



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Straßburg, den 18.4.2012
SWD(2012) 95 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**über die Nutzung des Potenzials von personenbezogenen Dienstleistungen und
Dienstleistungen im Haushalt**

Begleitunterlage zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

über die Nutzung des Potenzials von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	DEFINITION UND BEURTEILUNG VON PERSONENBEZOGENEN DIENSTLEISTUNGEN UND DIENSTLEISTUNGEN IM HAUSHALT	4
3.	HERAUSFORDERUNGEN FÜR ARBEITSMARKT UND POLITIK.....	11
4.	DIE WEITEREN SCHRITTE.....	17

Haftungsausschluss: Diese Arbeitsunterlage der Dienststellen der Europäischen Kommission dient ausschließlich der Information. Sie gibt weder den offiziellen Standpunkt der Kommission zu dem hier behandelten Thema wieder noch greift sie einem solchen vor.

1. EINLEITUNG

Um in Zeiten der Haushaltskonsolidierung Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen bis 2020 auf 75 % zu steigern¹, sollten die Mitgliedstaaten laut Jahreswachstumsbericht 2012 der „Einleitung von Initiativen, die die Entwicklung der Wirtschaftszweige mit dem höchsten Beschäftigungspotenzial erleichtern, wie emissionsarme, ressourceneffiziente Branchen („grüne Arbeitsplätze“), Gesundheit und Soziales („weiße Arbeitsplätze“) und digitale Branchen“² besondere Priorität beimessen. Im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ zielt die Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“³ darauf ab, durch Steigerung des Kompetenzniveaus sowie bessere Antizipierung und Abstimmung von Kompetenzen zur Erreichung der Ziele für 2020 beizutragen.

Tätigkeiten, die zum Wohlergehen von Familien und Einzelpersonen im häuslichen Umfeld beitragen, beispielsweise Pflege- und Haushaltsdienstleistungen, bieten die Möglichkeit zur Schaffung vieler Arbeitsplätze. Hauspflegedienstleistungen zählen ebenso wie Gesundheitsdienstleistungen und Tätigkeiten in der Heimbetreuung zu den „weißen Arbeitsplätzen“, während Haushaltsdienstleistungen nur am Rande in diese Kategorie fallen. Die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt dürfte aufgrund der Alterung der Bevölkerung in allen Mitgliedstaaten in Kombination mit dem zu erwartenden Rückgang der Zahl potenzieller Pflegepersonen im Familienkreis in Zukunft steigen.

In vielen Mitgliedstaaten werden in politischen Debatten häufig personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt als mögliche Lösung für folgende Probleme ins Feld geführt:

- **Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben** durch vermehrte Auslagerung täglicher Aufgaben im Haushalt sowie bei der Kinder- und Seniorenbetreuung. Zugängliche, erschwingliche Betreuungsdienstleistungen sind auch eine wichtige Voraussetzung für eine vermehrte Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt.
- **Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten** für relativ gering qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere im Bereich der Haushaltsdienstleistungen, mit geringer Belastung der öffentlichen Finanzen, indem die Erbringung von Haushaltsdienstleistungen in der formellen Wirtschaft statt in der Schattenwirtschaft gefördert wird. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist ein Faktor, der auch bei der Untersuchung der Kosten verschiedener Möglichkeiten der Langzeitpflege zu bedenken ist.
- **Verbesserung der Pflegequalität** dank einer Belegschaft, die über die richtigen Qualifikationen verfügt und von guten Arbeitsbedingungen profitiert, wobei die Dienstleister Qualitätskontrollen unterzogen werden.

Die Verlagerung dieser Dienstleistungen aus der Schattenwirtschaft in die formelle Wirtschaft wird auch dazu beitragen, dass Kleinstunternehmen und KMU entstehen und wachsen, denn viele dieser Dienstleistungen werden von Selbständigen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen erbracht.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_de.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=958>

Obgleich die Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, sind gemeinsame Überlegungen nützlich, da alle Mitgliedstaaten dieselben Herausforderungen zu bewältigen haben. Die Weitergabe bewährter Verfahren, Analysen und Erfahrungen könnte sich als hilfreich erweisen, um die richtigen Lösungen für die derzeitigen Probleme in diesem Bereich der Wirtschaft zu finden und auch den künftigen Erfordernissen aufgrund der demografischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip legen die Dienststellen der Kommission dieses Dokument allen Interessengruppen, wozu insbesondere nationale staatliche Stellen, Sozialpartner sowie die Nutzer und Anbieter von Dienstleistungen zählen, zur Debatte vor.

2. DEFINITION UND BEURTEILUNG VON PERSONENBEZOGENEN DIENSTLEISTUNGEN UND DIENSTLEISTUNGEN IM HAUSHALT

In diesem Dokument umfasst der Begriff, „personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt“ unterschiedlichste Tätigkeiten, die zum Wohlergehen von Familien und Einzelpersonen im häuslichen Umfeld beitragen: Kinderbetreuung, Langzeitpflege von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, Putzen, Nachhilfeunterricht, Reparaturen am Haus, Gartenarbeit, IKT-Unterstützung usw.

Auf Grundlage der vorliegenden statistischen Informationen kann nur ungefähr angegeben werden, inwieweit Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen in der NACE⁴ erfasst sind. Außerdem kann die Größenordnung der formellen Beschäftigung in diesem Bereich angegeben werden, die auf 7,5 Mio. geschätzt wird.

Die Kinderbetreuung und die Langzeitpflege von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen sind soziale Dienstleistungen, die häufig von Akteuren der Sozialwirtschaft erbracht werden und eine wesentliche Rolle bei der Erhaltung des sozialen Zusammenhalts spielen. Sie gelten grundsätzlich als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und werden häufig aus öffentlichen Haushalten finanziert. Auf EU-Ebene wird die Erbringung dieser sozialen Dienstleistungen im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung⁵ politisch koordiniert. Im Hinblick auf die Langzeitpflege nahm der Ausschuss für Sozialschutz im April 2008 einen Sonderbericht zur Langzeitpflege an und regte weitere Überlegungen über denkbare Wege zur Bewältigung der diesbezüglichen Herausforderungen an. Ferner sind Kinderbetreuung und Langzeitpflege zusammen mit anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Gegenstand einer Debatte über die Anwendung von Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln. In diesem Zusammenhang legte die Kommission im Dezember 2011 mehrere Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung sozialer Belange bei der öffentlichen Auftragsvergabe sowie ein neues, vereinfachtes System der staatlichen Beihilfen vor.⁶ Und schließlich hat die Kommission die Entwicklung eines

⁴ Diese Tätigkeiten fallen unter verschiedene Abschnitte der NACE oder Teile davon, insbesondere die Folgenden in der NACE Rev. 2: 88 (Sozialwesen (ohne Heime), 97 (Private Haushalte mit Hauspersonal), 96 (Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen), 82.99 (Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen) und 78 (Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=de>

⁶ Siehe spezifische Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Siehe ferner die Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse: „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177, 26. April 2006; Mitteilung über „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) 725 endgültig vom 20. November 2007; erster und zweiter „Biennial Report on social services of general interest“ (Zweijahresbericht über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse) (SEC(2008) 2179 vom 2. Juli 2008 und SEC(2010) 1284 vom 22. Oktober 2010); Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche

freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmens für Sozialdienstleistungen⁷ im Ausschuss für Sozialschutz unterstützt, der als Referenz für die Definition, Gewährleistung, Bewertung und Verbesserung der Qualität dieser Dienstleistungen dienen soll.

Personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt weisen unter dem beschäftigungspolitischen Aspekt einige interessante Merkmale auf:

- Geringer Einfuhranteil (lokale Tätigkeiten), was einen geringen Einfuhrverlust bei staatlichem Eingriff bedeutet.
- Hohe Beschäftigungsintensität, was potenziell große Auswirkungen im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Falle staatlicher Förderung bedeutet.
- Unterschiedliche Niveaus erforderlicher fachlicher Kenntnisse (Möglichkeit ungelernter Tätigkeiten in bestimmten Bereichen, höhere Anforderungen im Falle von Pflege und Betreuung); im Allgemeinen sind angemessene e-Kompetenzen sowie eine gute Beziehungs- und Sozialkompetenz erforderlich.
- Geringe Produktivität bei einigen anfallenden Aufgaben, aber Potenzial für indirekte Produktivitätssteigerungen, wenn Personen, die Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen in Anspruch nehmen, sich bessere auf ihre eigene, produktivere Arbeit konzentrieren können.
- Angesichts des Vorherrschens der Schwarzarbeit in diesen Sektoren ist es unwahrscheinlich, dass ein staatlicher Eingriff eine Verlagerung der Beschäftigung von anderen Sektoren nach sich zieht.
- Der Bedarf an diesen Dienstleistungen steigt aufgrund des Alterns der Bevölkerung und der Notwendigkeit einer vermehrten Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt. Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen tragen zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bei. Der Staat gewinnt durch eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsstunden oder die Rückkehr der betreffenden Personen auf den Arbeitsmarkt einen Teil der eingesetzten Mittel zurück.

Traditionell werden Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen von Mitgliedern eines Haushalts, zumeist Frauen, im Haushalt erbracht. Teile der anfallenden Aufgaben sind nach und nach ins externe Umfeld verlagert worden (Verpflegung, Wäsche, Kinderhort, Einrichtungen für ältere Menschen) oder innerhalb des häuslichen Umfeld externen Arbeitskräften übertragen worden, die direkt oder indirekt von dem Haushalt beschäftigt werden. Wie oben erwähnt, sind auch staatliche Stellen in die Organisation und Finanzierung von Kinderbetreuung und Langzeitpflege als Instrumente der Sozialpolitik involviert.

2.1. Erbringung von Betreuungs- und Haushaltsdienstleistungen innerhalb des Haushalts

Nach Schätzungen der OECD⁸ wenden erwachsene Haushaltsmitglieder in den europäischen Mitgliedstaaten der OECD im Durchschnitt **2,5 Stunden pro Tag für Hausarbeit und Betreuung** auf. Frauen sind mit 3,5 Stunden erheblich stärker eingebunden als Männer mit 1,5 Stunden (siehe Abbildung 1). Der größte Teil der unbezahlten Arbeit entfällt auf Routinearbeiten im Haushalt (Kochen, Putzen, Gartenarbeit, Instandhaltungsarbeiten) sowie Betreuungstätigkeiten.

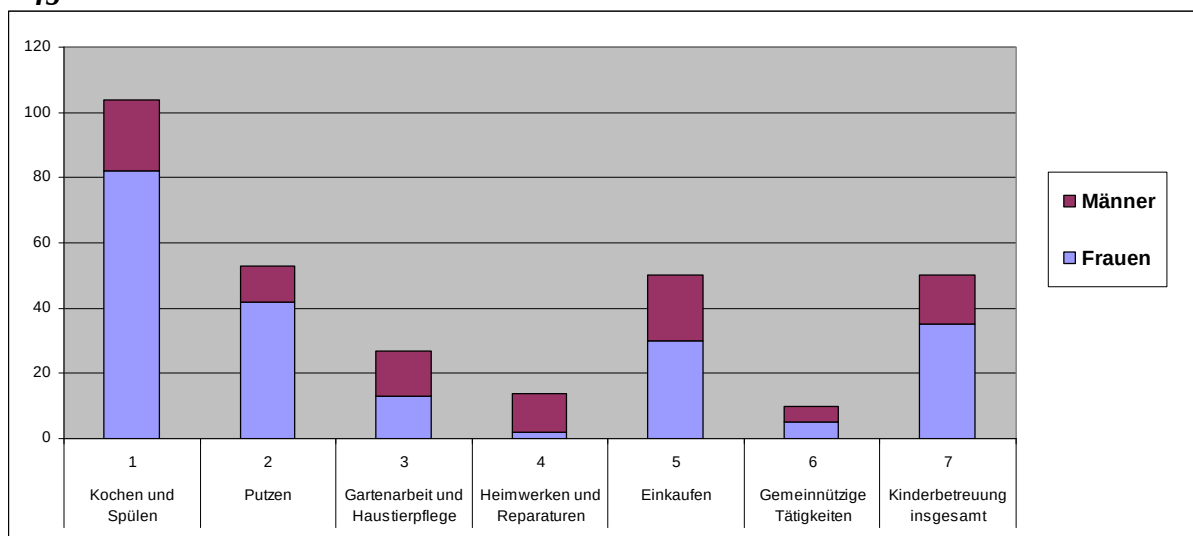
Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse inklusive Sozialdienstleistungen, SEC(2010) 1545 endg. vom 7.12.2010; Mitteilung „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“, KOM(2011) 900 vom 20. Dezember 2011.

⁷ SPC/2010/10/8 endg.

⁸ „Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators“, S. 12 und 22. OECD

Wenn die 331 Mio. Bürgerinnen und Bürger der EU zwischen 15 und 65 Jahren (aktiv und inaktiv) jeweils 2,5 Stunden täglich für Hausarbeit und Betreuung aufwenden, ergibt das +/- 830 Mio. Stunden Hausarbeit pro Tag in der EU oder fast 100 Mio. Vollzeitäquivalente. Durch die Auslagerung einiger dieser Tätigkeiten könnten zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen werden (selbstständige Erwerbstätigkeit, Gründung oder Weiterentwicklung von KMU).

Abbildung 1: Zahl der von Männern und Frauen pro Tag für einzelne Tätigkeiten aufgewendeten Minuten



Quelle: „Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators“⁹

In einem Eurofound-Bericht¹⁰ von 2011 wurde zudem festgestellt, dass etwa 80 % der Betreuungs- bzw. Pflegezeit für Personen mit einer Behinderung oder für abhängige ältere Personen von informellen Pflegekräften aus dem Familien- oder Freundeskreis bzw. aus der Nachbarschaft aufgewendet wird, was keine Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben hat. Obgleich eine informelle Pflegekraft möglicherweise eine informelle Bezahlung von der gepflegten Person erhält, handelt es sich dabei nicht um ein Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis.

Der Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen (von 51,2 % 1997 auf 58,2 % 2010) lässt darauf schließen, dass Frauen weniger Zeit zu Hause verbringen und die informelle Betreuung von Kindern und älteren Menschen in der Familie sowie wie die Hausarbeit überdacht werden müssen. Steigende Scheidungsraten¹¹ können dazu führen, dass die traditionelle Unterstützung älterer Menschen in der Familie schwindet. Gemäß den für den Zeitraum von 1970 bis 2007 vorliegenden Daten ist dieser Trend überall in Europa zu beobachten, wobei es zwischen einigen Mitgliedstaaten gewisse Unterschiede gibt. Auf EU-Ebene ist die absolute Scheidungsrate¹² von 0,9 % 1970 auf 2,1 % 2007 gestiegen. Die höchsten Werte sind dabei in Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich zu verzeichnen.

