

**Dr. Claudia Weinkopf**

## **Haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere**

**Expertise für den 5. Altenbericht der Bundesregierung**

*„Potentiale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft –  
Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt  
der Generationen“*

im Auftrag des Deutschen Zentrums für Altersfragen (DZA)

**Institut Arbeit und Technik / Wissenschaftszentrum NRW**

**Gelsenkirchen, Januar 2005**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Bestandsaufnahme .....</b>	<b>6</b>
2.1	Bedarfe von Älteren .....	6
2.2	Marktsituation und Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen .....	10
2.2.1	Haushaltshilfen.....	11
2.2.2	Dienstleistungsagenturen und steuerliche Förderung .....	15
2.2.3	Pflege und komplementäre Dienstleistungen .....	19
2.2.4	Ursachen und Formen der Schwarzarbeit in Privathaushalten..	23
<b>3</b>	<b>Herausforderungen und Potenziale .....</b>	<b>26</b>
3.1	Entwicklung attraktiver und zielgruppengerechter Angebote .....	27
3.2	Personalprobleme.....	32
3.3	Zugänglichkeit von Dienstleistungen für Einkommensschwache.....	35
<b>4</b>	<b>Mögliche Angebote und Maßnahmen .....</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>422</b>
5.1	Unternehmen.....	42
5.2	Politik .....	43
5.2.1	Besseres Dienstleistungsangebot für Ältere .....	44
5.2.2	Finanzielle Unterstützung der Nachfrage.....	46
5.2.3	Rahmenbedingungen im Pflegebereich .....	48
5.2.4	Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Perspektiven .....	50
	<b>Literatur .....</b>	<b>533</b>

## **Tabellen und Schaubilder**

<b>Tabelle 1:</b>	<b>Nutzung von Haushaltshilfen nach monatlichem Nettoeinkommen .....</b>	<b>12</b>
<b>Tabelle 2:</b>	<b>Nutzung von Haushaltshilfen nach Haushaltsgröße .....</b>	<b>13</b>
<b>Tabelle 3:</b>	<b>Nutzung von Haushaltshilfen nach Alter des ältesten Haushaltsmitglieds .....</b>	<b>13</b>
<b>Tabelle 4:</b>	<b>Zahl der angemeldeten Minijobs in Privathaushalten.....</b>	<b>14</b>
<b>Tabelle 5:</b>	<b>Modellrechnung zu finanziellen Be- und Entlastungen der Privathaushalte bei unterschiedlichen Formen der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen .....</b>	<b>18</b>
<b>Tabelle 6:</b>	<b>Zahl der Hilfe- und Pflegebedürftigen in Privathaushalten in Deutschland .....</b>	<b>19</b>
<b>Tabelle 7:</b>	<b>Demographische Merkmale von Personen, die private Hilfeleistungen für Pflege- und Hilfebedürftige erbringen.....</b>	<b>20</b>
<b>Schaubild 1:</b>	<b>Gründe für die Nutzung kommerzieller Dienstleistungen .....</b>	<b>28</b>
<b>Schaubild 2:</b>	<b>Ansprüche an Dienstleisterinnen und Dienstleister .....</b>	<b>29</b>



## 1 Einleitung

In der bereits vorliegenden Expertise „Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter“ (Cirkel et al. 2004) wurde herausgearbeitet, dass angesichts der demographischen Entwicklung und der im Durchschnitt vergleichsweise guten finanziellen Ausstattung von Seniorenhaushalten erhebliche Wachstumspotenziale für zielgruppengerechte Produkte und Dienstleistungen bestehen. Während dort ein Überblick über verschiedene Gestaltungsfelder – Freizeit und Tourismus, Wohnen und Dienstleistungswirtschaft, Neue Medien und Telekommunikation, Finanzdienstleistungen sowie Gesundheit und Pflege – gegeben wurde, steht im Mittelpunkt dieser Expertise eine genauere und detailliertere Analyse eines einzelnen speziellen Dienstleistungsbereiches – den haushaltsnahen Dienstleistungen.

Es gibt keine allgemein gültige Definition, welche Dienstleistungen als „haushaltsnah“ oder als „haushaltsbezogen“ zu bezeichnen sind. Hier werden darunter vor allem Dienste verstanden, die auf eine Unterstützung von Privathaushalten im Alltag zielen (Haushaltsreinigung, Wäschepflege, Einkaufen, kleinere Reparaturen, Versorgung von Hilfsbedürftigen etc.). An einigen Stellen werden darüber hinaus – dem Wunsch des Auftragsgebers entsprechend – auch angrenzende Dienstleistungsfelder wie vor allem die Pflege mit einbezogen.

Die Themenstellung „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere“ ist aus mindestens zwei Gründen von besonderer politischer Relevanz. Aus der Sicht der Älteren geht es zum einen um eine Erhöhung ihrer Lebensqualität durch Erleichterungen im Alltag, die möglicherweise auch dazu führen können, dass sie länger eigenständig leben können, statt auf eine stationäre Versorgung angewiesen zu sein. Hieran besteht schon allein aufgrund der angespannten Finanzlage der öffentlichen Pflegekassen und kommunalen Haushalte ein hohes politisches Interesse. Zum anderen ist das Thema auch für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von besonderer Relevanz, weil im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen generell, aber auch speziell bezogen auf die Kundengruppe der Älteren erhebliche Potenziale für zusätzliche Beschäftigung vermutet werden.

Fast unisono wird seit Jahren ein hoher und steigender Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen konstatiert. Als Triebkraft hierfür wird neben einer steigenden Frauenerwerbstätigkeit und mehr allein Erziehenden auch auf die Alterung der Gesellschaft verwiesen. Wachsende Bedarfe werden also sowohl für die Gruppe der Erwerbstätigen als auch für die Gruppe der nicht (mehr) Erwerbstätigen, zu denen auch die Senior/innen zählen, unterstellt. Allerdings führen diese Bedarfe und Bedürfnisse offenbar nicht automatisch zu einer steigenden Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen und zu mehr Arbeitsplätzen in diesem Bereich. Dies gilt zumindest für offiziell und legal erbrachte Dienstleistungen in Privathaushalten, die trotz verschiedener Fördermaßnahmen in den vergangenen Jahren nicht zu den erhofften Beschäftigungszuwächsen geführt haben. Vielmehr wird ein großer Teil haushaltsnaher Unterstützungsleistungen aus unterschiedlichen Gründen nach wie vor unbe-

zahlt selbst oder im Rahmen familiärer oder nachbarschaftlicher Hilfe oder aber zwar bezahlt, aber in der Schattenwirtschaft erbracht. Vor allem im Bereich der „Hausarbeit“ im weitesten Sinne haben es professionelle Dienstleister offenbar schwer, sich am Markt durchzusetzen, wie die Erfahrungen der so genannten „Dienstleistungsagenturen“ in den vergangenen Jahren gezeigt haben. Vielen dieser oftmals mit öffentlicher Förderung, teils aber auch privatwirtschaftlich gegründeten Initiativen und Unternehmen ist es zwar gelungen, Kundinnen und Kunden für ihre Dienstleistungen zu gewinnen, nicht aber tatsächlich kostendeckende Preise am Markt durchzusetzen.

Die bisher vorliegenden Studien und Analysen zu haushaltsbezogenen Dienstleistungen beziehen sich vor allem auf allgemeine Entwicklungstrends, Erfahrungen mit Fördermaßnahmen und Ansatzpunkte für ihre wirksamere Ausgestaltung, weniger aber auf die Bedarfe und die Nachfrage spezieller Kundengruppen. Diese Expertise, die im Zusammenhang mit dem 5. Altenbericht der Bundesregierung zum Thema „Potentiale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen“ in Auftrag gegeben worden ist, soll diese Lücke für die Zielgruppe der Senior/innen schließen. In *Teil 2* wird eine Bestandsaufnahme der Bedarfe und Nachfragesituation einschließlich des Bereiches der Schattenwirtschaft im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen und Pflege speziell bezogen auf ältere Kund/innen vorgenommen. In *Teil 3* steht die Fragestellung im Mittelpunkt, in welchen Bereichen Herausforderungen bzw. Defizite bestehen. Dies bezieht sich einerseits auf die Entwicklung innovativer Angebote, andererseits aber auch weitere Rahmenbedingungen. Möglichkeiten und Ansatzpunkte für innovative Angebote werden in *Teil 4* genauer skizziert – ergänzt um einige Beispiele für bereits existierende Angebote, die Anregungen für die breitere Entwicklung und Umsetzung bieten können. In *Teil 5* werden auf der Basis der Analysen Handlungsempfehlungen formuliert, die sich einerseits an Unternehmen und andererseits an die Politik richten.

## **2 Bestandsaufnahme**

Die folgende Bestandsaufnahme ist zweigeteilt. Zunächst wird – auch unter Bezug auf vorliegende Befragungen – in *2.1* ein erster Blick auf die Bedarfe von Älteren hinsichtlich haushaltsnaher Dienstleistungen geworfen, der in den folgenden Teilen dieser Expertise weiter ausdifferenziert wird. In *2.2* stehen die Marktsituation und bisherige Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (Haushaltshilfen, Alltagsunterstützung sowie Pflege und Unterstützung von Bedürftigen) einschließlich verfügbarer Informationen zu Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in diesem Bereich im Mittelpunkt.

### **2.1 Bedarfe von Älteren**

Ältere sind bekannter Maßen keine homogene Gruppe, sondern leben in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen und haben je nach Alter, körperlicher Fitness

und persönlichem Lebensstil ganz unterschiedliche Interessen, die sich auch auf ihren individuellen Dienstleistungsbedarf auswirken. Daher sind generalisierende Aussagen hierzu kaum möglich. Einige erste Hinweise geben jedoch die Ergebnisse einer Befragung von über 50-Jährigen, die die *Gesellschaft für Konsumforschung* (GfK) im Jahr 2002 durchgeführt hat. Weitere differenziertere Analysen – vor allem auch hinsichtlich der besonderen Erwartungen und Anforderungen von Älteren an Dienstleistungsangebote – stehen in 3.1 im Mittelpunkt.

Die Ergebnisse der GfK (2002: 256) zeigen, dass Ältere ein großes Interesse an unterschiedlichen haushaltsnahen Dienstleistungsangeboten haben. Die Frage lautete: Welche Dienste oder Angebote sollten schnell und problemlos für sie verfügbar sein? In der folgenden Liste werden sowohl die Nennungen von allen Befragten als auch der 70- bis 79-Jährigen (in Klammern) aufgeführt:

- Notrufzentrale: 37 % (38 %);
- Pflegedienste: 34 % (35 %);
- Putz- und Haushaltshilfen: 34 % (40 %);
- Mahlzeitendienste: 24 % (28 %);
- Einkaufsdienste: 24 % (28 %);
- Begleitung zum Arzt/Behörden: 23 % (28 %);
- Fahrdienste: 21 % (24 %);
- Gartenarbeiten/Winterdienst/Hausordnung: 19 % (20 %);
- Wäschendienste: 17 % (21 %);
- Kleinere handwerkliche Tätigkeiten: 17 % (21 %);
- Reparaturdienste: 16 % (18 %);
- Treffpunkt für Senioren/Freizeitangebote: 15 % (17 %);
- Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen: 14 % (21 %);
- Beratungsstellen: 12 % (11 %);
- Hilfe bei Finanzangelegenheiten: 9 % (11 %).

Die Auflistung zeigt auch, dass mit einer Ausnahme (Beratungsstellen) das Interesse an haushaltsnahen Dienstleistungen bei den Älteren höher liegt als in der Gesamtgruppe der Befragten. Dies unterstreichen auch die Ergebnisse einer älteren Befragung in NRW, die Ende 1996 durchgeführt wurde. In der Altersgruppe der über 60-Jährigen bekundeten hier z.B. 60 % Interesse an Alten- und Krankenpflege, 48 bzw. 46 % an Reparatur- und Renovierserviceleistungen sowie zwischen 23 und 27 % an

Putzhilfen, Bügel- und Einkaufsdiensten (vgl. Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1997: 13).<sup>1</sup>

Gefragt wurde in der GfK-Befragung auch nach der Zahlungsbereitschaft derjenigen, die angegeben hatten, Dienstleistungen in Anspruch nehmen zu wollen. 71 % der Befragten gaben hierbei an, zahlungsbereit zu sein (jeweils zur Hälfte grundsätzlich bzw. bei dringendem Bedarf), während nur 7 % dies verneinten (1 % „auf keinen Fall“; 6 % „nein, eher nicht“). 22 % gaben an, hierüber noch nicht nachgedacht zu haben. Die Angaben zur Höhe der monatlichen Zahlungsbereitschaft variiert sehr stark (vgl. GfK/Anhang 2002: 154):

- unter 50 €: 23 %;
- 50 bis unter 125 €: 39 %;
- 125 bis unter 250 €: 19 %;
- 250 bis unter 350 €: 4 %;
- 350 bis 500 €: 2 %;
- 500 € und mehr: 2 %;
- keine Angabe: 12 %.

Die mit 62 % deutliche Mehrheit der Befragten möchte also für haushaltsnahe Dienstleistungen nicht mehr als 125 € pro Monat ausgeben, wobei dieser Anteil bei den 70- bis 79-Jährigen mit 65 % sogar noch etwas höher liegt. Dies erscheint angesichts des breiten Spektrums abgefragter Dienstleistungen nicht viel, zumal ja Pflegeleistungen mit enthalten waren. Allerdings sind hypothetische Fragen nach der Zahlungsbereitschaft generell immer mit erheblicher Unsicherheit behaftet, zumal ein „strategisches“ Antwortverhalten nicht grundsätzlich auszuschließen ist.<sup>2</sup>

Im Durchschnitt verfügten die Befragten über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von 1.800 € (50 bis 59 Jahre: 2.100 €, 60 bis 69 Jahre: 1.700 €, über 70 Jahre: 1.550 €) (vgl. Gesellschaft für Konsumforschung 2002: 104) und über frei verfügbare Mittel (nach Abzug laufender Ausgaben) von rund 400 €. <sup>3</sup> Dies deutet darauf hin, dass durchaus Spielräume für eine stärkere Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen bestehen.

Ein Mangel der GfK-Befragung besteht darin, dass keine Differenzierungen nach verschiedenen Gruppen unter den Älteren vorgenommen werden, die aber notwendig erscheinen, um Hinweise auf die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Dienstleis-

---

<sup>1</sup> Die Frage lautete hier: „Welche der genannten kommerziell angebotenen Dienstleistungen (abgaben- und sozialversicherungspflichtig) würden Sie nutzen?“

<sup>2</sup> Wenn die Befragten davon ausgehen, dass ihr Antwortverhalten Einfluss auf die tatsächliche Preisgestaltung hat, kann dies dazu führen, dass sie eine geringere Zahlungsbereitschaft angeben.

