererleichterungen und Sozialversicherungsbeitragssenkungen, teilweise in Verbindung mit Dienstleistungscheques. Die staatliche Unterstützung zielt dabei in allen Fällen darauf ab, trotz geringerer Produktivität adäquate Nettolöhne zu ermöglichen und die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen zu befriedigen:

Belgien – ALE-Gutscheine: Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung bei Anstellung eines (Vollzeit-)Langzeitarbeitslosen (länger als sechs Monate) (seit 1987); seit Mai 1994 wird jeder Langzeitarbeitslose automatisch von seiner lokalen Arbeitsvermittlung (ALE) registriert. Diese ist ihm dabei behilflich, eine Beschäftigung im Ausmaß von maximal 45 Stunden pro Monat in einem privaten Haushalt, einer Vereinigung, Gemeinde oder Landwirtschaft/Gärtnerei zu finden. Die Arbeitgeber erhalten eine einkommensabhängige 30 bis 40%ige Steuererleichterung.

Dänemark – HomeService Schema: öffentliche Unterstützung im Ausmaß von max. umgerechnet 155 S pro Arbeitsstunde für alle privaten Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen (Reinigung, Einkäufe, Kochen, kleine Kleidungsreparaturarbeiten, Gartenarbeiten, Schneeräumen, Umzugshilfe, etc.; keine Pflegedienste, Caterings, Hausreparaturarbeiten, andere gewerbliche Tätigkeiten) von registrierten, mehrwertsteuerzahlenden und schadensversicherten Unternehmen gegen Rechnung bezie-

²⁾ Der Großteil der Angaben entstammt einer noch unveröffentlichten Studie im Auftrag der GD V der Europäischen Kommission sowie der Europäischen Sozialpartner der Reinigungsindustrie.

³⁾ Vgl. Weißbuch; Essen-Beschlüsse.

hen (seit Jänner 1994; Laufzeit: drei Jahre); geschätzter Beschäftigungseffekt: 8.000 Beschäftigte (2.200 Vollzeitarbeitsplätze)

Deutschland – Steuererleichterung für die Anstellung von Haushaltshilfen: Absetzbarkeit der Lohnkosten für angemeldete (sozialversicherte) Haushaltshilfen bis max. umgerechnet 84.000 S (DM 12.000) pro Jahr für Haushalte mit 1 bis 2 Kindern unter zehn Jahren (seit 1989); seit 1995/96 Erhöhung auf max. 168.000 S (DM 24.000) und Ausdehnung auf alle Haushalte.

Finnland – Steuererleichterung für die Anstellung von Haushaltshilfen: Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbefreiung auf Löhne bis zu umgerechnet 10.150 S pro Jahr für jeden Arbeitgeber eines im Haushalt Beschäftigten (seit 1994)

Frankreich – Emplois familiaux: Steuerkonzessionen für private Haushalte, die Hausangestellte beschäftigen – Verringerung der Einkommensteuer in Höhe von 50% der getätigten Ausgaben für häusliche Hilfen inkl. Betreuungspersonal bis zu max. FF 90.000 pro Jahr (d. h. max. FF 45.000 jährlich) bei Verwendung des Dienstleistungscheques (seit Jänner 1992, adaptiert 1994/95); nach Schätzungen wurde dadurch ein Äquivalent von 30.000 Vollzeitarbeitsplätzen geschaffen. Dieser Erfolg führte Anfang 1994 zur Einführung eines weiteren Modells, des *Dienstleistungs-Cheques*: Erleichterung der administrativen Formalitäten (Arbeitsverträge, Sozialversicherungsbeiträge, Steuerzahlung) für Haushaltsbeschäftigte (Haushaltshilfe, Kinder- und Krankenbetreuung, Altenhilfe, Nachhilfe, Gartenarbeiten; keine Pflegedienste); Beschäftigungseffekt: 37.000 Vollzeitarbeitsplätze; 1996 wurde schließlich das Modell *Titre-Emploi Service* geschaffen: Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber und -nehmer)