⁹ Es wird unterschieden zwischen körperlicher Pflege, Kindererziehung und Freizeitbetreuung von Kindern sowie Fahrten im Zusammenhang mit einer der beiden letztgenannten Kategorien, z. B. um ein Kind zur Schule, zum Arzt oder zum Sport zu bringen.

¹⁰ http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093_de.htm

¹¹ Demografiebericht 2010, Seite 68: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>

¹² Das Verhältnis der Zahl der Scheidungen während eines Jahres zur Durchschnittsbevölkerung in diesem Jahr (Eurostat).

Im Bericht „Zweite Europäische Erhebung zur Lebensqualität: Familienleben und Arbeit“¹³ wird herausgestellt, dass das Gefühl einer übermäßigen Arbeitsbelastung aufgrund beruflicher oder familiärer Pflichten zu einer erheblichen Minderung der Lebenszufriedenheit führt. Die fünfte Europäische Erhebung über Arbeitsbedingungen¹⁴ zeigt, dass fast ein Fünftel aller europäischen Erwerbstätigen Schwierigkeiten hat, Berufs- und Privatleben in zufriedenstellender Weise miteinander in Einklang zu bringen. Frauen, die in Vollzeit einer Erwerbstätigkeit außerhalb des häuslichen Umfeld nachgehen, erleben einen Konflikt zwischen Berufs- und Privatleben und sind tendenziell weniger mit ihrem Leben zufrieden als Frauen, die ausschließlich zu Hause arbeiten. Da die Beschäftigung von Frauen ein wichtiger Aspekt unseres wirtschaftlichen Wohlstands ist, sollten bessere Bedingungen geschaffen werden, um einen Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu leisten und die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern.

Ein flächendeckendes Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen ist von entscheidender Bedeutung, um die Beschäftigungsquote der Frauen weiter anzuheben und das im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ vereinbarte Kernziel für die Beschäftigung zu erreichen.¹⁵ Ausgaben im Zusammenhang mit Kinderbetreuungseinrichtungen sind auch als Investition in die Zukunft zu betrachten. Eine hochwertige Kinderbetreuung kann zur Entwicklung der Fertigkeiten und Lernfähigkeit kleiner Kinder (insbesondere benachteiligter Kinder) beitragen. Im Allgemeinen haben Familien die Wahl, einen Kinderhort in Anspruch zu nehmen, jemanden für die individuelle Kinderbetreuung zu Hause zu bezahlen, Familienmitglieder in die Betreuung einzubinden oder Kinder selbst zu betreuen. Welche Wahl im Einzelfall getroffen wird, hängt vom Preis der Dienstleistungen und von der Verfügbarkeit von Plätzen ab. Folglich hat die getroffene Wahl Einfluss auf die Beschäftigungsquote. Grundsätzlich könnte der Mangel an formeller Kinderbetreuung bzw. Langzeitpflege durch informelle Regelungen kompensiert werden, die es denjenigen, die die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, nicht aber den Leistungserbringern erlauben, einer formellen Beschäftigung nachzugehen.

2.2. Staatliche Förderung von Kinderbetreuung und Langzeitpflege

In den Mitgliedstaaten fördern staatliche Stellen Kinderbetreuung und Langzeitpflege im Einklang mit den sozialpolitischen Zielen, da diese Dienstleistungen eine wesentliche Rolle bei der sozialen Eingliederung spielen und eine Voraussetzung für die vermehrte Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt sind. Staatliche Eingriffe in die Organisation und Finanzierung von Kinderbetreuung und Langzeitpflege zielen darauf ab, das Recht aller auf Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen unabhängig von Wohlstand oder Einkommen sowie die langfristige Nachhaltigkeit der Systeme für die Erbringung dieser Dienstleistungen sicherzustellen.

Entweder werden die Dienstleistungen unmittelbar von staatlichen Stellen erbracht, oder diese fördern die Erbringung der Dienstleistung durch private (gewinnorientierte oder gemeinnützige) Anbieter, wobei sie die Einhaltung der EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen zu gewährleisten haben. Die häusliche Pflege von älteren Menschen, die häufiger von Einschränkungen oder Behinderungen betroffen sind, und von Menschen mit Behinderungen muss durch Haushaltsdienstleistungen ergänzt werden.

¹³ Zweite Europäische Erhebung zur Lebensqualität: Familienleben und Arbeit, Eurofound (März 2010)

¹⁴ Fünfte Europäische Erhebung über Arbeitsbedingungen 2010:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>

¹⁵ „Progress on equality between women and men“ (Fortschritt bei der Gleichstellung von Frauen und Männern), Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission, in Vorbereitung

Staatliche Stellen können auch die Nachfrage nach Kinderbetreuung und Langzeitpflege durch Familienfreibeträge (z. B. in Deutschland, Italien und Frankreich), Familienbeihilfe oder steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für Betreuungsdienstleistungen fördern.¹⁶

Pflege älterer Menschen

Langzeitpflege wird von Menschen benötigt, die bei alltäglichen Verrichtungen, z. B. beim Aufstehen, Essen, Baden, Ankleiden, Zubettgehen oder beim Toilettengang, Hilfe brauchen. Dienstleistungen der Langzeitpflege werden entweder informell (siehe vorheriger Abschnitt) oder formell von Pflegekräften erbracht. Formelle Pflege wird im häuslichen Umfeld oder in Einrichtungen (wie Betreuungseinrichtungen und Pflegeheimen) geleistet, und im Allgemeinen übernehmen staatliche Stellen einen Teil der Kosten.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es seit vielen Jahren relativ umfassende häusliche Pflegedienstleistungen, wobei der Bedarf der Bevölkerung an Langzeitpflege innerhalb des formalen Systems vollständig gedeckt wird. In anderen Mitgliedstaaten überwiegt traditionell die Versorgung in der Familie. Umfassende Ansätze für die Langzeitpflege befindet sich dort erst seit relativ kurzer Zeit in Entwicklung. In wieder anderen Mitgliedstaaten erhalten zahlreiche Menschen keine formalen Pflegedienstleistungen, sondern ausschließlich informelle Pflege.¹⁷

Kinderbetreuung

Die Bedürfnisse von Familien und die Kinderbetreuungsangebote variieren je nach dem Alter der Kinder (Mutterschafts-/Elternurlaub, Zeit zwischen Mutterschafts-/Elternurlaub und Beginn der Schulpflicht sowie während der Schulpflicht). Eine erschwingliche, zugängliche und hochwertige Kinderbetreuung ist für berufstätige Eltern äußerst wichtig. Allerdings gibt es in Europa große Unterschiede bei der Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit der Kinderbetreuung. Aus den Daten der EU-Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) geht hervor, dass es in einigen Mitgliedstaaten umfassende formelle Regelungen (einschließlich vorschulischer Erziehung) gibt, während in anderen Mitgliedstaaten sonstige Regelungen (wie Betreuung durch Tagesmütter und/oder Familie, Freunde oder Nachbarn) überwiegen. In der Altersstufe zwischen 0 und 2 Jahren variiert die Nutzung formaler Regelungen für die Kinderbetreuung zwischen 73 % in Dänemark und nur 2 % in der Tschechischen Republik und in Polen.¹⁸ Im Rahmen der Strategie zur Gleichstellung von Männern und Frauen wird die Kommission über die Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Kinderbetreuungseinrichtungen berichten.