<sup>3</sup> Vgl. für detailliertere Informationen zur Einkommens- und Vermögenssituation von Älteren die Expertise von *Cirke* u.a. (2004) mit weiteren Quellenangaben.



tungsangeboten geben zu können. Wie insbesondere in 3 noch weiter und differenzierter ausgeführt wird, unterscheiden sich die Ursachen für den Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen tendenziell nach Altersgruppen. Während vor allem jüngere Berufstätige (insbesondere Familien) Bedarf Unterstützung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen vor allem aufgrund von *Zeitmangel* bzw. der Notwendigkeit, berufliche und private Verpflichtungen bzw. Bedürfnisse (Hausarbeit und Kindererziehung, aber auch Freizeitinteressen) zu vereinbaren, haben, trifft dies nur noch auf bestimmte Teile der Gruppe der Älteren zu – vor allem auf die noch Erwerbstätigen. Unter ihnen wird künftig der Anteil der Paarhaushalte steigen, in denen beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen, was tendenziell dazu führt, dass haushaltsnahe Unterstützung eher benötigt wird als bei traditioneller Arbeitsteilung (Ein-Verdiener-Haushalte). Zeitmangel als Ursache für Dienstleistungsbedarf betrifft darüber hinaus einerseits auch diejenigen, die im Ruhestand besonders (freizeit-)aktiv sind, und andererseits die Älteren, die durch Pflege- und Hilfsleistungen für (i.d.R. noch ältere) Angehörigen besonders belastet sind (vgl. 2.2.3). Deren Bedarf kann sich sowohl auf eine Entlastung bezogen auf die Pflege- und Hilfsleistungen selbst als auch auf Entlastung bei sonstigen Arbeiten beziehen (z.B. das Führen des eigenen Haushaltes, Gartenarbeit, heimwerkliche Arbeiten), um mehr Zeit und Kraft für die Versorgung von Angehörigen zu haben.

Mit zunehmendem Alter und/oder mit altersbedingten Beeinträchtigungen gewinnt jedoch die zweite zentrale Ursache für einen Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen an Bedeutung: die *mangelnde Fähigkeit, diese Arbeiten selbst auszuführen*. Betrifft dies zunächst vielleicht nur besondere, gelegentlich anfallende Arbeiten wie etwa das Waschen und Aufhängen von Gardinen oder andere körperlich besonders anstrengende Tätigkeiten, so kann sich Unterstützungsbedarf zunehmend auch auf alltägliche Verrichtungen wie Einkäufe und das tägliche Kochen bis hin zu pflegerischen Dienstleistungen erstrecken.

Mit der steigenden Zahl älterer Menschen werden beide Ursachen für einen steigenden Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen zweifellos an Bedeutung gewinnen. Die GfK (2002) hat auf der Basis der o.g. Befragungsergebnisse ein Potenzial von rund 650.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen ermittelt, die im Bereich haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen allein aufgrund der Bedarfe der 50- bis 79-Jährigen entstehen könnten.

Allerdings liegt die tatsächlich realisierte Nachfrage, deren Umfang in 2.2 aufgrund der wenigen verfügbaren Informationen für die beiden sich teilweise überschneidenden Bereiche „Haushaltshilfen“ und „Unterstützung von Pflege- sowie Hilfsbedürftigen“ grob skizziert wird, bislang erheblich niedriger als der hier skizzierte Bedarf. Die Ursachen für Abweichungen zwischen dem Bedarf an Dienstleistungen und der tatsächlichen Nachfrage sind vielfältig. Sie reichen von einer mangelnden Zahlungsfähigkeit (bzw. nicht selten auch geringer Zahlungsbereitschaft) für externe Unterstützung über die Scheu, sich im Haushalt helfen zu lassen, bzw. die ausgeprägte Präferenz Älterer, von Angehörigen versorgt zu werden, statt Pflegedienste in Anspruch zu

nehmen oder in einer stationären Einrichtung versorgt zu werden, bis hin zur Intransparenz der bestehenden Angebote bzw. einen Mangel an Anbietern und Angeboten. Manche Privathaushalte verzichten bislang auch auf die externe Unterstützung, weil es keine legalen und professionellen Angebote gibt oder sie diese nicht kennen, sie aber aus unterschiedlichen Gründen keine Schwarzarbeit in Anspruch nehmen wollen.

In welchem Umfang der zweifellos große und steigende Bedarf tatsächlich in Nachfrage nach bezahlten Dienstleistungen münden wird, hängt vor diesem Hintergrund von zahlreichen Faktoren ab, die von politischen Rahmenbedingungen bis hin zu der Frage reichen, inwieweit es privatwirtschaftlichen Unternehmen gelingt, attraktive und bedarfsgerechte Dienstleistungsangebote zu entwickeln.

## **2.2 Marktsituation und Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen**

Über die aktuelle Marktsituation und die bisherige Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen sind kaum Informationen verfügbar. Dies betrifft insbesondere die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen (2.2.1). Die wenigen verfügbaren Daten stammen aus dem sozio-oekonomischen Panel – einer regelmäßigen Befragung ausgewählter Haushalte in West- und Ostdeutschland (repräsentative Stichprobe), in deren Rahmen inzwischen regelmäßig auch nach der Nutzung von Haushaltshilfen gefragt wird. Offen ist jedoch, welche Definition einer Haushaltshilfe die Befragten bei der Beantwortung dieser Frage zugrunde legen. Es ist zu vermuten, dass eher an Haushaltsreinigung als an haushaltsnahe Dienstleistungen im weiteren Sinne (z.B. Hilfe bei Einkäufen, Behördengängen etc.) gedacht wird.

In 2.2.2 werden der spezielle Ansatz und die bisherigen Erfahrungen von Dienstleistungsagenturen, die haushaltsbezogene Dienstleistungen im engeren Sinne professionell anbieten, beschrieben. Mit dem Begriff der „Dienstleistungsagentur“ ist dabei die arbeitsorganisatorische Bündelung von Arbeitseinsätzen bei verschiedenen Kunden gemeint – unabhängig davon, ob es sich um eine arbeitsmarktpolitische Initiative oder um ein privatwirtschaftliches Unternehmen handelt.

Für den Bereich der Pflege (2.2.3) ist die Datenlage etwas günstiger als hinsichtlich der Haushaltshilfen. Dies betrifft allerdings vorrangig Leistungen der Pflegeversicherung und – mit Einschränkungen – die Versorgung durch Angehörige. Zur Frage, ob und inwieweit die Versorgung zusätzlich auch durch (überwiegend schwarz arbeitende) privat bezahlte Hilfskräfte sicher gestellt wird, liegen demgegenüber nur Schätzungen vor. Die Analyse zeigt, dass Ältere in der Pflege und Versorgung Angehöriger bereits heute stark engagiert sind.

In 2.2.4 wird nochmals ein genauerer Blick auf Motive und Strukturen der Schwarzarbeit in Privathaushalten geworfen.

### 2.2.1 Haushaltshilfen

Aktuelle und umfassende Daten zur Inanspruchnahme von Haushaltshilfen in Deutschland liegen nicht vor. Für 2000 wurde die Zahl der Privathaushalte, die eine Haushaltshilfe beschäftigen, auf der Basis des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) auf bundesweit insgesamt 4,349 Millionen beziffert, was einem Anteil von 11,3 % entspricht. Hierunter befanden sich 2,925 Millionen Privathaushalte, die angaben, es handele sich um eine regelmäßige Beschäftigung, und 1,424 Millionen, die gelegentlich Unterstützung in Anspruch nahmen (vgl. Schupp 2002: 24).

Die entsprechende Zahl für 2002, die allerdings bislang kaum differenzierter ausgewertet wurde, liegt bei insgesamt knapp 3,6 Millionen Privathaushalten (9,3 %) mit Haushaltshilfe (davon knapp 2,1 Millionen mit regelmäßiger Unterstützung) und damit deutlich niedriger. Es erscheint allerdings wenig plausibel, dass es gegenüber 2000 zu einem derart deutlichen Rückgang in der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen gekommen ist. Möglicherweise ist dies auf Veränderungen in der Stichprobe bzw. in der Erfassung zurück zu führen.

Differenziertere Angaben nach Altersklassen dieser Haushalte lagen bislang kaum vor, so dass keine direkten Rückschlüsse auf den Anteil der Senior/innen mit Haushaltshilfe gezogen werden konnten. Allerdings deuteten Differenzierungen früherer Befragungsergebnisse nach Haushaltsgröße und Haushaltseinkommen bereits darauf hin, dass der Anteil der Senior/innen keineswegs gering sein dürfte: Hierfür spricht, dass nicht nur Haushalte in den oberen Einkommensklassen Haushaltshilfen nutzen, wenngleich hier die Inanspruchnahme deutlich höher liegt (z.B. 46 % in der obersten Einkommensklasse „5.000 DM und mehr“ – vgl. *Tabelle 1*).

**Tabelle 1: Nutzung von Haushaltshilfen nach monatlichem Nettoeinkommen**  
(in % der jeweiligen Haushalte) (2000)

monatliches Haushaltsnettoeinkommen (in DM)	ja	davon		nein	Struktur insgesamt
		regelmäßig	gelegentlich		
unter 1.000	3,1	2,3	0,8	96,9	8,4
1.000 bis unter 1.500	5,9	3,3	2,6	94,1	17,2
1.500 bis unter 2.000	7,5	4,6	2,9	92,5	22,4
2.000 bis unter 2.500	5,5	2,6	2,9	94,5	17,9
2.500 bis unter 3.000	14,9	7,8	7,1	85,1	10,0
3.000 bis unter 3.500	13,5	9,6	3,9	86,5	5,6
3.500 bis unter 4.000	24,2	14,2	10,0	75,8	4,7
4.000 bis unter 5.000	35,2	28,3	6,9	64,8	3,9
5.000 und mehr	46,0	41,5	4,5	54,0	2,0
ohne Einkommensangabe	20,7	17,2	3,5	79,3	8,0
<b>insgesamt (in %)</b>	<b>11,3</b>	<b>7,6</b>	<b>3,7</b>	<b>88,7</b>	<b>100,1</b>
<b>insgesamt (in 1.000)</b>	<b>4.349</b>	<b>2.925</b>	<b>1.424</b>	<b>34.135</b>	<b>38.484</b>

Frage­text: „Beschäftigen Sie in Ihrem Haushalt regelmäßig oder gelegentlich eine Putz- oder Haushaltshilfe?“

Quelle: Schupp 2002: 24

Bezogen auf die Haushaltsgröße zeigt eine ältere Auswertung mit SOEP-Daten von 1994, dass die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen bei den Ein-Personen-Haushalten mit 18,6 % weit überdurchschnittlich war, während sie in Haushalten mit drei oder vier Personen besonders niedrig lag (vgl. *Tabelle 2*). Bei Ein-Personen-Haushalten kann es sich grundsätzlich sowohl um gut verdienende Single als auch um Haushalte von Rentner/innen handeln, die aufgrund des Alters oder gesundheitlicher Einschränkungen selbst bei einem geringen Einkommen nicht die Alternative haben, sich selbst zu helfen.

**Tabelle 2: Nutzung von Haushaltshilfen nach Haushaltsgröße**  
(in % der jeweiligen Haushalte) (1994)

Haushaltsgröße	ja	regel- mäßig	gelegent- lich	nein	keine Angabe	insge- samt
	in %					in 1.000
<b>1 Person</b>	18,6	11,7	6,9	77,2	4,1	10.636
<b>2 Personen</b>	12,4	8,3	4,1	85,2	2,4	9.575
<b>3 Personen</b>	7,6	4,5	3,1	88,1	4,2	4.586
<b>4 Personen</b>	8,6	7,7	0,9	88,5	2,8	3.506
<b>5 und mehr Per- sonen</b>	12,1	7,8	4,3	83,8	4,0	1.664
<b>insgesamt</b>	<b>13,4</b>	<b>8,8</b>	<b>4,6</b>	<b>83,1</b>	<b>3,4</b>	<b>29.967</b>

Quelle: Munz 1996: 40

Um präzisere Aussagen treffen zu können, welche Bedeutung die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen in Privathaushalten mit älteren Personen hat, haben wir für diese Expertise zusätzlich eine Sonderauswertung des SOEP 2002 durchgeführt. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Nutzung von Haushaltshilfen nach Alter deutlich differiert. Dabei hat sich unsere Vermutung, dass Ältere in höherem Maße Haushaltshilfen nutzen, bestätigt. Haushalte mit mindestens einem Haushaltsmitglied, das 55 Jahre oder älter ist, beschäftigen zu 14,1 % eine Haushaltshilfe (8,5 % regelmäßig, 5,6 % gelegentlich). Dieser Anteil liegt erheblich höher als in anderen Altersgruppen und auch insgesamt deutlich über dem Durchschnitt (vgl. *Tabelle 3*).

**Tabelle 3: Nutzung von Haushaltshilfen nach Alter des ältesten Haushaltsmitglieds**  
(in % der jeweiligen Haushalte) (2002)

Alter des ältesten Haushaltsmitglieds	ja	davon		nein	keine An- gabe
		regel- mäßig	gelegent- lich		
<b>24 Jahre und jünger</b>	1,1	1,1	-	98,3	0,6
<b>25 bis 34 Jahre</b>	3,1	1,5	1,6	96,5	0,3
<b>35 bis 44 Jahre</b>	5,1	3,1	2,0	94,4	0,4
<b>45 bis 54 Jahre</b>	7,6	5,3	2,3	92,0	0,3
<b>55 Jahre und älter</b>	14,1	8,5	5,6	85,0	0,9
<b>insgesamt (in %)</b>	<b>9,3</b>	<b>5,7</b>	<b>3,6</b>	<b>90,2</b>	<b>0,6</b>
<b>insgesamt (absolut)</b>	<b>3.579.257</b>	<b>2.200.621</b>	<b>1.378.636</b>	<b>34.922.297</b>	<b>224.360</b>

Abweichungen zu 100 % durch Rundungsfehler

Quelle: Eigene Berechnungen mit SOEP-Daten

Hervorhebenswert erscheint darüber hinaus, dass die Zahl der Haushalte, in denen mindestens eine Person im Alter von 55 Jahren oder älter lebt, mit 16,74 Millionen deutlich höher liegt als alle anderen Kategorien. Anders ausgedrückt: Zu dieser Kategorie zählten im Jahre 2002 bereits gut 45 % aller Privathaushalte in Deutschland. Unter den knapp 3,6 Millionen Haushalten in Deutschland, die angeben, eine Haushaltshilfe zu beschäftigen, stellen die Haushalte mit älteren Haushaltsmitgliedern sogar einen Anteil von fast 69 %.<sup>4</sup> Trotzdem liegt die aktuelle Inanspruchnahme von Haushaltshilfen durch Ältere nach diesen Ergebnissen bislang weitaus niedriger als das Potenzial, das in der bereits angesprochenen GfK-Befragung für diesen Dienstleistungsbereich ermittelt worden ist (8,9 Millionen potenzielle Kund/innen) (vgl. GfK 2002: 160).