Niederlande – De SchoonmaakSter: Bekämpfung der Schwarzarbeit durch substantielle Minderung der Arbeitskosten für Firmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten (seit Jänner 1996); weiters wurden kürzlich kommunale Pilotprojekte im Reinigungssektor gestartet: Privatpersonen können gegen eine Bezahlung von umgerechnet 95 S (15 HFL) pro Stunde Reinigungsarbeiten durchführen lassen. Reinigungsfirmen erhalten zwei Jahre lang bis zu 113.000 S (18.000 HFL) an Fördermitteln als Lohnsubvention. Dafür müssen sie mindestens ein Jahr lang einen Langzeitarbeitslosen im Ausmaß von mindestens 32 Stunden pro Woche beschäftigen. Dieser kann 120% des Mindestlohnes verdienen. Die Unternehmen müssen Verträge über Reinigungsarbeiten mit Auftraggebern vorlegen. Erwarteter Beschäftigungseffekt: 5.000.

Prinzipiell beruhen die diskutierten Modelle auf zwei Ansätzen: Angebotsseitig durch Senkung der Kosten der Dienstleistungserbringung per Senkung der Arbeitskosten (vor allem Reduktion oder Ausnahme von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung), oder nachfrageseitig durch Steigerung der Nachfrage nach offiziellen Dienstleistungen per Erhöhung der Kaufkraft der

Konsumenten (Cheque-Modelle, steuerliche Absetzbarkeit). Seitens der Arbeitgeber/Nachfrager werden Steuerbefreiungen gegenüber Nachfragemodellen bevorzugt (leichtere Administrierbarkeit). Cheque-Modelle wiederum sind „sichtbarer“ und können die Nachfrage erhöhen. Um den maximalen Beschäftigungseffekt zu erzielen ist es sinnvoll, Maßnahmenkombinationen (z. B. Sozialversicherungsbeitragsbefreiung und Bonus-/Malus-System für die Einstellung von Langzeit- oder älteren Arbeitslosen) zuzulassen. Endgültige Aussagen über den bestmöglichen Maßnahmenmix sind derzeit noch nicht möglich.

Neben der Schaffung von Beschäftigung dient ein Großteil der Maßnahmen auch dem Wunsch nach Eindämmung der Schwarzarbeit. Weiters kann zwischen Maßnahmen, die eine bestimmte Anbieterbranche (z. B. Reinigungsunternehmen/Dänemark) und solchen, die auf einen bestimmten Arbeitslosentypus (z. B. Langzeitarbeitsloser; Niederlande) abzielen, unterschieden werden. Letzteres stellt eine Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. In ersterem Falle steigt der Beschäftigungseffekt mit der Preiselastizität der Nachfrage nach der geförderten Dienstleistung.

Andere Modelle wiederum stellen das Ziel des Sozialversicherungsschutzes der Arbeitnehmer in den Vordergrund (Deutschland, Finnland). Das deutsche Modell zählte ursprünglich weiters zu jenen, wo bestimmte Haushaltsmerkmale als Voraussetzung gelten (z. B. mindestens ein Kind oder einen häuslichen Pflegefall). Einige, nicht aber alle Modelle, sind nach sozialer Bedürftigkeit (Haushaltseinkommen) ausgerichtet, wodurch neben der sozialen Gerechtigkeit auch dem Umstand der Vermeidung eventueller ineffizienter Substitutionseffekte (Subvention einer Leistung, die in jedem Falle erbracht worden wäre) Rechnung getragen wird. In Kauf genommen wird in diesen Fällen ein geringerer Beschäftigungseffekt. Schließlich muß noch zwischen Staaten, die eine mehr oder weniger verpflichtende Teilnahme (z. B. Koppelung an Auszahlung des Arbeitslosengeldes) an solchen Programmen vorsehen (z. B. Belgien), und solchen, bei denen die Teilnahme primär freiwillig ist, unterschieden werden.