Der Bedarf an Kinderbetreuungsdienstleistungen hängt von der Erwerbsquote der Eltern (Mütter), der Zahl der in Teilzeit geleisteten Arbeitsstunden, der Arbeitslosigkeit, der Dauer des Elternurlaubs, den Öffnungszeiten der Schulen und der Verfügbarkeit von Alternativen

¹⁶ In Frankreich wurden zusätzliche Leistungen für die Pflege älterer Menschen (die sogenannte persönliche Hilfe zur Autonomie, „Allocation personnalisée d'autonomie“, kurz APA) und für die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren (die sogenannte Hilfe für Kleinkinder, „Allocation pour jeune enfant“, kurz APJE), bei der das Einkommen der Eltern ausschlaggebend ist, eingeführt.

¹⁷ Auszug aus dem Bericht zum Projekt „Living independently at home: Reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries“ (LIVINDHOME), <http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>

¹⁸ Betreuungseinrichtungen für Kinder: eine vergleichende Analyse in 30 europäischen Ländern, 2009 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

wie der Betreuung durch Großeltern und/oder anderer informeller Lösungen ab.¹⁹

2.3. Erbringung personenbezogener Dienstleistungen und von Dienstleistungen im Haushalt durch nicht angemeldete Arbeitskräfte

Ohne staatliche Förderung ist die formelle Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt für die Mehrheit der Bevölkerung recht teuer, und das Angebot derartiger Dienstleistungen auf dem formalen Markt ist begrenzt (siehe 2.2). Daher wird ein beträchtlicher Anteil der personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt informell durch nicht angemeldete Arbeitskräfte erbracht. Dies ist eindeutig auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Nettoeinkommen des Nutzers und den Kosten zurückzuführen, die entstehen, wenn ein Dienstleister mit Tätigkeiten beauftragt wird, die der Nutzer auch selbst übernehmen könnte.

Naturgemäß ist nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sehr schwierig einzuschätzen. Bislang ist das Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in der EU nur wenig untersucht worden. Im Oktober 2007 wurde ein spezieller Eurobarometer-Bericht (Nr. 284) zum Thema der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union²⁰ mit den Ergebnissen einer Direkterhebung veröffentlicht, bei der 26 755 EU-Bürgerinnen und -Bürger ab 15 Jahren in den 27 EU-Mitgliedstaaten befragt wurden. Nach der Definition im Rahmen der Erhebung fallen nicht nur gegen Entgelt ausgeführte Arbeiten unter den Begriff der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, sondern auch Arbeiten, die mit Sachleistungen vergütet werden. 11 % der befragten Bürgerinnen und Bürger der EU der 27 gaben zu, Waren oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit eingekauft zu haben. Darunter gaben 17 %, das sind 7,7 Mio. Personen, an, Dienstleistungen im Haushalt (wie Gartenarbeit, Putzen, Betreuung von Kindern und älteren Menschen) in Anspruch genommen zu haben, während 8 %, also 3,5 Mio. Personen, nach eigener Angabe personenbezogene Dienstleistungen (z. B. Friseurleistungen oder Privatunterricht) in Anspruch nahmen.

Aus diesen Zahlen und der Tatsache, dass in Europa rund 410 Millionen Menschen leben, die mindestens 15 Jahre alt sind, kann gefolgert werden, dass sich 45,1 Mio.²¹ Menschen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zunutze gemacht haben. Da nicht angemeldete Arbeitskräfte in der Regel nicht in Vollzeit arbeiten²², wird die Zahl potenzieller nicht angemeldeter Arbeitskräfte im Bereich der Dienstleistungen im Haushalt auf 1 Mio. geschätzt. Dies ist eine vorsichtige Schätzung, bedenkt man die Wahrscheinlichkeit von Meldelücken in Erhebungen über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit.

Bei dieser Hochrechnung auf Grundlage des Eurobarometer-Berichts wird möglicherweise die wirkliche Lage unterschätzt. Tatsächlich scheinen allein jüngere Daten aus Deutschland und Italien²³ über diese Schätzung hinauszugehen. Deutschland gehört zu den Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anteil an illegaler Beschäftigung in Privathaushalten. Es wird davon ausgegangen, dass 90–95 % der entsprechenden Dienstleistungen in Privathaushalten illegal erbracht werden. Diese Zahl umfasst die illegale Beschäftigung von Migranten ohne gültige Ausweispapiere ebenso wie die informelle Arbeit von Personen aus der Nachbarschaft oder

¹⁹ Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen, KOM(2011) 66 endgültig

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

²¹ Dies ist die Zahl der Personen, die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in Anspruch genommen haben, d. h. 11 % von 410 Mio.

²² Basierend auf einer durchschnittlichen Zahl von 200 Arbeitsstunden pro Jahr und nicht angemeldeter Arbeitskraft (rund 1/8 der durchschnittlichen Arbeitszeit einer Vollzeitarbeitskraft)

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

dem Freundes- und Bekanntenkreis. Besonders weit verbreitet ist die informelle Arbeit in den Haushalten älterer Menschen, in denen mindestens 500 000 bis 600 000 Arbeitskräfte illegal für häusliche Dienstleistungen beschäftigt werden. Auch in Italien ist der Anteil der illegalen Beschäftigung in Privathaushalten hoch. Dort wird der größte Teil der Arbeiten im Haushalt von illegalen Einwanderern ausgeführt. Die tatsächliche Zahl von als Pflegekräften tätigen Migranten (sogenannten „badanti“²⁴) ist unbekannt, was in der Natur der Sache liegt. Ihre Zahl wird jedoch auf zwischen 0,7 und 1 Mio. geschätzt und ist damit erheblich höher als die Zahl der Arbeitskräfte im Bereich der formalen Pflege.²⁵

2.4. Öffentliche Förderung des Angebots von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

In Anbetracht der Tatsache, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit im Bereich personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt eine erhebliche Rolle spielt, können die staatlichen Stellen es in Betracht ziehen, Maßnahmen mit dem Ziel zu ergreifen, das Angebot von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt innerhalb der formellen Wirtschaft zu fördern. Dieser Eingriff kann sowohl Pfllegetätigkeiten als auch Tätigkeiten im Haushalt betreffen.

Denkbar wäre insbesondere ein direktes Eingreifen in den vom Nutzer zu zahlenden Preis, zum Beispiel über Dienstleistungsgutscheine für bestimmte Aufgaben. Der Verbraucher zahlt nur einen Teil des tatsächlichen Preises (in etwa den Schwarzmarktpreis), die staatlichen Stellen begleichen die Differenz.

Der Dienstleistungsgutschein ist eines von mehreren möglichen Instrumenten zur Verbesserung der Zahlungsfähigkeit der Nachfrager. Er ist auch deshalb interessant, weil er flexibel und einfach anzuwenden ist. Letztere Eigenschaft ist insbesondere für ältere (und möglicherweise pflege-/betreuungsbedürftige) Menschen wichtig, die Unterstützung benötigen. Er vereinfacht ferner Verwaltungsverfahren, ermöglicht eine fortlaufende Überprüfung derjenigen Personen, die einen Gutschein erhalten haben, und fördert die Entwicklung der lokalen Geschäftstätigkeit. Des Weiteren wird dadurch eine finanzielle Weiterverfolgung der Mittel ermöglicht und die Beurteilung der Kosten und der durch die Investition bedingten Einnahmen und Kostenersparnisse vereinfacht (vgl. 3.2).