Leider beinhalten die vorliegenden SOEP-Daten keinerlei Angaben über den tatsächlichen Umfang der Inanspruchnahme von haushaltsbezogenen Dienstleistungen z.B. in Stunden pro Monat oder Jahr, so dass keine verlässlichen Aussagen getroffen werden können, welches Arbeitsvolumen sich dahinter verbirgt. Hervorzuheben ist jedoch, dass es eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahl von insgesamt rund 3,6 Millionen Privathaushalten in Deutschland, die im Jahre 2002 regelmäßig oder zumindest gelegentlich eine Haushaltshilfe beschäftigten, und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Privathaushalten gibt. Letztere liegt seit Jahren ziemlich konstant bei unter 40.000 Personen.

Die große Lücke zwischen beiden Angaben wird auch durch die legale geringfügige Beschäftigung nicht geschlossen, die ja seit April 2003 als „Minijob“ bezeichnet wird. Trotz nicht unerheblicher Zuwächse insbesondere im 2. Quartal 2004 lag die Zahl der von Privathaushalten offiziell angemeldeten Minijobs nach Angaben der zuständigen Bundesknappschaft Ende Juni 2004 bei nur 67.401 (vgl. *Tabelle 4*).

**Tabelle 4: Zahl der angemeldeten Minijobs in Privathaushalten**

	Juni 2003	September 2003	Dezember 2003	März 2004	Juni 2004
<b>Gesamtzahl</b>	27.817	36.265	38.495	47.054	67.401
<b>Steigerung zum Vorquartal (in %)</b>	-	+30,4	+ 6,1	+22,2	+ 43,2

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundesknappschaft (2004: 7)

Offensichtlich wird nach wie vor ein sehr hoher Anteil haushaltsbezogener Dienstleistungen in Schwarzarbeit bzw. nicht gemeldeter geringfügiger Beschäftigung erbracht.

<sup>4</sup> Eine Untersuchung von *Hank* (1998) verweist darauf, dass fast jede dritte allein stehende Person im Rentenalter eine Haushaltshilfe beschäftigt.

Die Ursachen sind vielfältig – um nur einige kurz zu benennen (vgl. ausführlicher 2.2.4):

- Schwarzarbeit ist billiger für die Haushalte und „lukrativer“ für die Haushaltshilfen.
- Das Unrechtsbewusstsein ist auf beiden Seiten gering bis nicht vorhanden – das Risiko „aufzufliegen“ geht gegen Null.
- Es gibt kaum Alternativen, wenn eine Haushaltshilfe nur für wenige Stunden in der Woche gesucht wird. Selbst wenn Haushalte sich legal verhalten wollen, ist es oft schwierig, jemanden zu finden, der offiziell geringfügig oder sozialversicherungspflichtig arbeiten will. Dies liegt auch daran, dass manche Haushaltshilfen nicht legal arbeiten dürfen, z.B. weil sie keine Arbeitserlaubnis haben, oder sie wollen es nicht, weil sich das „nicht lohnt“.

Keinerlei Informationen liegen zu der Frage vor, ob Ältere höhere oder geringere Vorbehalte gegenüber Schwarzarbeit in Privathaushalten haben als andere Altersgruppen. Ihre besonderen Anforderungen an Kontinuität und Vertrauenswürdigkeit von Dienstleistungsangeboten (siehe 3.1) könnten jedoch Ansatzpunkte bieten, um sie verstärkt für legale und professionelle Angebote zu gewinnen. Ein Ansatz hierfür sind die so genannten „Dienstleistungsagenturen“, die im Folgenden detaillierter beschrieben werden.

## **2.2.2 Dienstleistungsagenturen und steuerliche Förderung**

Bis Mitte der neunziger Jahre gab es nur sehr vereinzelt professionelle Dienstleistungsanbieter, die Haushaltsreinigung in Privathaushalten in ihrem Leistungsangebot hatten. Am ehesten dürfte es sich hierbei um ambulante Pflegedienste gehandelt haben, die aber vorrangig für pflegebedürftige, behinderte oder kranke Personen zusätzlich auch haushaltsbezogene Dienstleistungen erbringen. Mit dem vor einigen Jahren entwickelten Ansatz von Dienstleistungsagenturen hat sich dies partiell geändert. Überwiegend als öffentlich geförderte Modellprojekte, vereinzelt aber auch als privatwirtschaftliche Existenzgründungen wurden seit 1995/96 Initiativen gegründet, die haushaltsbezogene Dienstleistungen für private Haushalte als professionelle legale Dienstleistung anbieten.

Auf Seiten der Beschäftigten war damit i.d.R. die Zielsetzung verknüpft, die stundenweisen Einsätze in Privathaushalten zu regulären sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen zu bündeln, betriebliche Strukturen zu schaffen und bei Bedarf ergänzende Qualifizierung anzubieten. Anders als im Schwarzmarkt haben die Beschäftigten damit Anspruch auf bezahlten Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kolleg/innen zum Erfahrungsaustausch und ein Management, das sich um die Kundengewinnung, Organisation und Abwicklung der Einsätze und um sämtliche Abrechnungsfragen kümmert.

Den Privathaushalten bietet dieser Ansatz den Vorteil, dass sie sich weder um die Rekrutierung, Auswahl und Anleitung der Haushaltshilfen noch um Anmeldung, Abrechnung u.ä. kümmern müssen. Bei Urlaub oder Krankheit der angestammten Hilfe wird Ersatz gestellt und die Agentur bürgt für Qualität und bietet Versicherungsschutz bei Schäden.<sup>5</sup>

Ende der neunziger Jahre existierten bundesweit zeitweilig über 100 solcher Dienstleistungspools, -zentren und -agenturen, die als Arbeitgeber ihrer Beschäftigten fungierten. Weitere agierten als Vermittlungsagenturen, wobei in diesem Fall die Privathaushalte jedoch weiterhin die Arbeitgeberfunktion übernehmen mussten.

Trotz meist deutlich höherer Preise als auf dem Schwarzmarkt war das Kundeninteresse groß – nicht selten größer, als die Agenturen bewältigen konnten. Dies lag vor allem daran, dass die Gewinnung geeigneten Personals nicht immer leicht war, was im deutlichen Widerspruch zu der weit verbreiteten Annahme steht, dass haushaltsbezogene Dienstleistungen eine einfache Arbeit seien, die ohne besondere Qualifikationen erledigt werden könne. Tatsächlich müssen die Beschäftigten jedoch sowohl fachlich qualifiziert sein als auch über eine hohe Sozialkompetenz (Umgang mit unterschiedlichen Kundenerwartungen, selbständiges Arbeiten, Umsicht und Sorgfalt etc.) verfügen, um die hohen Erwartungen der Kund/innen an die Qualität der Dienstleistungen zu erfüllen.

Zwischenzeitlich haben viele der Agenturen ihre Arbeit wieder einstellen müssen, nachdem die öffentlichen Zuschüsse, die in der Anfangsphase oftmals gewährt wurden, ausgelaufen waren und es nicht gelungen ist, die Preise so weit zu erhöhen, dass eine kostendeckende Arbeitsweise möglich war. Nach übereinstimmender Einschätzung vieler Expert/innen wäre hierfür ein Preis von rund 20 € pro Stunde erforderlich.

Unter den Kund/innen von Dienstleistungsagenturen waren und sind nach vorliegenden Informationen auch viele Ältere – teils als Selbstzahler/innen, teils auch finanziert von Angehörigen (vor allem, wenn diese aufgrund einer größeren räumlichen Entfernung oder beruflichen Engagements nicht in der Lage sind, sich selbst um die hauswirtschaftliche Versorgung zu kümmern).

Die erfolgreiche Arbeit von Dienstleistungsagenturen wurde Jahre lang jedoch dadurch erschwert, dass sie aus der steuerlichen Förderung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen (in der öffentlichen Debatte oftmals als „Dienstmädchenprivileg“ bezeichnet), die Anfang der neunziger Jahre eingeführt worden war, ausgeschlossen waren. Dies hat sich erst seit dem 1. April 2003 im Rahmen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die die Vorschläge der Hartz-Kommission umsetzen, geändert. Haushalte können nunmehr für verschiedene Formen der Unterstützung im Haushalt einen Teil der Kosten von ihrer Steuerschuld abziehen – und zwar:

---

<sup>5</sup> Vgl. zum Ansatz, den Erfahrungen und Fördermöglichkeiten ausführlicher z.B. Bittner/Strauf/Weinkopf 1999; Bittner/Weinkopf 2000 und 2002; Weinkopf 2003.



- bei Minijobs: 10 % der Kosten (maximal 510 € pro Jahr);
- bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: 12 % der Kosten (maximal 2.400 € pro Jahr);
- bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen: 20 % der Kosten (maximal 600 € pro Jahr).

Gegenüber den früheren steuerlichen Regelungen, die vorsahen, dass die Kosten vom zu versteuernden Einkommen absetzbar waren, ist dies ein erheblicher Fortschritt. Denn nunmehr hängt die Höhe der Steuerersparnis nicht mehr vom Einkommen bzw. vom persönlichen Grenzsteuersatz ab, wovon zuvor vorrangig gut Verdienende profitierten. Allerdings kommen in den Genuss der Förderung nach wie vor nur Kund/innen, die überhaupt in entsprechender Höhe Lohn- bzw. Einkommensteuer entrichten müssen. Dies ist ein entscheidender Schwachpunkt der Förderbedingungen aus der Sicht von Älteren: Da viele Rentnerinnen und Rentner (zumindest bislang)<sup>6</sup> keine entsprechenden Steuerabzüge haben, sind sie oftmals von der Förderung gänzlich ausgeschlossen.

Ein Vorteil der Neuregelung besteht hingegen zweifellos darin, dass nunmehr auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen und anderen professionellen Dienstleistern steuerlich gefördert wird. Zudem wurde im Zuge der Beratungen über die Gesetzentwürfe der Anteil der abzugsfähigen Kosten bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen von ursprünglich vorgesehenen 8 % deutlich angehoben. Gegenüber der steuerlichen Förderung von anderen Formen der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen (Minijob oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im eigenen Haushalt) nimmt sich die Förderung von Dienstleistungsagenturen jedoch nach wie vor bescheiden aus. Dies liegt weniger an der Höhe des steuerabzugsfähigen Anteils der Kosten (20 % bei Agenturen gegenüber 10 bzw. 12 % bei Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten) als vielmehr an der Relation des Steuerabzugs zum Mehraufwand gegenüber Schwarzarbeit: Während die steuerliche Förderung bei Minijobs die Mehrkosten legaler Beschäftigung fast vollständig kompensiert, deckt die steuerliche Förderung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen nur wenig mehr als die bei Agenturen i.d.R. anfallende Mehrwertsteuer (vgl. *Tabelle 5*).

---

<sup>6</sup> Künftig wird der zu versteuernde Teil der Renten schrittweise erhöht.

**Tabelle 5: Modellrechnung zu finanziellen Be- und Entlastungen der Privathaushalte bei unterschiedlichen Formen der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen**

	Schwarzarbeit	Minijob	sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Dienstleistungsagentur
<b>Angenommener Stundenlohn</b>	8 €			
<b>SV-Abgabe</b>	-	12 % = 0,96 €	20,85 % = 1,67 €	
<b>Gesamtkosten Arbeitgeber bzw. Kunde</b>	8 €	8,96 €	9,67 €	16 € + 16 % MwSt = 18,56 €
<b>Steuerabzug</b>	-	10 % = 0,90 €	12 % = 1,16 €	20 % = 3,71 €
<b>Nettopreis pro Stunde</b>	8 €	8,06 €	8,51 €	14,85 €
<b>Differenz zu Stundenlohn</b>	0	0,06 €	0,51 €	6,85 €
<b>Entlastung von Mehrkosten</b>	-	94 %	70 %	35 %
<b>max. geförderte Stunden pro Monat</b>	-	43,4	172,4	13,5

Anmerkung: Bei Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind Kosten für bezahlten Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nicht berücksichtigt, während dies bei Dienstleistungsagenturen im Verrechnungssatz bereits enthalten ist.

Quelle: Eigene Berechnungen

© IAT 2004

Vor diesem Hintergrund haben die Dienstleistungsagenturen nach eigenen Angaben von der steuerlichen Förderung bislang nur wenig profitieren können. Um auf dieser Basis einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen, müssten sie die Preise für ihre Dienstleistungen deutlich anheben. Anders ausgedrückt: Es wäre erforderlich, den Steuervorteil ihrer Kund/innen durch entsprechende Preiserhöhungen abzuschöpfen, was dann allerdings auch Kund/innen (wie etwa viele Rentner/innen) beträfe, die keine steuerliche Entlastung haben. Tatsächlich scheinen solche Preiserhöhungen am Markt ohnehin schwierig durchsetzbar zu sein. Nach den ersten Erfahrungen der NRW-Dienstleistungsagenturen erhoffen sich viele Kund/innen von der steuerlichen Förderung offenbar vielmehr, dass sich dadurch ihre Ausgaben für die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen reduzieren.

Noch ungünstiger erscheinen die Chancen für die Gründung neuer Dienstleistungsagenturen. Sind schon die Perspektiven für den weiteren Bestand bestehender Agenturen eher schlecht, so gilt dies umso mehr für die Frage, ob es sich lohnt, neue Dienstleistungsagenturen einzurichten. Ohne eine zusätzliche öffentliche Anschubfinanzierung erscheint dies kaum möglich.