Ebenso wie unterschiedliche Ziele und Zielgruppen existieren, gilt es, zwischen den verschiedenen Methoden der Förderungsallokation zu unterscheiden: In manchen Systemen erhält das Fördersubjekt die Unterstützung als Teil der Sozialversicherungsleistungen (z. B. in Form von Familienbeihilfe, Arbeitslosenunterstützung oder Anrechnung für die Alterspension). In anderen Modellen geschieht dies in Form von steuererleichternden Maßnahmen (Frankreich, Deutschland, Finnland). Möglich ist aber auch die Weitergabe als Lohnanteil (Lohnsubventionen).

Zu beachten ist, daß die (für Staat und Konsument) administrativ einfachste Form der steuerlichen Absetzbarkeit negative Verteilungseffekte mit sich bringen kann, da Haushalte mit geringem Einkommen weniger profitieren als solche mit höherem Einkommen. Das französische Cheque-Modell etwa zielt nur auf steuerleistende Haushalte ab, wodurch eine erkleckliche Anzahl von Niedrigverdienerhaushalten von vornherein ausgeschlossen wird. Andererseits zeigt das französische Beispiel die höchsten Beschäftigungseffekte. Ausgeglichen werden könnte obiges Manko durch Miteinbeziehung eines Modelles der negativen Einkommensteuer.

Andere Modelle beruhen auf der Vorlage eines Gutscheines, der die Kosten der Dienstleistung zum Zeitpunkt der Zahlung verringert. Dieses System kann als ex-ante Förderung bezeichnet werden. Bei solchen Modellen entfällt der Nachteil der Förderung einkommensstärkerer (steuerleistender) Haushalte. Von manchen Experten wird darüber hinaus argumentiert, daß diese Modelle effektiver im Sinne von nachfragesteigernd wirken, da sie dem Konsumenten die tatsächliche Geldersparnis deutlicher machen. – Mechanismen, die dafür sorgen, daß sich der (indirekt subventionierte) Konsument der Höhe der Förderung bewußt ist (Kostentransparenz) wirken sich prinzipiell günstig aus. – Aber auch Mischformen zwischen ex-ante und ex-post existieren: Das Dänische Modell etwa beinhaltet ex-ante Elemente für den Konsumenten und ex-post Elemente für den Anbieter.

Die Förderung kann in Form eines Fixbetrages oder aber anteilig (z. B. je nach Bedürftigkeit) erfolgen, wodurch dem politischen Ziel der sozialen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden kann. Weiters kann die Förderung als monetäre Leistung oder als Sachleistung gewährt werden. Sachleistungen kommen dabei eher bei branchenbezogenen Dienstleistungsförderungen zur Anwendung. Wo Geldleistungen gewährt werden, sollte die Förderung eher in Form von Gutscheinen denn als Barleistung erfolgen, um Mißbrauch vorzubeugen. Durch persönliche, nicht-übertragbare Gutscheine etwa kann verhindert werden, daß Förderungen zweckentfremdet werden. Gleichzeitig führt dies zu Verwaltungsvereinfachungen. Die Einführung von einfach handhabbaren und für den einzelnen, privaten Konsumenten durchschaubaren Systemen ist dabei generell eine *conditio sine qua non*. Eine aufgeblasene Bürokratie ist nicht nur im Lichte der daraus entstehenden Kosten ineffizient, sondern wirkt auch abschreckend auf potentielle Nachfrager und Provider.