In Frankreich wurde das System der CESU-Gutscheine²⁶, die Privathaushalte von einer Bank oder als nicht monetären Vorteil von ihrem Arbeitgeber erhalten können²⁷, zur Schaffung formeller Arbeitsplätze in Privathaushalten eingeführt. Im Jahr 2005 wurden parallel dazu im „Borloo-Plan“ einige politische Themen behandelt, die mit familienunterstützenden Dienstleistungen im Zusammenhang stehen: Arbeitsrecht, Rechtsvorschriften im Bereich Sozialschutz, Qualitätskontrolle und organisatorische Fragen²⁸. Als Folge davon wurden in Frankreich zwischen 2005 und 2009 erfolgreich 500 000 neue sozialabgabenpflichtige Arbeitsplätze in Privathaushalten, insbesondere für Angehörige von Randgruppen des Arbeitsmarkts, geschaffen. Die informelle Beschäftigung konnte auf diese Weise um 70 %

²⁴ Hierbei handelt es sich in erster Linie um Migrantinnen ohne Aufenthaltsgenehmigung, die mit einem abhängigen älteren Menschen zusammenleben und häufig im grauen Markt arbeiten.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

²⁶ CESU-Gutschein (Cheque Emploi Service Universel) <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>

²⁷ Zum Prinzip der vorfinanzierten Dienstleistungsgutscheine siehe auch „Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité“, Fondation Roi Baudouin, Belgique, Octobre 1994.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,46/presentation-du-plan-de,82.html>

reduziert werden²⁹. Es besteht ferner die Möglichkeit, dass Privathaushalte als direkte Arbeitgeber von Erbringern von Dienstleistungen im Haushalt auftreten und dabei vereinfachten Verwaltungsverfahren unterliegen³⁰. Das Marktvolumen für häusliche Dienstleistungen betrug 2009 16 Mrd. EUR. Seit 1987 wurde eine besondere „70+-Regel“ zur Deckung des Bedarfs älterer Menschen festgelegt. Ziel dieser Regel ist, dass Privathaushalte von Personen ab 70 Jahre keine Sozialabgaben für direkt beschäftigte Arbeitskräfte zahlen müssen.

In Deutschland existieren mehrere Instrumente zur Förderung der Schaffung formeller Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich, zum Beispiel die so genannten „Minijobs“, bei denen Privathaushalte im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens („Haushaltsscheckverfahren“) Arbeitskräfte für häusliche Dienstleistungen anmelden können. Letztere dürfen bis zu 400 EUR pro Monat verdienen, während die Haushalte als Arbeitgeber von Steuerermäßigungen bei den Sozialabgaben profitieren (14,34 % Pauschalbeiträge einschließlich der Beiträge zur Kranken-, Renten- und Unfallversicherung, die die größten Posten darstellen)³¹.

In Österreich³² ist die informelle Arbeit in Privathaushalten traditionell weit verbreitet, mit Ausnahme der Langzeitpflege. Eine seit 2007 angewendete Strategie zur Legalisierung der Langzeitunterstützung in Privathaushalten hat dazu geführt, dass die informelle Beschäftigung (von Migranten) in Privathaushalten älterer Menschen innerhalb von zwei Jahren um 80 % reduziert werden konnte. In anderen Bereichen häuslicher Dienstleistungen wird nach wie vor der Großteil der Arbeit im Rahmen informeller Beschäftigungsverhältnisse geleistet. Auch Österreich hat ein Gutscheinsystem zur Förderung der formellen Beschäftigung eingeführt, wobei jedoch lediglich 1 000 Gutscheine pro Jahr verkauft werden. Dies ist gegebenenfalls durch die Tatsache zu erklären, dass die Kosten, die dem Privathaushalt für diesen Gutschein entstehen, über dem derzeitigen Schwarzmarktpreis für diese Dienstleistungen liegen.

3. HERAUSFORDERUNGEN FÜR ARBEITSMARKT UND POLITIK

3.1. Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

Um bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 % der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren zu erreichen, werden die Mitgliedstaaten ihr Augenmerk insbesondere auf die Förderung der Berufstätigkeit von Frauen und auf die allgemeine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben richten müssen.

Den jüngsten Prognosen zufolge wird sich die Zahl der Europäer, die 65 Jahre und älter sind, innerhalb der nächsten 50 Jahre nahezu verdoppeln, und zwar von 87,5 Mio. im Jahr 2010 auf 152,6 Mio. im Jahr 2060³³. Gleichzeitig beginnt der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter abzunehmen, nachdem zuvor jahrzehntelang eine kontinuierliche Zunahme zu verzeichnen war.

Was die Langzeitpflege anbelangt, wird der Anteil der nichtfachlichen Pflegepersonen innerhalb der kommenden Jahre und Jahrzehnte als Folge der stärkeren Beteiligung von

²⁹ Vgl. Fußnote 25

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

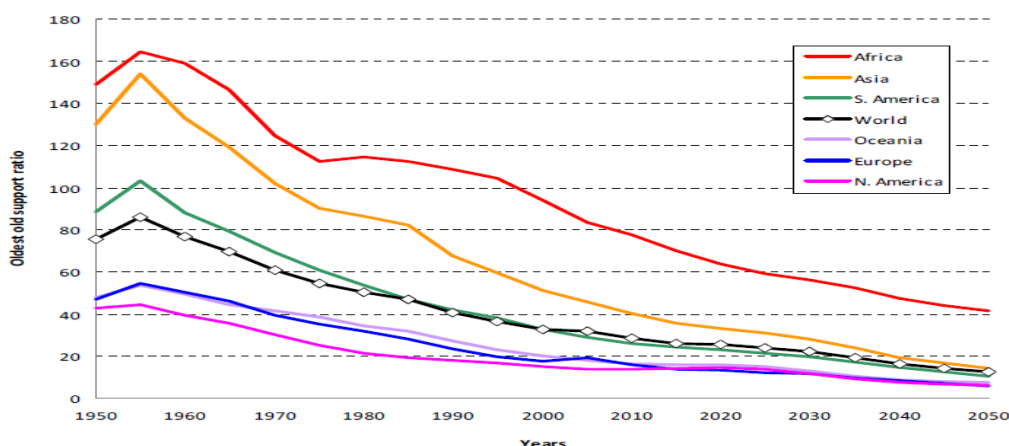
³¹ Vgl. Fußnote 25

³² Vgl. Fußnote 25

³³ Ageing Report 2012, Seite 20: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf

Frauen und älteren Arbeitnehmern am Erwerbsleben schwinden. Eine detaillierte Analyse der demografischen Tendenzen in den kommenden Jahrzehnten zeigt eine Abnahme der „Oldest Old Support Ratio“, also der maximal pflegebedürftigen Population bezogen auf die maximal informelle Pflegeleistungen erbringende Population (vgl. Abbildung 2) (OOSR: 50-74-Jährige/über 85-Jährige). Die Anwerbung von Pflegepersonen außerhalb der Familie wird zur Deckung des Bedarfs im Bereich Langzeitpflege zunehmend an Bedeutung gewinnen. Eine aktuelle Studie mit Schwerpunkt Großbritannien³⁴ hat ergeben, dass die Bereitstellung von nichtfachlicher intensiver Pflege für behinderte ältere Menschen durch ihre erwachsenen Kinder höchstwahrscheinlich nicht mit dem zukünftigen Bedarf wird Schritt halten können.