### 2.2.3 Pflege und komplementäre Dienstleistungen

Nach vorliegenden Informationen wurden 2001 knapp 30 % der Pflegebedürftigen in Deutschland in stationären Einrichtungen versorgt. Eine Repräsentativerhebung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt wurde, hat ergeben, dass die Zahl der Hilfs- und Pflegebedürftigen in Privathaushalten – gemessen an denjenigen, die Leistungen aus der gesetzlichen oder privaten Pflegeversicherung beziehen – bei rund 1,4 Millionen liegt. Hinzu kommen knapp 3 Millionen so genannte hauswirtschaftlich Hilfsbedürftige, die in ihrer alltäglichen Haushaltsführung eingeschränkt sind. Von diesen ist knapp die Hälfte auf tägliche Hilfe angewiesen (vgl. *Tabelle 6*).

**Tabelle 6: Zahl der Hilfe- und Pflegebedürftigen in Privathaushalten in Deutschland (Ende 2002)**

	insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
<b>Pflegebedürftige insgesamt (in 1.000) *</b>	1.397	1.071	326
<i>davon in %</i>			
Pflegestufe 1	56	57	52
Pflegestufe 2	33	32	37
Pflegestufe 3	11	11	11
<b>Vorrangig hauswirtschaftlich Hilfsbedürftige (in 1.000) **</b>	2.989	2.395	594
<i>davon in %</i>			
mit täglichem Hilfebedarf	46	47	40
mit wöchentlichem Hilfebedarf	36	35	40
mit eher seltenem Bedarf	19	19	20

\* Beziehende von Leistungen der sozialen oder privaten Pflegeversicherung

\*\* Personen mit Einschränkungen ohne Pflegebedarf im Sinne des SGB XI

Quelle: Schupp/Künemund 2004

Die Studie zeigt auch, dass die Betreuung pflege- und hilfsbedürftiger Personen überwiegend von näheren Angehörigen geleistet wird (vgl. Schneekloth/Leven 2003). Dies korrespondiert mit Angaben aus der aktuellsten Pflegestatistik zur Inanspruchnahme von ambulanten Pflegediensten: Von 1,4 Millionen Pflegebedürftigen in Privathaushalten, die Leistungen aus der Pflegeversicherung erhielten, wurden nur 435.000 auch oder ausschließlich von ambulanten Pflegediensten versorgt. In der Mehrzahl der Fälle (fast 1 Million) wurden die Leistungen der Pflegeversicherung hingegen ausschließlich als Geldleistungen gewährt (vgl. Statistisches Bundesamt 2003: 3), was vielfach mit einer Versorgung durch Angehörige einhergehen dürfte.

Eine Auswertung des DIW auf der Basis des SOEP (Schupp/Künemund 2004) hat ergeben, dass im Jahre 2003 bereits 5 % aller erwachsenen Männer und 8 % aller Frauen in Deutschland an der Versorgung von Pflegebedürftigen beteiligt waren. Der zeitliche Umfang betrug *pro Tag* durchschnittlich 2,5 Stunden bei den Männern und 3 Stunden bei den Frauen. Dabei wird ein großer Teil dieser Unterstützungsleistungen offenbar von Älteren erbracht: Insgesamt 60 % der Hauptpflegepersonen bei Pflegebedürftigen sind älter als 55 Jahre, mehr als die Hälfte davon sogar über 65 Jahre. Auch bei den Personen mit Einschränkungen der alltäglichen Verrichtungen wird Unterstützung als Hauptpflegeperson vorrangig (zu 55 %) von über 55-Jährigen geleistet, zu 32 % sogar von über 65-Jährigen (vgl. Tabelle 7).

**Tabelle 7: Demographische Merkmale von Personen, die private Hilfeleistungen für Pflege- und Hilfebedürftige erbringen**

	Hauptpflegepersonen in Haushalten mit Pflegeperson (Ende 2002)		daran Beteiligte insgesamt (Frühjahr 2003)
	bei Pflegebedürftigen	bei sonstigen mit Unterstützungsbedarf	
<b>Geschlecht</b>			
männlich	27	30	37
weiblich	73	70	63
<b>Alter</b>			
bis 39 Jahre	11	13	21
40 bis 54 Jahre	27	26	34
55 bis 64 Jahre	27	23	21
65 bis 79 Jahre	26	28	21
80 Jahre und älter	7	4	2
<b>insgesamt: 55 Jahre und älter</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>43</b>

Quelle: Schupp/Künemund 2004

In welchem Umfang Geldleistungen der Pflegeversicherung (oder auch darüber hinaus gehende private Mittel) auch für bezahlte Hilfe von externen Einzelpersonen verwendet werden, die häufig in Schwarzarbeit erbracht werden dürfte, ist nicht bekannt. Das Spektrum ist breit: Hierbei kann es sich um einheimische Nachbar/innen handeln, die gelegentlich „helfen“, aber auch um illegale ausländische Hilfskräfte, die offenbar vor allem gefragt sind, wenn ein Bedarf an einer Rund-um-die-Uhr-Betreuung besteht. Aktuellen Schätzungen zu Folge liegt allein die Zahl illegaler polnischer Pflegekräfte in deutschen Pflegehaushalten derzeit bei 50.000 bis 60.000

Personen.<sup>7</sup> Die Kosten für solche Kräfte werden mit 500 bis 800 € pro Monat (plus Kost und Logis) angegeben, was weitaus niedriger ist als entsprechende legale Angebote, deren Preis zwischen 3.000 und 5.000 € liegt (vgl. Richter 2004: 14).<sup>8</sup>

### Die „Pflege-Greencard“ (Riester-Regelung) von 2002

Angestoßen durch einen prominenten TV-Journalisten wurde Anfang 2002 zeitlich befristet eine Ausnahmeregelung für Haushaltshilfen aus EU-Beitrittsländern (Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn), die in Haushalten mit Pflegebedürftigen tätig sind, eingeführt. Auslöser war eine Razzia in Hessen, bei der in 350 Pflegehaushalten über 200 illegale Arbeitskräfte aus Osteuropa aufgedeckt worden waren. Die Regelung im Rahmen der so genannten „Anwerbepausenverordnung“ sah vor, dass bis Ende 2002 für eine Dauer von maximal drei Jahren für solche Arbeitskräfte befristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen erteilt werden konnten. Die Arbeitskräfte durften nur für *hauswirtschaftliche Dienstleistungen* eingesetzt werden. Die Arbeitgeber mussten reguläre Sozialversicherungsbeiträge sowie ggf. Steuern für diese Beschäftigten abführen.

Nach vorliegenden Informationen ist die Regelung allerdings wenig in Anspruch genommen worden, was auch daran liegen dürfte, dass die Kostenersparnis bei legaler Beschäftigung deutlich geringer ist als bei Schwarzarbeit (bzw. eine solche nur bei niedriger Entlohnung überhaupt realisierbar ist). Darüber hinaus dürfte auch der geringe Bekanntheitsgrad dieser Regelung die Inanspruchnahme begrenzt haben. Kritiker/innen verweisen auch darauf, dass ein Entlastungsbedarf in Pflegehaushalten vor allem bezüglich der Pflege selbst besteht (vgl. z.B. Mittelstaedt 2002: 35) und diese Arbeitskräfte i.d.R. auch so eingesetzt werden.

Die Befristung der Regelung bis Ende 2002 war beschlossen worden, weil man ursprünglich davon ausgegangen war, dass ab Anfang 2003 das Zuwanderungsgesetz in Kraft treten würde. Anfang 2004 haben die Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz gefordert, die Regelung zu erneuern, was auch vom Bundesrat unterstützt wurde (vgl. Bundesrat 2004). Die Bundesregierung hat dies allerdings im Februar – wiederum mit Verweis auf das Zuwanderungsgesetz – abgelehnt (vgl. Richter 2004a).

Zusammen genommen spricht alles dafür, dass die künftige Entwicklung im Pflegebereich mit einem erheblich steigenden Bedarf an haushaltsnahen und pflegerischen Dienstleistungen einhergehen wird. Die Zahl der Älteren und Pflegebedürftigen wird deutlich zunehmen<sup>9</sup>, was die Finanzierung der Pflegeversicherung vor erhebliche Herausforderungen stellt. Um die Kostenentwicklung zu begrenzen, soll künftig die ambulante Versorgung und Pflege (einschließlich der privaten Versorgung durch Angehörige) gegenüber stationären Angeboten weiter gestärkt werden. Wenngleich dies nach vorliegenden Informationen auch den Interessen vieler älterer Menschen

---

<sup>7</sup> In einer anderen Quelle ist demgegenüber bezogen auf die Zahl ausländische Beschäftigte in der häuslichen Pflege in Deutschland von nur 5.000 Personen die Rede. Vgl. Erdmann 2002: 110.

<sup>8</sup> Auch hierzu weichen die Angaben von Erdmann (2002: 109f) ganz erheblich ab: Sie beziffert die Kosten für eine legale professionelle Betreuung rund um die Uhr im Privathaushalt auf 25.000 DM, während die Kosten für illegale osteuropäische Pflegekräfte bei 1/10 dieser Summe lägen.

<sup>9</sup> Das DIW hat z.B. vor einigen Jahren Berechnungen angestellt, die darauf hinaus laufen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland bis 2020 im Vergleich zu 1999 um über 50 % steigen wird. Vgl. Schulz u.a. 2001.

entspricht, erscheint fraglich, ob und inwieweit das private Engagement von Angehörigen in diesem Bereich tatsächlich entsprechend ausgeweitet werden kann. Veränderungen von Familienstrukturen, steigende Mobilität und vor allem die sinkende Verfügbarkeit von Frauen, die bislang den Großteil der privaten Pflege leisten, aufgrund ihrer steigenden Erwerbstätigkeit sprechen eher dagegen (vgl. z.B. Erdmann 2002: 5; Scharfenorth 2003: 210; Hommel o.J.). Zudem scheinen die aus der Pflege resultierenden physischen, psychischen und zeitlichen Belastungen der in diesem Bereich tätigen Angehörigen schon heute sehr hoch zu sein: So gaben z.B. 86 % der pflegenden Angehörigen in einer Befragung an, dass sie sich dadurch stark oder sehr stark belastet fühlen (vgl. Schulz/Leidl 2001). In anderen Befragungen lag die Zahl derjenigen, die angaben, Angehörige selbst pflegen zu wollen, teils deutlich niedriger als der Anteil derer, die eine stationäre Versorgung für ihre Angehörigen bevorzugen würden.<sup>10</sup>

Dies spiegelt sich auch in der amtlichen Pflegestatistik für 2001 wieder: Hier ist gegenüber 1999 ein überproportionaler Anstieg der Inanspruchnahme „professioneller“ Pflege (sowohl stationäre Versorgung als auch Inanspruchnahme von Pflegediensten) festzustellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2003: 3f). Kritiker/innen verweisen zudem darauf, dass die Leistungen der Pflegeversicherung schon heute oftmals (insbesondere bei hohem Betreuungsaufwand) nicht ausreichen, um den tatsächlichen Bedarf an qualifizierter Pflege abzudecken, viele aber nicht in der Lage sind, zusätzliche professionelle Hilfe privat zu finanzieren (vgl. z.B. Mittelstaedt 2002: 36).

Weit weniger transparent als die Situation in der Pflege ist die Versorgungslage von Pflege- und Hilfsbedürftigen mit so genannten „komplementären ambulanten Diensten“, zu denen neben Beratungsdiensten zur Wohnraumanpassung, Hausbetreuungsdiensten, Hausnotrufdiensten und anderen ambulanten Hilfen auch hauswirtschaftliche Hilfen zählen. Nach dem Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen (PfG NW) sind die Kreise und kreisfreien Städte für die zur Umsetzung des Vorrangs der häuslichen Versorgung erforderlichen komplementären ambulanten Dienste zu (§ 10, Abs. 2 PfG NW) verantwortlich.

Eine Untersuchung zu diesem Thema, die das Institut für Gerontologie im Auftrag des NRW-Sozialministeriums (MASSKS) seit 1996 durchgeführt hat, kam jedoch zu dem Ergebnis, dass die Ausgaben der NRW-Kommunen in diesem Bereich eher gering und zudem zwischen 1994 und 1998 stark rückläufig waren (vgl. Landtag NRW 2000: 100). Eine Befragung von Trägern zeigte in diesem Zusammenhang überdies, dass komplementäre Dienste vor allem durch Zivildienstleistende und un- und angelerntes Personal erbracht wurden. Begründet wurde dies von den befragten Trägern damit, dass die Entgelte für solche Leistungen nicht kostendeckend seien. Zudem

---

<sup>10</sup> So ergab z.B. eine telefonische Befragung in Kassel, dass 44 % Angehörige auf keinen Fall selbst pflegen wollen, während nur 21 % sich dies vorstellen können. Eine FIFAS-Untersuchung kam zu ähnlichen Ergebnissen: Während 30 % sich eine private Pflege vorstellen konnten, gaben 40 % an, eher oder unbedingt eine Heimpflege zu bevorzugen. Vgl. Hommel o.J.

würde der Rückgriff auf kostengünstige Arbeitskräfte zunehmend schwieriger. Dies könne künftig dazu führen, dass die Angebote eingeschränkt oder aber die Entgelte für Selbstzahler/innen deutlich erhöht werden müssten (vgl. Landtag NRW 2000: 108). Das Fazit der Studie fällt ernüchternd aus: „Die Projektergebnisse stützen und konkretisieren die in der Fachöffentlichkeit vorherrschende Einschätzung, dass sich die komplementären Hilfeangebote in einem ausdrücklichen Spannungsverhältnis zwischen den vorherrschenden Finanzierungsmöglichkeiten und dem existierenden Bedarf befinden.“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2000: 116).

Aktuellere Informationen bzw. Informationen zur bundesweiten Entwicklung der kommunalen Angebote im Bereich komplementärer Dienstleistungen liegen u.W. leider nicht vor. Angesichts der zunehmend angespannten Haushaltssituation vieler Kommunen und des Kostendrucks im Bereich der gesetzlichen Pflegeversicherung ist jedoch zu vermuten, dass die öffentliche Finanzierung komplementärer Dienstleistungen in den vergangenen Jahren eher noch weiter zurückgegangen ist.

#### **2.2.4 Ursachen und Formen der Schwarzarbeit in Privathaushalten**

Zum Gesamtumfang von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in Deutschland liegen nur Schätzungen vor, die zudem erheblich voneinander abweichen. Vielfach wird auf die Schätzungen von *Schneider* (2003) Bezug genommen, nach denen 17 % des Bruttoinlandsproduktes auf Güter und Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft entfallen. Andere Schätzungen (z.B. des Statistischen Bundesamtes) gehen demgegenüber nur von ca. 6 % aus. Ursachen für die erheblichen Abweichungen bestehen sowohl in unterschiedlichen Berechnungsmethoden als auch in Unterschieden bei der Definition und Abgrenzung (vgl. IG Metall 2004: 7).