Um einerseits das Vertrauen der Konsumenten zu gewinnen und den potentiellen Nachfragern die in Europa gegenüber Amerika immer noch vorhandene Angst vor „Eindringlingen in die Privatsphäre“ (Haushalt) zu überwinden, und andererseits das Ansehen dieser neuen Berufszweige zu heben und das Image einer „neuen Dienstmädchengesellschaft“ von vornherein nicht aufgenommen zu lassen, ist es schließlich auch ratsam, Erbringungsvoraussetzungen, die auf die Qualifikation der Erbringer Rücksicht nehmen, sowie Qualitätsstandards einzuführen. Eine der praktizierten Möglichkeiten besteht darin, die Gewährung der Förderung von der Leistungserbringung durch einen anerkannten Dienstleister, d. h. ein niedergelassenes privates Unternehmen bzw. eine Vermittlungsagentur (z. B. in Form von „Leiharbeit“, „Service-Pools“) statt eines selbständigen Einzelanbieters, abhängig zu machen. Dies erleichtert auch die Schulung und Weiterbildung sowie die Qualitätskontrolle. Auch kann dadurch Ängsten betreffend die Fremdausbeutung einzelner, ungenügend geschützter Quasi-Selbständiger entgegengekommen werden. Qualitätssicherung bedingt aber auch das Vorhandensein von Wettbewerb zwischen einzelnen Anbietern. Das Entstehen von Monopolen ebenso wie die Errichtung staatlicher Stellen, die in unlauterer Konkurrenz zu potentiellen privaten Dienstleistern stehen, muß daher vermieden werden. Neben diesen Voraussetzungen wurden in der Mehrzahl der europäischen Länder seitens der Regierungen aber auch Werbe- und Informationsmaßnahmen gesetzt, um das Problembewußt-

sein sowie die Akzeptanz der Bevölkerungen für diese neuen Möglichkeiten zu heben.

Wünschenswert wäre die Evaluierung der in dieser Studie beleuchteten internationalen Modelle unter Miteinbeziehung des AMS. Dabei ist auf die Erfahrungen bereits existierender privater Erbringer in Österreich Bedacht zu nehmen.

3.2. Soziale Dienstleistungen

Die derzeitigen „Marktbedingungen“, unter denen soziale, gesundheitliche und fürsorgliche Pflegeleistungen in Österreich erbracht werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der tiefgreifende gesellschaftliche Strukturwandel kommt unmittelbar in veränderten und zusätzlichen Bedürfnissen privater Haushalte zum Ausdruck.
- Gemessen an den vorhandenen Bedürfnissen ist der Anteil der institutionell erbrachten Leistungen gering.
- Die Besonderheiten des „Marktes“ äußern sich auf der Nachfrageseite darin, daß die Bedürfnisse nur beschränkt artikuliert werden und äußerst flexibel auf Preisänderungen reagieren.
- Die Angebotsseite, also die Betriebe des Dienstleistungssektors, ist hochgradig von finanziellen Zuwendungen aus den öffentlichen Budgets abhängig.
- Abhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen kann auch in Hinkunft mit einer dynamischen Beschäftigungsentwicklung in Betrieben des sozialen Dienstleistungssektors gerechnet werden. Die potentielle Ausweitung der Beschäftigung konnte bislang nur teilweise ausgeschöpft werden, da Budgetvorgaben mit eingeschränkten Zuwendungen verbunden sind und eine höhere Kostenbeteiligung von seiten der nachfragenden Personen zur Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft führt.
- Die derzeitigen Förderbedingungen erschweren eine längerfristige Planung und den Aufbau, Einsatz und Attraktion von privatem Kapital.
- Die fehlenden kollektivvertraglichen Regelungen beeinflussen die Aktivitäten der Anbieter von Dienstleistungen nachteilig und wirken sich gleichzeitig negativ auf die Attraktivität derartiger Beschäftigung für Arbeitssuchende aus.
- In Verbindung mit Budgetbeschränkungen, begrenzten Möglichkeiten höherer finanzieller Beteiligungen von „Kunden“ sowie fehlender kollektivvertraglicher Regelungen werden Anpassungsstrategien zu Lasten der Arbeitsbedingungen und der Qualität erbrachter Leistungen begünstigt.