Abbildung 2: Entwicklung des Verhältnisses zwischen der ältesten und der älteren Bevölkerungsgruppe („Oldest Old Support Ratio“ – OOSR)



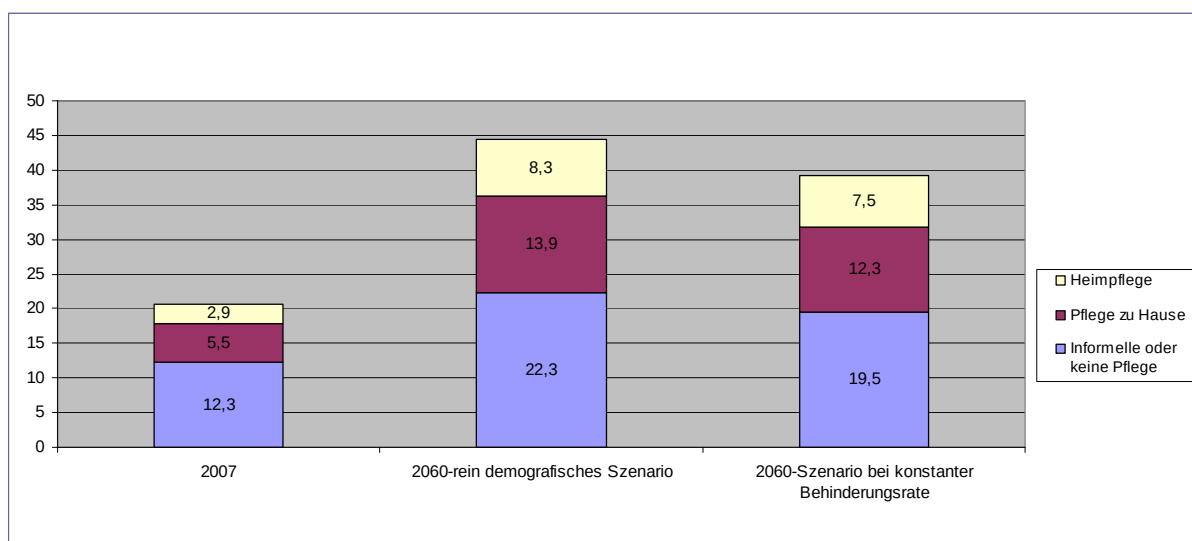
Quelle: 2008; Pickard et al., 2009

Zur Ermittlung der zukünftigen Anzahl an Personen mit Langzeitpflegebedarf ist eine genaue Analyse der Faktoren zur Untermauerung des Langzeitpflegebedarfs, wie zum Beispiel Beeinträchtigung der Aktivität, Behinderung sowie Krankheiten oder Umstände, die dazu führen, erforderlich. Eindeutige und präzise Verbindungen zwischen all diesen Faktoren sind nicht immer leicht aufzuzeigen. Die Forschung hat ergeben, dass Behinderung der Haupteinflussfaktor für den Langzeitpflegebedarf darstellt, wobei diese mit der Altersstruktur der Bevölkerung und der Verbreitung bestimmter Krankheiten und Umstände in Zusammenhang steht. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis sowie der oben genannten demografischen Tendenzen (insbesondere der Entwicklung der Bevölkerung über 80 Jahre) wurde eine Hochrechnung zur potenziellen Anzahl an Langzeitpflegebegünstigten angestellt (vgl. Abbildung 3).

³⁴

Quelle: 2000/01 und 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, PSSRU modelling, Auszug aus Pickard et al., 2009

Abbildung 3: Erwartete Zahl der Pflegebedürftigen und der verschiedenen Betreuungsarten in den 27 EU-Mitgliedstaaten bei alternativen Szenarien



Quelle: Europäische Kommission/Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2009)

Zusätzlich zu den Kosten der Altersversorgungssysteme, die aufgrund der Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung gegebenenfalls schwerer zu tragen sind, wird auch die Überalterung unausweichlich dazu führen, dass Druck auf die Regierungen ausgeübt wird, damit diese soziale Dienstleistungen bereitstellen³⁵. Diese Veränderungen werden dazu führen, dass weniger Arbeitskräfte innerhalb der Haushalte zur Verfügung stehen und die Lücke zwischen dem Betreuungsbedarf und der Bereitstellung fachlicher Pflegedienstleistungen größer wird. Als Folge davon besteht die Gefahr, dass Privathaushalte als Hilfe zur Bewältigung dieser Tätigkeiten bzw. zur Lösung ihrer Probleme nicht angemeldete Arbeitskräfte anwerben.

3.2. Potenzial der Schaffung von Arbeitsplätzen mit geringer Belastung der öffentlichen Finanzen

Die Möglichkeit eines verstärkten staatlichen Eingreifens muss sorgfältig hinsichtlich der möglichen negativen Auswirkungen auf das Haushaltsdefizit geprüft werden. Daher ist eine genaue Analyse zur Bewertung der tatsächlichen Kosten potenzieller weiterer staatlicher Eingriffe erforderlich. Wie bereits erwähnt, fördern zahlreiche Mitgliedstaaten bereits das Angebot und die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt. Obgleich diese Systeme möglicherweise auf den ersten Blick eine große Belastung für die öffentlichen Finanzen darzustellen scheinen, erhält der Staat einen Teil seiner bereitgestellten Mittel zurück, und zwar über:

- Zusätzliche Einnahmen aus der Einkommensteuer/aus Sozialversicherungsbeiträgen und weniger Ausgaben in Form von Leistungen bei Arbeitslosigkeit durch Schaffung von Arbeitsplätzen (Einnahmen- und Kostenersparniseffekte).
- Externe Auswirkungen, bei denen eine zahlenmäßige Erfassung schwieriger ist, wie zum Beispiel eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die auch zu größerer Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von weniger Stress führt sowie zu weniger Fehlzeiten im Beruf und höherer Produktivität; Einsparungen im Vergleich zu den Kosten alternativer Lösungen (insbesondere was die Langzeitpflege und die Möglichkeit für ältere Menschen,

³⁵

Ageing Report 2009: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

zu Hause zu bleiben, anbelangt); Schaffung von Arbeitsplätzen für das Management des Anbieters; erhöhter Konsum durch Dienstleistungskräfte, erhöhte Gesamtnachfrage usw. (indirekte Einnahmen- und Kostenersparnis Effekte).

Belgische Dienstleistungsgutscheine: eine wertvolle Quelle für quantitative Daten

Die belgischen Dienstleistungsgutscheine können für im Haus anfallende Tätigkeiten (Putzen, Waschen, Bügeln, Kochen und Nähen) und für außerhalb des Hauses anfallende Tätigkeiten (Einkaufen, Bügeln bei einem Bügelservice und Unterstützung bei der Personenbeförderung unter bestimmten Bedingungen) verwendet werden. Die Gutscheine können derzeit nicht für Reparaturarbeiten am Haus oder Gartenarbeit eingesetzt werden. Der Nutzer zahlt 7,50 EUR pro Stunde für die Dienstleistung, die tatsächlichen Kosten liegen bei 20,80 EUR, die Differenz (13,30 EUR) wird vom RVA/LFA beglichen³⁶. Zusätzlich zu dem Zuschuss können die Haushalte ihre Ausgaben für die Gutscheine von der Einkommensteuer absetzen (Preis nach Steuerermäßigung = 5,25 EUR).