Bezug nehmend auf die Formulierung der Bundesregierung im Gesetzentwurf zur Intensivierung der Bekämpfung von Schwarzarbeit von Dezember 2003 lässt sich Schwarzarbeit folgendermaßen definieren: Schwarzarbeit liegt immer dann vor, wenn entweder Arbeitgeber oder Einzelpersonen wie Arbeitnehmer/innen, Arbeitslose, Rentner/innen und andere die Steuern und Abgaben, die sich aus einem Arbeitsverhältnis ergeben, nicht leisten oder Angaben zum Arbeitsverhältnis gegenüber dem Sozialversicherungsträger verschweigen (vgl. IG Metall 2004: 9). Eine Sonderform der Schwarzarbeit betrifft die Beschäftigung von Ausländer/innen ohne Arbeitsgenehmigung. Der Begriff der „Schattenwirtschaft“ ist am breitesten und am schwierigsten zu fassen – zumal hier zwischen legalen und illegalen schattenwirtschaftlichen Aktivitäten zu unterscheiden ist. Zu der legalen Seite werden z.B. Eigenarbeit und Nachbarschaftshilfe gezählt, wobei letztere bereits wieder Abgrenzungsprobleme beinhaltet.

Schwerpunkte der Schwarzarbeit sind nach vorliegenden Informationen der Bau, das Handwerk und das Hotel- und Gaststättengewerbe, während auf haushaltsnahe Dienstleistungen, die hier im Mittelpunkt stehen, ein eher kleiner Teil entfällt (vgl. IG

Metall 2004: 9). Allerdings ist auch dieser – wie in 2.2.1 deutlich geworden ist – keineswegs zu vernachlässigen.

Wie bereits angesprochen, spielen im haushaltsnahen Bereich – wie in anderen Bereichen auch – als Motive für Schwarzarbeit auf beiden Seiten die Vermeidung von Abgaben und niedrigere Kosten für die Kund/innen bzw. höhere Verdienstmöglichkeiten für die Arbeitskräfte/Leistungserbringenden eine wichtige Rolle. Hinzu kommen speziell bei Beschäftigungen in Privathaushalten eine Reihe weiterer Motive: Aus der Sicht der Kund/innen betrifft dies die Vermeidung von Verwaltungsaufwand ggf. auch aus Unkenntnis der notwendigen Schritte sowie die Deklaration als „Hilfe“ statt als Inanspruchnahme einer Dienstleistung, was auch mentalitätsbedingt zu sein scheint. Mentale Vorbehalte sind auch auf Seiten der Beschäftigten von Bedeutung. Da Haushaltsreinigung nur ein geringes gesellschaftliches Ansehen genießt, wird eine solche Tätigkeit häufig als „Nebenjob“ oder „Nachbarschaftshilfe“ bezeichnet. Daneben spielen bei Ausländer/innen häufig auch die fehlende Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis eine wichtige Rolle. Die Komplexität der Motive verweist darauf, dass die Senkung der Steuer- und Abgabenlast, die oftmals als Empfehlung zur Zurückdrängung der Schattenwirtschaft in den Vordergrund gestellt wird (vgl. z.B. Enste 2003), im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen allein eher wenig bewirken würde.

Es ist sehr umstritten, wie hoch der Anteil der Migrantinnen (mit oder ohne Arbeitserlaubnis) im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist. Manche gehen davon aus, dass diese den Großteil der Putz- und Haushaltshilfen in Deutschland stellen – teilweise allerdings auf der Grundlage eher fragwürdiger Verallgemeinerungen einzelner Beobachtungen bzw. Stichproben (vgl. z.B. Odierna 1995). Verlässlicher wären Umfrageergebnisse, aber solche liegen bislang nicht vor. Auch die bereits in 2.2.1 dargestellten SOEP-Daten liefern hierzu keine Hinweise, weil sie sich auf die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen beschränken und keine Informationen zu strukturellen Merkmalen dieser Personen beinhalten. Vor diesem Hintergrund sind weder fundierte Schätzungen noch weitere Ausdifferenzierungen nach Nationalität oder Aufenthaltsstatus möglich.

Um zumindest einen Einblick in die Interessenlage der Beschäftigten zu geben, werden im Folgenden einige Fallkonstellationen skizziert, die für Schwarzarbeit in Haushalten typisch sein dürften:

- „Zuverdienst“ zu Transferleistungen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Rente, Bafög): Hierbei kann es sich sowohl um Deutsche als auch um Ausländer/innen mit Arbeitserlaubnis handeln. Eine Legalisierung bzw. offizielle Anmeldung wird nicht gewünscht, weil dies ggf. auf das Niveau der Transferleistungen angerechnet würde, das zusätzliche Geld aber benötigt wird, um „über die Runden zu kommen“.
- „Taschengeld“: Hierbei handelt dürfte es sich häufiger um verheiratete Frauen handeln, die ein „bisschen“ zuverdienen wollen und ihre Tätigkeit vor sich und anderen eher als Nachbarschaftshilfe deklarieren – auch weil das Putzen eine Tä-



tigkeit mit einer geringen gesellschaftlichen Wertschätzung hat. Dies lässt sie auch zögern, wenn es um offizielle Anmeldung geht, obwohl für diese Gruppe kaum finanzielle Nachteile damit verbunden wären, da Minijobs für die Beschäftigten abgabenfrei sind. Kleinere Nachteile könnten allenfalls dadurch entstehen, dass bei einer offiziellen Anmeldung der Verdienst z.B. bei der Bemessung von Wohngeld oder Kindergartenbeiträgen berücksichtigt würde.

- „*Lebensunterhalt*“: Während in den anderen beiden Gruppen der Verdienst aus der Tätigkeit in Privathaushalten eher ergänzenden Charakter hat, ist er bei dieser Gruppe die wesentliche Quelle der Existenzsicherung. Die Arbeitszeit ist deutlich höher – mitunter weit über dem Umfang normaler Vollzeitarbeit. Wenngleich Fallstudien zeigen, dass es sich hierbei auch um Deutsche handeln kann, die aufgrund persönlicher Umstände keine andere Möglichkeit sehen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (vgl. z.B. Gather/Meissner 2002), dürfte es sich in der großen Mehrheit um Ausländer/innen handeln. Nicht selten haben sie in ihren Herkunftsländern qualifizierte berufliche Ausbildungen absolviert, die aber auch dem deutschen Arbeitsmarkt kaum adäquat verwertbar sind. Manche leben legal in Deutschland, sehen aber keine Chance auf eine andere (ausbildungsadäquate) Beschäftigung und arbeiten deswegen (schwarz) in Privathaushalten. Gegen eine Legalisierung sprechen in diesem Fall wiederum eher finanzielle Interessen. Eine vermutlich noch deutlich größere Gruppe verfügt jedoch weder über eine Aufenthalts- noch über eine Arbeitserlaubnis und hat vor diesem Hintergrund keine Möglichkeit zur Legalisierung. Dabei kann es sich um Polinnen handeln, die z.T. dauerhaft in Deutschland leben, aber ggf. auch in größeren Abständen nach Polen „pendeln“ (vgl. ausführlich Heubach 2002). Nicht selten kommen solche Frauen offenbar jedoch auch aus deutlich weiter entfernten Ländern der dritten Welt.<sup>11</sup>

Zu den Beweggründen dieser illegalen Migrantinnen und ihrer Lebenssituation sind in den vergangenen Jahren einige Studien durchgeführt worden (vgl. z.B. Lutz 2002; Heubach 2002), und auch Presseberichte beleuchten gelegentlich, unter welchen schwierigen Bedingungen solche Menschen in Deutschland leben (vgl. z.B. Kahlweit 2004; Uchatius 2004): Abschiebung ist eine tägliche Bedrohung. Ohne legalen Status ist z.B. die Anmietung einer Unterkunft schwierig, was von Vermieter/innen nicht selten ausgenutzt wird, um überzogene Mieten und Nebenkosten in Rechnung zu stellen.<sup>12</sup> Der Zugang zu medizinischen Leistungen ist ein weiteres gravierendes

---

<sup>11</sup> Dabei werden offenbar häufig auch eigene Kinder – notgedrungen – zurück gelassen, was z.T. zu regelrechten „weltweiten Fürsorgeketten“ (Hochschild) führt. Eine Frau von den Philippinen betreut in einem Haushalt in Frankfurt deutsche Kinder, in ihrem Heimatort Manila werden ihre eigenen Kinder von Verwandten und einer bezahlten Kinderfrau versorgt. Dies ist keineswegs ein Einzelfall: „In den Philippinen wächst jedes dritte Mädchen, jeder dritte Junge ohne Mutter, Vater oder ganz ohne Eltern auf.“ (Uchatius 2004)

<sup>12</sup> Bei den Pflegehilfskräften, die häufiger im Haushalt, in dem sie arbeiten, auch leben, stellt sich hingegen eher das Problem, dass sie kaum Rückzugsmöglichkeiten haben und in hohem Maße von ihren Arbeitgeber/innen abhängig sind, was z.B. dazu führen kann, dass überlange Arbeitszeiten akzeptiert werden müssen.

Problem. In den Haushalten selbst besteht u.a. die Gefahr, dass der illegale Status der Migrantinnen ausgenutzt wird, um z.B. Mindeststandards hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen zu unterlaufen.

Ansatzpunkte zur Verbesserung ihrer Situation werden auf unterschiedlichen Ebenen gesehen. Individuelle Unterstützungs- und Hilfsangebote für solche Migrant/innen zielen z.B. auf Vernetzung bzw. individuelle Beratung und Hilfe bei Krankheit, schlechter Behandlung in den Kundenhaushalten, Problemen mit Aufenthaltsgenehmigungen oder Arbeitserlaubnis etc.. Auf der politischen Ebene wird die Situation dieser Frauen zweifellos auch dadurch beeinflusst, wie künftig mit Migration in Deutschland insgesamt umgegangen wird und inwieweit es gelingt, das Wohlstandsgefälle zwischen reichen und armen Ländern in der Welt zu verringern.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die verfügbaren Informationen zur Schwarzarbeit in privaten Haushalten ausgesprochen begrenzt sind. Dies betrifft sowohl die Anteile unterschiedlicher Gruppen, strukturelle Merkmale der Beschäftigten als auch den Umfang und die Art der verrichteten Tätigkeiten (z.B. Reinigung, Pflege, Kinderbetreuung). Allerdings zeigen schon allein die skizzierten Fallkonstellationen, dass die Motive, Formen und Ursachen für Schwarzarbeit in Privathaushalten sehr unterschiedlich sind, was auch ein Grund dafür sein dürfte, dass politische Maßnahmen zur Ausweitung legaler Beschäftigung in diesem Bereich bislang häufig nicht die erhofften Wirkungen erzielt haben.

### **3 Herausforderungen und Potenziale**

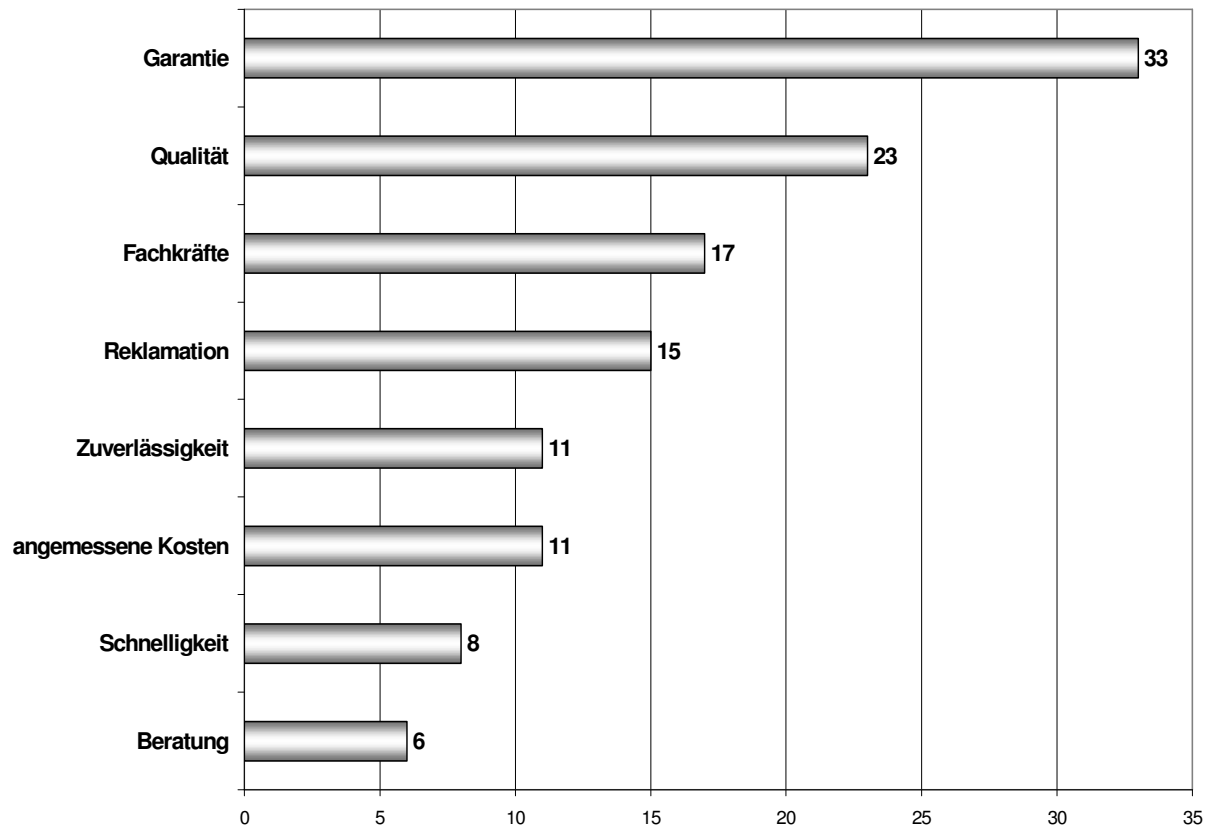
Wie eingangs bereits angesprochen, geht es bei der Themenstellung „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere“ zum einen um eine Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität von Älteren, zum anderen aber auch um die Frage, inwieweit sich hieraus Potenziale für mehr Dienstleistungsangebote und Beschäftigung ergeben. Die zentrale Herausforderung, attraktive Dienstleistungsangebote zu entwickeln, die den Bedarfen und Bedürfnissen von Älteren entsprechen, steht im Mittelpunkt von 3.1. Hierbei wird auch herausgearbeitet, welche Faktoren die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen beeinflussen und welche besonderen Anforderungen Ältere an Dienstleistungsangebote stellen.

Darüber hinaus werden zwei weitere Themenbereiche angesprochen, in denen wir besondere Herausforderungen sehen, die im Kontext einer Ausweitung des Angebotes an bzw. der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen zu berücksichtigen sind – nämlich einerseits personalpolitische Probleme von Anbieter/innen (3.2) und andererseits die Frage der Zugänglichkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen für Einkommensschwache (3.3).

### **3.1 Entwicklung attraktiver und zielgruppengerechter Angebote**

Als generelles Hemmnis für eine stärkere Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen wird traditionell vor allem eine geringe Zahlungsbereitschaft der potenziellen Kund/innen angeführt. Dieser Aspekt ist zweifellos wichtig und dürfte auch eine wesentliche Ursache für die weit verbreitete Inanspruchnahme von Schwarzarbeit sein. Allerdings verweisen vorliegende Untersuchungen gleichzeitig darauf, dass auch der Mangel an attraktiven Angeboten zu einem geringen Dienstleistungskonsum führt (vgl. Meyer et al. 1999: 225).

Was macht die Attraktivität von Dienstleistungsangeboten aus? Hierbei dürften mehrere Aspekte eine Rolle spielen: Das Angebot muss den spezifischen individuellen Bedarfen entsprechen, es muss bekannt und leicht zugänglich sein, die Qualität muss stimmen. Außerdem spielt Vertrauen eine wichtige Rolle (vgl. auch Meyer u.a. 1999: 240). Auf die hohe Bedeutung der Qualität für die Nachfrage nach Dienstleistungen verweisen auch die Ergebnisse der bereits erwähnten Befragung von Haushalten in Nordrhein-Westfalen, die Ende 1996 durchgeführt worden ist (Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1997). So rangierten bei den Antworten auf die Frage „Aus welchen Gründen würden Sie kommerziell angebotenen Dienstleistungen den Vorzug geben?“ Garantie, Qualität, Fachkräfte sowie Reklamationsmöglichkeiten deutlich vor der Antwortkategorie „angemessene Kosten“.

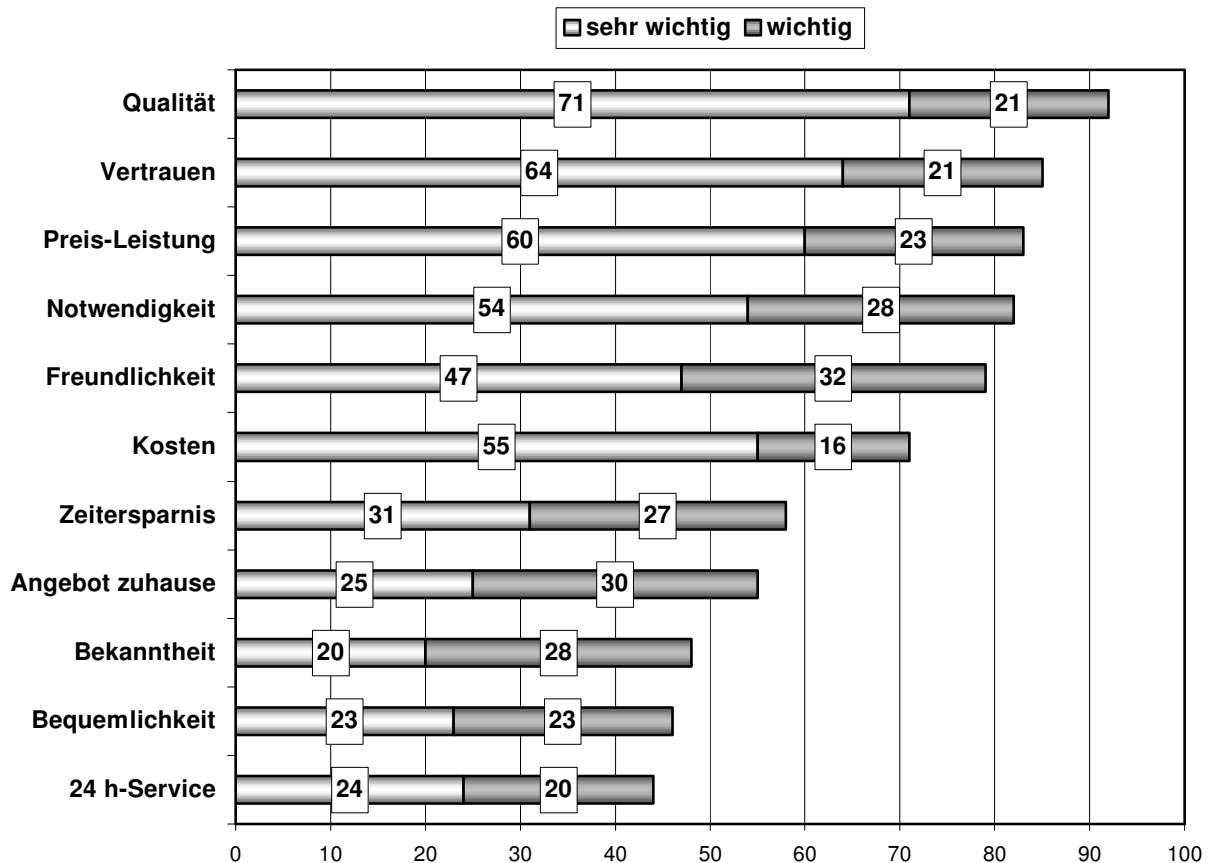
**Schaubild 1: Gründe für die Nutzung kommerzieller Dienstleistungen**  
(Angaben in %)**FRAGE: Aus welchen Gründen würden Sie kommerziell angebotenen Dienstleistungen den Vorzug geben?**

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (1997): 18

Auch bei der Frage „Was ist Ihnen besonders wichtig, wenn Sie Dienstleistungen in Anspruch nehmen?“ wurden Qualität sowie Vertrauen häufiger genannt als die Kategorien Preis-Leistungs-Verhältnis und Kosten.

**Schaubild 2: Ansprüche an Dienstleisterinnen und Dienstleister**  
(Angaben in %)

**FRAGE: Was ist Ihnen besonders wichtig, wenn Sie Dienstleistungen in Anspruch nehmen?**



Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW (1997): 19

Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse dieser Befragung, wenngleich gewisse Vorbehalte gegenüber der Aussagekraft bloßer Meinungsäußerungen in diesem Bereich sicherlich berechtigt sind, dass die Nachfrage von Privathaushalten nach Dienstleistungen in Deutschland nicht allein durch niedrigere Preise, sondern auch durch professionelle, kundenorientierte und qualitativ hochwertige Angebote gesteigert werden kann.

Welche Faktoren die Qualität von Dienstleistungen beeinflussen, dürfte je nach Art der Dienstleistung unterschiedlich sein. Gleichwohl lassen sich einige Faktoren benennen, die in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen. Eine gute Zugänglichkeit (z.B. telefonische Erreichbarkeit von Handwerksbetrieben auch abends und am Wochenende), Termintreue, flexibles Eingehen auf die individuell unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen von Kund/innen, rasche und sorgfältige Erledigung der Arbeiten, die Behandlung von Reklamationen, Freundlichkeit und Fachkompetenz

des Personals u.Ä. dürften bei der Beurteilung der Qualität der meisten Dienstleistungen von großer Bedeutung sein.<sup>13</sup>

Wie sieht es nun speziell bezogen auf den Dienstleistungsbedarf und die besonderen Anforderungen von Älteren aus? Es ist davon auszugehen, dass der Bedarf an Dienstleistungen je nach Lebenssituation, Einkommen, Lebensstil und Gesundheitszustand der Senior/innen erhebliche Unterschiede aufweist:

- Zu unterscheiden ist erstens nach unterschiedlichen *Dienstleistungsarten* wie etwa Haushaltsdiensten im engeren Sinne (Putzen, Waschen, Kochen), Alltagsunterstützung (Einkaufen, Gartenarbeit, Behördengänge) sowie Versorgung/Pflege/Betreuung. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang überdies noch Freizeitangebote (Unterhaltung, soziale Kontakte, Kultur), Information/Kommunikation, Bildung/Ausbildung, Sicherheit und Mobilität (Reisen) (vgl. Meyer u.a. 1999: 227), die hier aber nicht weiter analysiert werden (vgl. hierzu ausführlicher Cirkel u.a. 2004).
- Eine weitere Differenzierung ergibt sich zweitens aus der *Frequenz und Regelmäßigkeit des Dienstleistungsbedarfes*: Neben regelmäßig wiederkehrendem Bedarf (z.B. täglich, wöchentlich) gibt es auch Nachfrage, die nur einmalig oder zumindest nur sporadisch auftritt.
- Ganz entscheidend für die Frage, ob aus dem Bedarf auch eine tatsächliche Nachfrage nach Dienstleistungen resultiert, ist drittens, ob zumindest grundsätzlich auch die Möglichkeit des Verzichts auf den Dienstleistungskonsum besteht – z.B. durch selbst Erledigen. Anders ausgedrückt: Welches ist das vorrangige *Motiv*? Wird die Dienstleistung aus Zeitmangel oder „Luxus“ in Anspruch genommen oder ist sie unverzichtbar – z.B., weil der Defekt an der Waschmaschine nur von Fachleuten behoben werden kann oder weil jemand körperlich nicht mehr in der Lage ist, den eigenen Haushalt ohne Hilfe zu führen?

Gerade der dritte Aspekt verweist darauf, dass die Erschließung zusätzlicher Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in der Gruppe der Älteren möglicherweise leichter ist als bei anderen Kundengruppen, weil diese – wie auch in 2.1 bereits angesprochen – die anfallenden Tätigkeiten oftmals nicht oder nicht mehr alleine ausüben können. Wenn gleichzeitig die Unterstützungsleistungen von Angehörigen aus unterschiedlichen Gründen seltener zur Verfügung stehen, so entsteht zweifellos mit der wachsenden Zahl Älterer ein steigender Bedarf an professionellen Dienstleistungsangeboten. Umgekehrt ist allerdings auch zu bedenken, dass das Motiv der Zeitknappheit (z.B. wg. Erwerbstätigkeit) für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen bei Älteren weniger gewichtig sein dürfte. Was folgt daraus für den

---

<sup>13</sup> „Kundenorientierung meint nicht nur Lächeln und Dienen, wie häufig unterstellt wird, sondern heißt, mit der Kundschaft gemeinsam eine gute Lösung für ein Problem – eine passende Dienstleistung für die jeweilige Bedarfslage – zu entwickeln. Fachliche Sicherheit ist in diesem Zusammenhang unverzichtbar und wird doch häufig unterschätzt.“ (Hilbert/Scharfenorth 1998: 178f)

Dienstleistungsbedarf, die -nachfrage und die Anforderungen von Älteren an attraktive Dienstleistungsangebote?

Eine Untersuchung von Meyer u.a. (1999) kommt zu dem Ergebnis, dass der Bedarf von Seniorenhaushalten an haushaltsnahen Dienstleistungen höher und kontinuierlicher ist als z.B. bei jüngeren Single-Haushalten. Gleichzeitig besteht bei Älteren tendenziell jedoch eine gewisse Zurückhaltung, solche Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch zu nehmen, „da die eigene Verrichtung von Tätigkeiten Selbstbestätigung der eigenen Lebensführung ist“ (Meyer u.a. 1999: 233). Die Akzeptanz wächst – wie bereits angesprochen – in dem Maße, in dem Hilfen aufgrund eingeschränkter Mobilität und sinkender körperlicher Leistungsfähigkeit erforderlich werden.

Weiterhin verweist die Untersuchung darauf, dass Senior/innen Arbeiten ungern an „anonyme“ Anbieter vergeben, weil ihnen Vertrauen besonders wichtig ist. „Gewünscht werden feste Bezugspersonen, die verschiedene Tätigkeiten im Haushalt übernehmen (keine spezialisierten Dienste für unterschiedliche Tätigkeiten) oder gemeinsam mit dem Senioren ausführen (kochen, einkaufen, putzen etc.).“ (Meyer u.a. 1999: 233)

Aus diesem Ergebnis lassen sich zwei wichtige Ansatzpunkte für eine Entwicklung und Ausgestaltung haushaltsnaher Dienstleistungen nach den spezifischen Interessen der Kundengruppe der Älteren ableiten. Dem Wunsch nach festen Bezugspersonen bzw. Ansprechpartner/innen kann nachgekommen werden, wenn nicht oder nicht alleine isolierte Dienstleistungen angeboten werden, sondern verstärkt „Problemlösungen“ (Preissl 1998: 522), die mehrere Dienstleistungen (sowohl solche, die nur sporadisch benötigt werden, als auch solche, die dauerhaft und regelmäßig in Anspruch genommen werden) integrieren. Dieser Ansatz, der auch grundsätzlich (für andere Kundengruppen) als erfolgversprechend angesehen wird, um eine breitere Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu erreichen, zielt darauf ab, Intransparenz über die Vielfalt von Anbietern und Angeboten zu überwinden und hohe Transaktionskosten auf Seiten der Kund/innen zu vermeiden.

Eine intelligente Verknüpfung verschiedener Dienstleistungen in Form von „Paketlösungen“ bzw. „Verbunddienstleistungen“ (Baethge u.a. 1999: 64) kann dabei sowohl aus einer Hand als auch in Kooperation verschiedener Anbieter realisiert werden. „Die Funktion des Dienstleisters besteht dann darin, die für die Erfüllung einer Aufgabe notwendigen Komponenten zusammenzustellen und die Arbeit der einzelnen Teillieferanten zu koordinieren. Innovativ sind nicht die einzelnen Dienstleistungskomponenten, sondern deren Zusammenstellung und die Bereitstellung aus einer Hand.“ (Preissl 1998: 522) Welche konkreten Ausgestaltungen speziell für Senior/innen attraktiv sein könnten, wird in *Teil 4* weiter ausgeführt.