Laut einer im Auftrag der belgischen Regierung durchgeführten Studie³⁷ setzen sich die Nettointerventionskosten dieses Systems wie folgt zusammen:

Bruttokosten 1 430 432 704 EUR

Einnahmen- und Kostenersparnis Effekte 629 734 509 EUR

Indirekter Einnahmen- und Kostenersparnis Effekt zwischen 418 275 083 EUR und 534 575 083 EUR³⁸

Nettokosten zwischen 382 423 112 und 266 123 112 EUR

Diesem Bericht zufolge ist der Nutzer anscheinend bereit, am Schwarzmarkt 8,59 EUR zu zahlen. In diesem Fall könnten die steuerlichen Vorteile gestrichen und der Preis für einen Dienstleistungsgutschein auf bis zu 8,59 EUR erhöht werden. Die Nettokosten für den Staat entsprechen dann 82 478 861 EUR oder sie werden negativ (also zu einem Gewinn) - 33 821 139 EUR. Durchschnittlich betragen die Nettokosten 24 328 861 EUR. Das entspricht einer Intervention von 304 EUR pro Arbeitsplatz (durch Einführung des Dienstleistungsgutscheinsystems wurden 80 000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen). Die Annahme, dass die Kosten für die Nutzer dem Schwarzmarktpreis entsprechen, erscheint realistisch und logisch.

Aus dem Bericht geht ferner eine interessante Auswirkung der Gutscheine hervor: 10,4 % der Nutzer erklärten, dass sie ihre Arbeitszeit/Zeit für Erwerbstätigkeit erhöhen konnten, weil sie einige Aufgaben mithilfe der Dienstleistungsgutscheine an andere übertragen können, und 0,6 % der Nutzer erklärten, dass sie auf den Arbeitsmarkt zurückkehren bzw. einer bezahlten Beschäftigung nachgehen konnten, anstatt Hausarbeit zu erledigen. 10,8 % der Nutzer erklärten, dass sie ohne Dienstleistungsgutscheine ihre Arbeitszeit reduzieren müssten.

Die staatlichen Stellen sollten bezüglich der Kosten mit Weitsicht handeln, weil die Stelle, die eine Investition tätigt, häufig nicht identisch ist mit der Stelle, die den Nutzen aus dieser

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/LFA (Landesamt für Arbeitsbeschaffung)

³⁷ IDEA CONSULT, „EVALUATION DU REGIME DES TITRES-SERVICES POUR LES SERVICES ET EMPLOIS DE PROXIMITE 2010“: http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277

³⁸ Seite 114 des IDEA-Berichts, vgl. Fußnote 37

Investition zieht. Dadurch werden die tatsächlichen Nettokosten der staatlichen Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Wirtschaftszweig besser verständlich. Auch die Begünstigten müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Von der Steuerermäßigung profitieren zum Beispiel insbesondere Familien mit hohem Einkommen, während Familien mit sehr geringem Einkommen eine Befreiung von Zuzahlungen zugute kommt. Somit tragen Familien mit mittlerem Einkommen im Verhältnis zu den anderen beiden Gruppen eine größere finanzielle Last an dem System zur Schaffung von Arbeitsplätzen³⁹.

Die langfristigen Auswirkungen einer stabilen Entwicklung von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt sollten ebenfalls in die Entscheidung für oder gegen staatliche finanzielle Förderung von Angebot und/oder Nachfrage dieser Dienstleistungen einfließen.

Bei einfachen Hochrechnungen ist stets Vorsicht angesagt. Angesichts früherer Forschungsergebnisse (Bedarf aufgrund der demografischen Entwicklung, einfache Tätigkeiten, begrenzte Nettohaushaltskosten) sind einige grundlegende Berechnungen jedoch hilfreich bei der Darstellung der potenziellen Erwerbsmöglichkeiten, die durch eine verstärkte Förderung von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt EU-weit geschaffen werden könnten:

- Eine Hochrechnung des belgischen Systems auf die EU (unter Berücksichtigung der jeweiligen Bevölkerungsgrößen, einfache Multiplikation mit 50) ergibt Nettokosten von 1,2 Mrd. EUR für 4 Mio. neue Arbeitsplätze im Bereich Haushaltsdienstleistungen.

Wenn jede derzeit erwerbstätige Person (215 000 000) nur 1 Arbeitsstunde pro Woche auslagert (im Vergleich zu 2,5 Stunden, die ein erwachsener Europäer im Durchschnitt täglich für Hausarbeit aufwendet, wie in Abschnitt 2.1 dargestellt), ergibt sich daraus ein Potenzial von fast 5,5 Mio. neuen⁴⁰ Arbeitsplätzen.

3.3. Qualität der Dienstleistungen und Qualität der Arbeit

Personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt werden meist von Frauen erbracht, die überwiegend in Teilzeit arbeiten, relativ gering qualifiziert sind und häufig einen Migrationshintergrund haben. Es handelt sich oft um direkt bei Familien angestellte, unregelmäßige Beschäftigte, was sich auf die Qualität der Dienstleistung auswirken kann, insbesondere, wenn es sich um Pflegedienstleistungen handelt. Um die Qualität der Dienstleistungen sicherzustellen, sollten die Arbeitskräfte über einen festen Arbeitsplatz mit Mindestarbeitszeit sowie die richtigen Qualifikationen und gute Arbeitsbedingungen verfügen. Staatliche Hilfen sollten daher unter Berücksichtigung bestimmter Aspekte gewährt werden, die die Qualität der Dienstleistungen betreffen.

Qualität

Die „Social Platform“⁴¹ schlägt in ihren Empfehlungen für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich Gesundheit und Soziales („9 principles to achieve quality social

³⁹ EU Expert Group on Gender and Employment: Long-Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 European countries

⁴⁰ 215 000 000 Stunden/40 Stunden

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf

and health services“) vor, dass Qualität auf lokaler Ebene, also der Ebene, die am nächsten an den Nutzern der Dienstleistungen liegt, definiert werden muss. Es ist wichtig, die Bedürfnisse der Nutzer zu berücksichtigen (Geschlecht, Alter, Religion, ethnische Herkunft usw.) und Schulungen darauf abzustimmen.

Einem vom Europäischen Sozialen Netzwerk ins Leben gerufenen Projekt über die Änderung der Beziehungen zwischen Geldgeber, Anbieter und Nutzer von Dienstleistungen für ältere Menschen in Europa⁴² zufolge könnten Kontrollmechanismen geschaffen werden, um die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu bewerten und zu prüfen. Ferner sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Personen, die illegale Einwanderer beschäftigen, gemäß Richtlinie 2009/52/EG bestraft werden. Dies sollte auf einzelne Organisationen, Agenturen oder Dienste angewendet werden. Es müssten noch Qualitätsindikatoren entwickelt werden.