Auch der zweite im obigen Zitat angesprochene seniorspezifische Bedarf – die gemeinsame Erledigung bestimmter Tätigkeiten – beinhaltet Ansatzpunkte für die Entwicklung von kundenorientierten Dienstleistungsangeboten. Auch wenn es sicherlich (vorrangig unter den jüngeren aktiveren) Senior/innen gibt, die es ähnlich wie

berufstätige Singles oder Paare bevorzugen, wenn z.B. die Haushaltsreinigung in ihrer Abwesenheit (quasi unsichtbar) erledigt wird, dürften viele Ältere andere Anforderungen an solche Dienstleistungsangebote haben. Sie sind typischerweise anwesend, wenn eine Haushaltshilfe kommt, und legen daher z.B. größeren Wert auf die Persönlichkeit der Dienstleistungserbringer/innen und ihre Fähigkeiten, mit den älteren Menschen umzugehen und zu kommunizieren. Die Erfahrungen von Dienstleistungsagenturen verweisen z.B. darauf, dass ältere Kund/innen oftmals ältere Haushaltshilfen bevorzugen und neben der eigentlichen Dienstleistung (Haushaltsreinigung) großen Wert auf den damit verbundenen Sozialkontakt legen. Dieser ist nicht selten sogar wichtiger als eine besonders schnelle und effiziente Reinigungsleistung. Dienstleistungsanbieter, die sich Ältere als Kundengruppe erschließen wollen, müssten dies bei der Ausgestaltung ihrer Dienstleistungen und auch bei ihrer Personalauswahl berücksichtigen (vgl. auch 3.2).

### 3.2 Personalprobleme

In diesem Kontext ist ein weiterer Problemkreis anzusprechen, der sich auf die Personalsituation im Bereich der haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen bezieht. Eine deutliche Ausweitung der Dienstleistungsangebote und Dienstleistungsanbieter/innen wird nur gelingen, wenn eine ausreichende Zahl entsprechend qualifizierter Arbeitskräfte zur Verfügung steht. Im Pflegebereich wird jedoch schon heute oftmals über Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung geklagt, was u.a. damit zusammen hängt, dass das Interesse junger Menschen an einer entsprechenden Ausbildung gesunken ist und viele Arbeitskräfte diesen Arbeitsbereich nach wenigen Jahren wieder verlassen. Als Gründe hierfür werden häufig schlechte Arbeitsbedingungen angeführt (vgl. z.B. Haupt-Koopmann 2002; Hilbert/Naegele 2002: 363). Studien zeigen, dass die körperlichen und physischen Arbeitsbelastungen in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen sind, was u.a. auf steigende wirtschaftliche Zwänge zurück geführt wird, die zu einer höheren Arbeitsdichte geführt haben (vgl. Bartz 2002; Hasselhorn u.a. 2003: 136). Vor allem im stationären Bereich steigt zudem der Anteil schwerst Pflegebedürftiger (vgl. Zimmer 2003), was sich künftig (auch angesichts der beabsichtigten Stärkung ambulanter Hilfen) weiter verschärfen könnte.

Erste Ergebnisse aus der international angelegten und von der EU geförderten so genannten NEXT-Studie<sup>14</sup> zeigen, dass knapp ein Fünftel der befragten Pflegekräfte in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten in Deutschland intensiv den Berufsaustieg erwägt (vgl. Hasselhorn u.a. 2003: 144). Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Anteile der potenziellen Berufsaussteiger/innen je nach Einrichtung zwischen 0 und 50 % schwanken, was darauf hindeutet, dass nicht die Art

---

<sup>14</sup> NEXT steht für „Nurses Early Exit“. Ein Schwerpunkt der Studie sind Befragungen von Pflegekräften in mehreren Ländern und die Identifikation von Ansatzpunkten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Pflegebereich. Vgl. [www.next-study.net](http://www.next-study.net).



der Arbeit alleine, sondern auch Aspekte wie die Art der Einrichtung, die Arbeitsorganisation, Arbeitszeitregelungen, die Zusammenarbeit mit Kolleg/innen u.ä. den Wechselwunsch beeinflussen (vgl. Hasselhorn u.a. 2003: 119ff).

Das Beispiel der Pflege zeigt, dass sich bereits heute erhebliche Herausforderungen an das Personalmanagement stellen, deren Bedeutung künftig zweifellos weiter steigen wird. Um qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, sind innovative Konzepte der Arbeits- und Arbeitszeitorganisation gefragt, die darauf abzielen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Während dies für den Pflegebereich bereits intensiv diskutiert wird (vgl. Hasselhorn u.a. 2003: 136), dominiert für die haushaltsnahen Dienstleistungen im engeren Sinne bislang eher die Einschätzung, dass eine Ausweitung des Angebotes vor allem durch mehr Niedriglöhne gelingen wird und mögliche Personalprobleme in erster Linie auf zu geringe Arbeitsanreize von Arbeitslosen zurück zu führen seien. Mehr Niedriglohnbeschäftigung – so eine weit verbreitete These – würde insbesondere auch gering Qualifizierten, die am Arbeitsmarkt besonders geringe Chancen haben, neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschließen – und zwar insbesondere auch im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen.

Tatsächlich zeigen aber vorliegende Erfahrungen, dass auch die haushaltsnahen Dienstleistungen keineswegs geringe Qualifikationsanforderungen beinhalten. Professionelle Haushaltsreinigung hat wenig gemeinsam mit dem Führen eines eigenen Haushaltes, in dem nur die eigenen Ansprüche erfüllt werden müssen; die Pflege und Versorgung eines eigenen Angehörigen, die selbst schon keineswegs einfach ist, lässt sich nicht vergleichen mit der berufsmäßigen Tätigkeit als ambulante Pflegekraft, die mehrere Personen versorgt. Dienstleistungspersonal, das in diesen Bereichen tätig wird, muss in der Lage sein, mit ganz unterschiedlichen Situationen und Kundenanforderungen umzugehen und selbständig zu arbeiten, weil die Arbeitseinsätze häufig ambulant (im Kundenhaushalt) erfolgen. Anders als z.B. bei Hilfstätigkeiten im gewerblichen Bereich steht kein Anleitungspersonal zur Verfügung, um bei Schwierigkeiten zu vermitteln bzw. Hilfestellung zu geben.

Die Erfahrungen der Dienstleistungsagenturen haben auch deutlich gemacht, dass viele Beschäftigte den hohen körperlichen Belastungen, aber auch den keineswegs geringen Anforderungen an die soziale Kompetenz nicht gewachsen waren, was zu zahlreichen Kündigungen – arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitigen – geführt hat. Kompetenz und Motivation des Personals sind Schlüsselfaktoren für eine hohe Qualität von Dienstleistungen. Die speziellen Anforderungen werden häufig vernachlässigt, wenn unterstellt wird, dass sich Personalrekrutierungsprobleme durch eine Verschärfung der „Zumutbarkeit“ von Arbeitsplätzen für Arbeitslose lösen lassen.

Bei der Debatte um niedrigere Löhne ist aus unserer Sicht zu berücksichtigen, dass diese insbesondere im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen schon heute keineswegs üppig sind. Während das Lohnspektrum auf dem Schwarzmarkt sehr breit ist und u.a. von der regionalen Arbeitsmarktsituation und persönlichen Merkmalen der Arbeitskräfte abhängt, liegt z.B. der Bruttostundenlohn bei den Dienstleistungs-

agenturen meist zwischen 7 und 8 €. Außerdem erscheint überaus fraglich, ob es für die künftige Entwicklung und Ausweitung dieses Dienstleistungsbereiches der richtige Ansatzpunkt ist, die Höhe der Arbeitskosten in den Mittelpunkt zu stellen. Zum einen werden die Preise für solche Dienstleistungen in starkem Maße auch dadurch beeinflusst, inwieweit es gelingt, eine hohe Auslastung zu erreichen, Fahrzeiten gering zu halten etc. – also von unterschiedlichen Aspekten, die die Arbeitsorganisation und das Management betreffen. Zum anderen entscheidet – wie bereits ausgeführt – gerade in der Zielgruppe der Älteren (aber nicht nur hier) häufig auch die Qualität und Verlässlichkeit der Angebote darüber, ob sie diese in Anspruch nehmen oder nicht. Zu bedenken ist nicht zuletzt, dass auch heute bereits von vielen Anbieter/innen von haushaltsnahen Dienstleistungen – ähnlich wie im Pflegebereich – eine hohe Fluktuation des Personals und Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung beklagt werden. Dies spricht dafür, dass auch hier Personalentwicklung und Arbeitsbedingungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Wie in 3.1 bereits angesprochen, eröffnen haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere grundsätzlich auch Chancen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitskräfte zu erschließen. Obwohl die demographische und sozialpolitische Notwendigkeit einer erhöhten Beschäftigung von Älteren grundsätzlich unumstritten ist, macht sie in der Praxis aber – von Ausnahmen abgesehen – bislang kaum Fortschritte. Nur wenige Unternehmen scheinen bislang erkannt zu haben, dass ältere Beschäftigte besondere Kompetenzen mitbringen, die z.B. im Umgang mit (älteren) Kund/innen nützlich sein können. Als ein Beispiel wurde kürzlich in einem TV-Magazin über ein neu eröffnetes Möbelhaus berichtet, das bei seiner Personalauswahl gezielt Ältere berücksichtigt hat. Begründet wurde dies damit, dass beim Kauf hochpreisiger Möbel erfahrene Verkaufskräfte eine bessere Beratung bieten. Ein anderes Beispiel liefern die Berliner Dienstleistungsagenturen: Diese hatten offenbar einen hohen Anteil von älteren Kund/innen und haben, um den besonderen Anforderungen dieser Gruppe gerecht zu werden, auch viele ältere Arbeitskräfte eingestellt. Die Anteile von über 45-jährigen Beschäftigten lagen bei den betreffenden Agenturen zwischen 58 und 82 % (vgl. Binder u.a. 1999: 41). Und auch die seniorenrechtlichen Supermärkte in Österreich, die in *Teil 4* vorgestellt werden, setzen gezielt auf ältere Beschäftigte.

Allerdings wäre es falsch, spezielle Kompetenzen und Qualifikationen, die für die Entwicklung und Erbringung von Dienstleistungen für Ältere erforderlich sind, allein dadurch erschließen zu wollen, dass auf ältere Beschäftigte gesetzt wird. Dies wäre ebenso verkürzt wie die klassische Zuschreibung einer besonderen Befähigung von Frauen für personenbezogene Dienstleistungen qua Geschlecht. Vielmehr besteht zweifellos ein großer Bedarf an Qualifizierungsangeboten für Beschäftigte aus unterschiedlichen Dienstleistungsbereichen, um sie für die besonderen Anforderungen, die sich aus der Erbringung von Dienstleistungen für ältere Menschen, aber auch aus der Entwicklung spezieller Angebote für diese Kundengruppe ergeben, zu schulen. Bislang „gibt es nur wenig systematisches Wissen darüber, wie auf deren Bedürfnis-

se und Interessen optimal – d.h. angemessen und gleichwohl nicht diskriminierend – eingegangen werden kann“ (Hilbert/Naegele 2002: 365).

### 3.3 Zugänglichkeit von Dienstleistungen für Einkommensschwache

Eine weitere Herausforderung resultiert aus der Frage nach einer verbesserten Zugänglichkeit haushaltsnaher Dienstleistungen auch für einkommensschwache Gruppen. Auch wenn der Preis von Dienstleistungen nur ein Aspekt neben Qualität, Verfügbarkeit u.a. ist, so darf dennoch nicht darüber hinweg gesehen werden, dass unter der Prämisse einer möglichst guten Versorgung und Lebenssituation von Älteren auch diejenigen berücksichtigt werden sollten, deren eigenes Einkommen nicht ausreicht, um notwendige Unterstützungsleistungen zu Marktpreisen einzukaufen. Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen steht traditionell unter dem Vorwurf, vorrangig diejenigen zu begünstigen, die sich diese Dienstleistungen leisten können (Stichwort „Dienstmädchenprivileg“).

Wenngleich sich die Einkommenssituation der Älteren im Durchschnitt in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat, gibt es nach wie vor auch in dieser Gruppe Personen mit sehr geringen Einkommen. Nach Berechnungen des DIW lag die Armutsrate (= Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Medians der Gesamtbevölkerung beträgt)<sup>15</sup> bei über 65-Jährigen im Jahre 2002 insgesamt bei 17,2 %. Erhebliche höhere Anteile von einkommensschwachen Personen finden sich unter den allein lebenden Älteren. Besonders betroffen sind allein lebende Frauen. So liegt z.B. die Armutsrate von über 75-jährigen in dieser Gruppe bei immerhin 31,4 % (vgl. Grabke 2004: 68).

Die Pflegeversicherung hat zweifellos zu Verbesserungen in der Versorgung geführt, aber nur für diejenigen, die bereits erhebliche gesundheitliche Einschränkungen aufweisen. Es gibt aber eine große und unzweifelhaft wachsende Gruppe von Älteren, die noch keine Leistungen der Pflegekassen erhalten, aber gleichwohl Unterstützung benötigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Zugang zu Dienstleistungen auch denjenigen ermöglicht werden kann, die sich diese nicht oder nicht in ausreichendem Maße leisten können. Diese Frage erscheint um so dringlicher, als – wie in 2.1.2 bereits ausgeführt wurde – die meisten Rentner/innen von bestehenden Förderungen wie etwa der steuerlichen Förderung der Inanspruchnahme von Haushaltshilfen bislang weitestgehend ausgeschlossen sind. Ansatzpunkte, wie dies verändert werden könnte, werden in 5.2.2 detaillierter aufgezeigt.

Gleichzeitig deutet – wie bereits in 2.3 kurz ausgeführt – einiges darauf hin, dass auch die Kommunen und Kreise ihren Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge nach Artikel 28 Grundgesetz (und wie im Beispiel Nordrhein-Westfalens gemäß § 10 PflG NW) für eine Versorgung von Bedürftigen mit komple-

---

<sup>15</sup> Dies entsprach 2002 einem Monatseinkommen von rund 1.020 €.

mentären Dienstleistungen nur in geringem Umfang (ggf. sogar zunehmend weniger) nachkommen. „Insgesamt steht diese Aussage in eindeutigem Gegensatz zu der Bedeutung, die fachlich den komplementären Leistungsbereichen bezüglich ihrer Funktion zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit in der eigenen Häuslichkeit und zur Prävention und Absenkung des Pflegebedarfs zugewiesen wird.“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2000: 19)

Den Ursachen hierfür wäre genauer nachzugehen. Neben einer möglicherweise „unzulängliche(n) Wahrnehmung der Verantwortung seitens der Kommunen für die komplementären Dienste“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2000: 108) könnte dies auch mit der vielfach angespannten Haushaltssituation der Kommunen zusammenhängen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich eine solche Strategie tatsächlich „rechnet“ oder nicht vielmehr kurzfristig ist, weil die Kommunen bei einer verstärkten stationären Versorgung von Pflegebedürftigen ggf. erheblich höhere Zuzahlungen leisten müssen.