In diesem Zusammenhang ist der oben erwähnte freiwillige Europäische Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen⁴³ ein nützliches Instrument zur Förderung der Qualität von Kinderbetreuung und Langzeitpflege: Darin werden Qualitätsgrundsätze dargelegt, die im Zusammenhang mit den Eigenschaften, die eine soziale Dienstleistung aufweisen sollte, damit die vielfältigen Bedürfnisse und Erwartungen des Dienstleistungsnutzers erfüllt werden, und im Zusammenhang mit den vielfältigen Dimensionen des Dienstleistungsangebots stehen (Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Bezahlbarkeit, Personenzentriertheit, Umfang, Kontinuität, Ergebnisorientiertheit, Respektierung der Nutzerrechte, Teilhabe und Übertragung von Verantwortung, Partnerschaft, verantwortungsvolle Führung, gute Arbeitsbedingungen und gute Arbeitsumgebung/Investition in menschliches Kapital, adäquate physische Infrastruktur). Daneben werden operative Kriterien vorgeschlagen, die gegebenenfalls bei der Überwachung und Bewertung der Qualität sozialer Dienstleistungen hilfreich sind. Ferner werden methodologische Elemente für die Entwicklung von Qualitätsinstrumenten (Standards oder Indikatoren) auf nationaler oder lokaler Ebene erörtert.

Wie in dem Positionspapier zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der hochrangigen EU-Gruppe „Behindertenfragen“ vorgeschlagen, erfordert eine nachhaltige Auslagerung von Dienstleistungen eine gute Qualität sowohl im Pflegebereich als auch im Bereich Tätigkeiten im Haushalt⁴⁴. Ferner werden verbindliche Qualitätsstandards und geeignete staatliche Kontrollmechanismen gefordert.

Qualifikationen und Schulung

Die EU-Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ der Strategie Europa 2020 unterstützt Initiativen der Mitgliedstaaten zur Anerkennung der bei der Pflege betreuungsbedürftiger Verwandter erworbenen Qualifikationen.

Bei der Kinderbetreuung und der Langzeitpflege sind keine so hohen fachlichen Qualifikationen erforderlich wie beispielsweise bei professionellen Gesundheitsdienstleistungen. Daher sind sie gegebenenfalls interessant, um am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen mit der Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt Kompetenzen zu verbessern und eventuell beruflich aufzusteigen. Es sollten Schulungsmöglichkeiten angeboten werden, damit die Verbesserung der Kompetenzen sichergestellt ist. Ferner sollten Pflegepersonen die Möglichkeit erhalten, ein Zertifizierungsverfahren zu durchlaufen. Unter diesem Blickwinkel

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>

⁴³ Vgl. Abschnitt 2 und Fußnote 7

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>

besteht die Notwendigkeit, das Zusammenspiel zwischen der Arbeits- und Ausbildungswelt zu verbessern,⁴⁵ um die Anerkennung von „nicht formalem und informellem Lernen“ zu fördern.

In der vor Kurzem verabschiedeten Mitteilung der Kommission zum Thema Kinderbetreuung⁴⁶ wird zum Beispiel besonders die Notwendigkeit verbesserter Qualifikationen der in der Kinderbetreuung Beschäftigten hervorgehoben.

1996 haben die Europäischen Sozialpartner der Reinigungsbranche ein gemeinsames Memorandum über neue Erwerbsquellen unterzeichnet,⁴⁷ in dem die Notwendigkeit der Verbesserung von Qualifikationen und der Qualität der Arbeitsbedingungen für die Entwicklung von Reinigungstätigkeiten im Haushalt betont wird.

Technologie

Die Auslagerung von personenbezogenen Dienstleistungen und von Dienstleistungen im Haushalt könnte durch optimalere Nutzung von Technologien und Investitionen in Schulungen zu einer Produktivitätssteigerung bei derartigen Tätigkeiten führen, da eine Auslagerung üblicherweise mit einer Spezialisierung einhergeht.

Im Rahmen des vom Institut für technologische Zukunftsforschung (IPTS) der gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission gelenkten Projekts CARICT⁴⁸ wurden systematisch und auf EU-Ebene 52 IKT-gestützte Praktiken für die Betreuung zu Hause aus verschiedenen Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Kosteneffizienz hin untersucht. Die Mitgliedstaaten konnten sich dabei gegenseitig Anregungen holen (z. B. SOPHIA (DE), CAMPUS (IT) und E-Care (IT)). Technologische Mittel sind in großem Umfang zur effektiven Unterstützung der Ausbildung und Zertifizierung nutzbar, können bei der Organisation des Arbeitsmarkts zum Einsatz kommen (z. B. FEPem (FR)), schaffen neue Möglichkeiten für die Freiwilligentätigkeit, verbessern die Attraktivität der Arbeit im Pflegebereich und helfen Pflegepersonen, die Pflege besser mit anderen Tätigkeiten zu vereinbaren.

Dank Informations- und Kommunikationstechnologien können Pflegepersonen Fernunterricht nehmen oder Selbstlernkurse absolvieren, für die es aufgrund ihrer Pflegeverpflichtungen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht ausgesprochen schwierig wäre, herkömmliche Kurse zu besuchen (z. B. „City and Guilds – Learning for Living“; „Caring with Confidence“ in Großbritannien, „Coidanet“ in Spanien, „Aspasia“ in Italien)⁴⁹. IKT kann auch in großem Umfang bei der Zertifizierung von Kompetenzen eingesetzt werden.

4. DIE WEITEREN SCHRITTE

Angesichts der absehbaren Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf unsere Gesellschaften müssen die europäischen Arbeitsmärkte integrativer gestaltet werden. Auch die Beschäftigungsquote muss erhöht werden. Personenbezogene Dienstleistungen und

⁴⁵ Communiqué von Brügge: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_de.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_de.pdf

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. und Centeno C. (2010), Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants, JRC IPTS Scientific and Technical Report Series, EUR 24382 EN, abrufbar unter <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>

Dienstleistungen im Haushalt eröffnen in dieser Hinsicht signifikante Möglichkeiten, weil sie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessern, zu einer Produktivitätssteigerung führen und die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in den offiziellen Arbeitsmarkt überleiten.

Mit dem vorliegenden Dokument laden die Kommissionsdienststellen alle Interessengruppen ein, sich zu möglichen Arbeitsplatzfördermaßnahmen im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt zu äußern. Dabei sind insbesondere folgende Punkte von Interesse:

- Wege zur Verbesserung der Messung und Überwachung der Beschäftigungsniveaus im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt unter Berücksichtigung der Auswirkungen der gegenwärtigen Krise, Verlust der Kaufkraft, Probleme betreffend den Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und die potenzielle positive Auswirkung auf Gründung oder Wachstum von KMU;
- Die Zweckmäßigkeit einer Intensivierung des Erfahrungsaustauschs, insbesondere was die verwendeten oder geplanten Instrumente zur Förderung von personenbezogenen Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt anbelangt, wobei besonderes die Kosteneffektivität und die Reduzierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen sind;
- Wege zur Gewährleistung der Dienstleistungs- und der Arbeitsplatzqualität (Qualifikationsbedarf, Arbeitsbedingungen), möglicherweise auch durch Entwicklung von Qualitätsstandards;
- Andere Wege zur Gewährleistung einer stärkeren Professionalisierung von personenbezogenen Dienstleistungen und von Dienstleistungen im Haushalt.

Das vorliegende Dokument bindet nur die in seine Ausarbeitung involvierten Kommissionsdienststellen. Der Wortlaut dient als Diskussionsgrundlage und greift nicht der endgültigen Form einer zukünftigen Entscheidung der Kommission vor.

Antworten bitte an empl-household-services@ec.europa.eu

Personen ohne Internetzugang können ihre Antwort auch per Post an folgende Adresse übermitteln:

Europäische Kommission
Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Konsultation über personenbezogene Dienstleistungen und Dienstleistungen im Haushalt
Referat C2
Rue Joseph II 2
1040 Brüssel
Belgien

Ablauf der Äußerungsfrist: 15. Juli 2012