Aktuell könnten die bestehenden kommunalen Angebote zusätzlich auch durch die Arbeitsmarktreformen gefährdet sein. Denn nicht wenige Kommunen haben in den vergangenen Jahren einen Teil solcher Dienstleistungen auch im Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik organisiert – etwa in Form zeitlich befristeter kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfe Beziehende. Auch die Arbeitsverwaltung oder die Länder haben in der Vergangenheit im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme entsprechende Beschäftigungsmaßnahmen finanziert. Im Zuge der organisatorischen Neuerungen im Bereich der Arbeitsvermittlung, veränderten Schwerpunkten der öffentlichen Beschäftigungsförderung sowie der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind solche Fördermaßnahmen in jüngster Zeit jedoch deutlich reduziert worden. Derzeit wird vor allem auf Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (so genannte „1 €-Jobs“) gesetzt, mit deren bundesweiter Umsetzung in größerem Rahmen Anfang 2005 begonnen worden ist. Vor diesem Hintergrund ist derzeit noch nicht absehbar, welche Auswirkungen dies auf den Umfang und die Qualität kommunaler Dienstleistungsangebote haben wird (vgl. auch 5.2.4). Angesichts der vorgesehen Konzentration dieser Maßnahmen auf längerfristig Arbeitslose und der zeitlichen Befristung auf bis zu neun Monate ist jedoch davon auszugehen, dass qualifizierte Dienstleistungsangebote in diesem Rahmen kaum zu erbringen sind und sich der Einsatz solcher Kräfte auf ergänzende einfache Hilfsdienste beschränken sollte.

#### **4 Mögliche Angebote und Maßnahmen**

In den Teilen 2 und 3 ist heraus gearbeitet worden, welche Bedarfe und Anforderungen Ältere an Angebote von haushaltsnahen Dienstleistungen stellen, und es wurde an einigen Stellen auch bereits angesprochen, wo konkrete Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Lebenssituation von Älteren bestehen, die gleichzeitig Potenziale für eine Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotenziale bieten. Diese werden im

Folgenden weiter ausgearbeitet und am Beispiel einiger bereits existierender Angebote, Projekte und Initiativen illustriert.

Ein zentraler Ansatzpunkt für ein verbessertes und erweitertes Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen für Ältere besteht zweifellos in einer stärkeren Verknüpfung und Koordinierung von unterschiedlichen Dienstleistungen. Die Analyse hat deutlich gemacht, dass Ältere großen Wert auf Vertrauen und eine leichte Zugänglichkeit von Dienstleistungen legen. Verbesserte Angebote bzw. Zugänge zu haushaltsnahen Dienstleistungen lassen sich vor diesem Hintergrund auf unterschiedlichen Wegen erreichen:

- durch Kooperationen verschiedener Dienstleistungsanbieter;
- durch eine Diversifizierung des Angebotes bestehender Anbieter;
- durch eine verstärkte Einrichtung von Beratungsstellen oder Service-Einrichtungen, die die Transparenz über bestehende Angebote erhöhen, den Zugang zu unterschiedlichen Anbietern erleichtern und möglichst auch eine Qualitätssicherungsfunktion übernehmen.

Für alle angesprochenen Formen gibt es bereits einzelne Beispiele, die aber weiter ausgebaut und verbreitet werden müssten:

- Ein Beispiel für Kooperationen unterschiedlicher Anbieter sind z.B. Wohnanlagen für Senior/innen, die ein eigenständiges und unabhängiges Leben ermöglichen, aber mit diversen Dienstleistern zusammen arbeiten, die unterschiedliche Bedarfe abdecken – von der Organisation von Freizeitangeboten (z.B. gemeinsame Ausflüge von Bewohner/innen in die nähere Umgebung), Einkaufsdiensten, Kantinen über Hilfe bei der Wohnungsreinigung, Wäsche und der Körperpflege (Hilfe beim Duschen oder Baden) bis hin zu ärztlichen und pflegerischen Leistungen, die erforderlich sein können, wenn sich der Gesundheitszustand zeitweilig oder ggf. auch dauerhaft verschlechtert.
- Beispiele für die Diversifizierung des Angebotes sind z.B. Pflegedienste, deren Schwerpunkt zwar in der Erbringung von Pflegeleistungen, die aus der Pflegeversicherung finanziert werden, besteht, die aber bei Bedarf auch rein hauswirtschaftliche Hilfen oder Transportdienste anbieten, die dann ggf. privat finanziert werden.
- Ein Beispiel für Service-Einrichtungen, die sich auf die Information und Beratung über Dienstleistungen spezialisiert haben, sind etwa Pflege-Beratungsstellen, die bei der Suche nach einem geeigneten ambulanten Pflegedienst oder einem freien Platz in einer stationären Einrichtung helfen und auch Informationen zu ergänzenden Diensten bereit halten (z.B. zur Lieferung von Mahlzeiten).

Es ist wohl kein Zufall, dass alle diese Beispiele eher aus dem Bereich pflegenaher Dienstleistungen stammen. Hier hat sich in den vergangenen Jahren bereits ein breiter Markt entwickelt, dessen Entstehung zweifellos durch die Pflegeversicherung be-

günstigt worden ist. Allerdings sind auch hier Potenziale bei weitem noch nicht ausgeschöpft, und in der Praxis wird nicht selten beklagt, dass bestehende Angebote zu wenig in Anspruch genommen werden oder Hemmnisse bestehen, adäquate Preise für bestimmte Dienstleistungen durchzusetzen. Dies betrifft vor allem auch die Bereitschaft der Kund/innen, private Mittel hierfür zu verausgaben.

Darüber hinaus besteht grundsätzlich aber auch Bedarf an solchen Bündelungen bzw. Dienstleistungspaketen für andere Kundengruppen und andere Dienstleistungstypen. Ein Beispiel hierfür sind handwerkliche Dienstleistungen. Wenn in Haus oder Wohnung etwas nicht funktioniert, ist mitunter unklar, welcher Handwerker der richtige Ansprechpartner ist, wer Reparaturen termingerecht, zuverlässig und kostengünstig ausführt etc. Ein Service-Telefon, das hier Hilfestellung bietet, würde den Zugang zweifellos erleichtern und zu einer erhöhten Transparenz über bestehende Angebote beitragen. Kombiniert werden könnte dies mit einer Offenlegung von Preisen für bestimmte Dienstleistungen, Arbeitsstunden und Anfahrtspauschalen, mit einer Bereitstellung von Garantieleistungen u.ä..

Ein solches Angebot könnte auch Teil einer Servicestelle sein, die Hilfe bei unterschiedlichen Alltagsproblemen bietet – z.B. von der Vermittlung oder Bereitstellung einer Haushaltshilfe (für den regelmäßigen Grundbedarf oder aber auch für bestimmte Phasen besonderer Hilfebedürftigkeit – etwa nach einem Krankenhausaufenthalt) oder eines „Housesitters“ für urlaubsbedingte Abwesenheitszeiten über die Vermittlung einer Begleitung und Beratung bei schwierigen Behördenangelegenheiten, Fahrdiensten bis hin zur Hilfe bei der Suche nach interessanten und attraktiven Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Solche Servicestellen könnten sich auf die Unterstützung in spezielleren Lebenssituationen, in denen unterschiedliche Dienstleistungen benötigt werden, hin orientieren – z.B. auf das Management des altengerechten Umbaus eigener Häuser oder Wohnungen oder aber (falls ein Umzug erforderlich ist) auf die Abwicklung aller damit einher gehenden Angelegenheiten (einschließlich Verkauf oder Vermietung des bisherigen Zuhauses).

Je nach Zielgruppe, Zielsetzung und Aufgabenspektrum sind derartige Beratungsstellen in unterschiedlichen Trägerschaften – von rein privatwirtschaftlicher bis hin zu rein öffentlicher Organisation oder aber auch in Mischformen – denkbar. Das Spektrum von denkbaren Kombinationsmöglichkeiten ist zweifellos groß – die Herausforderung besteht vor allem darin, Angebote zu entwickeln, für die ein entsprechender Bedarf vorhanden ist, diese bei potenziellen Kund/innen bekannt zu machen und letztlich am Markt zu etablieren. Gute Chancen für privatwirtschaftliche Angebote dürften sich in diesem Kontext vor allem auch bestehenden Unternehmen bieten, die bereits aus anderen Zusammenhängen Kontakte zu entsprechenden Kund/innen haben und vor diesem Hintergrund als kompetent und zuverlässig gelten – z.B. Wohnungsgesellschaften, Handwerksbetriebe, Handelsunternehmen etc..

In Feldern, wo anbieterunabhängige Beratung und ein breiter Zugang sinnvoll und notwendig erscheint, sollten Kommunen dafür Sorge tragen, dass entsprechende

Angebote entwickelt und umgesetzt werden. Dies kann sowohl durch ein eigenes kommunales Angebot als auch durch eine Initiierung bzw. (finanzielle) Unterstützung von Angeboten in anderer Trägerschaft erfolgen.

Ein Praxisbeispiel für den Versuch, mehr Transparenz über bestehende haushaltsnahe Dienstleistungsangebote zu schaffen, ist das bei der IHK Stuttgart angesiedelte Projekt „*Machen wir – Dienstleistungen rund um Ihr Zuhause*“, das vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und dem Europäischen Sozialfonds gefördert worden ist. In diesem Rahmen wurde eine Datenbank über regionale haushaltsbezogene Dienstleistungsanbieter aufgebaut ([www.machen-wir.ihk.de](http://www.machen-wir.ihk.de)). Wenngleich hier keine Auskünfte über die Qualität der Dienstleistungen gegeben werden, tragen die Datenbank und die angeschlossene Hotline dazu bei, dass Kund/innen sich bei spezifischen Bedarfen rasch einen Überblick über entsprechende Angebote verschaffen und in Zweifelsfragen Beratung erhalten können. Bis August 2004 hatten sich bereits 318 Unternehmen in die Datenbank eintragen lassen – teilweise mit einem Link auf ihre eigene Homepage.

Ein anderes Beispiel aus dem Lebensmitteleinzelhandel in Österreich zeigt, dass sich seniorenspezifische Angebote auch betriebswirtschaftlich rechnen können. Hier hat die Handelskette ADEG das von einer Werbeagentur entwickelte Konzept für die seniorengerechte Ausgestaltung eines Supermarktes aufgegriffen und an bislang zwei Standorten (in Bergheim und Wien) erfolgreich umgesetzt. Die spezielle Ausgestaltung umfasst z.B. rutschfeste Böden, spezielle Einkaufswagen mit Sitzgelegenheit, ein größeres Angebot von Lebensmitteln in kleinen Portionen, die für allein Lebende geeignet sind, größere Preisauszeichnungen und zusätzliche Lupen für Sehbehinderte. Andere angesprochene Lebensmittelketten wie etwa Spar und Rewe hatten die Idee für nicht lohnenswert gehalten. Tatsächlich berichten die Verantwortlichen in Österreich jedoch, dass die um etwa 15 % teurere Ausstattung der beiden Modell-Märkte dadurch mehr als kompensiert würde, dass der Umsatz um rund 20 % höher liegt als in anderen vergleichbaren Märkten (vgl. Rungg 2004).

### **Senioren-Supermärkte 50+ in Österreich**

Nach erfolgreichem Testlauf in Salzburg Bergheim eröffnete ADEG in der Laaer Berg-Straße 67-69, nun auch den ersten 50+-Markt in der Bundeshauptstadt der speziell auf die Bedürfnisse älterer Menschen Rücksicht nimmt und ausschließlich erfahrene Mitarbeiter beschäftigt.

„Mit dem ersten ADEG aktiv 50+-Markt im Ballungsraum Wien wollen wir nicht nur ältere Menschen, sondern auch die Jungen ansprechen und die Wünsche anspruchsvoller Kunden decken“, gibt sich Roland Stübing, Vorstandsdirektor der ADEG Österreich AG, zuversichtlich. Denn auch für die jüngere Kundschaft gestalten sich die breiteren, helleren Gänge und auch die niedrigeren Regale als durchaus hilfreich. Speziell Eltern, die mit ihren Kindern einkaufen gehen - so Erkenntnisse aus dem Bergheimer Pilotmarkt - begrüßen die breiteren Parkplätze und das übersichtliche Warenangebot.

Auf besonderes Interesse stößt die Personalregelung. Nur über 50-Jährige und Wiedereinsteiger wurden, so wie in Salzburg/Bergheim, eingestellt, denn ältere Mitarbeiter werden von

den Kunden als kompetenter und geduldiger wahrgenommen und schließlich stellt dieses Beschäftigungsprojekt auch am Arbeitsmarkt einen positiven Ansatz dar.

Da bereits jeder dritte Österreicher mittlerweile älter als 50 Jahre ist, Tendenz steigend, darf man die Bedürfnisse dieser großen Bevölkerungsgruppe nicht ignorieren. „Die positiven Erfahrungen, die wir mit diesen beiden 50+ Märkten sammeln, werden natürlich auch Einfluss auf die Gestaltung der zukünftigen Standorte nehmen“, freut sich Roland Stübing über die Vorreiter-Rolle der ADEG auf diesem Gebiet.

Das von einer Spezial-Abteilung der Werbeagentur Haslinger, Keck entwickelte Konzept des 50+-Marktes bietet folgende 14 Servicevorteile am Standort Laaer Berg-Straße:

- Alle Mitarbeiter sind älter als 50 Jahre oder Wiedereinsteiger, die Erfahrung und Verständnis für die Wünsche ihrer Kunden haben.
- Rutschfeste Böden sorgen speziell in der nassen Jahreszeit für Sicherheit.
- Ein spezielles Lichtkonzept erzeugt eine helle und freundliche Atmosphäre.
- Das eigens entwickelte System der Regalordnung ist übersichtlich und erspart langes Suchen.
- Die besten Sonderangebote „Superschnäppchen“ sind gut gekennzeichnet und an fixen Plätzen positioniert.
- Alle Waren sind in leicht erreichbarer Höhe angeordnet.
- Die Preise sind auf Grund von größeren und besser lesbaren Regaletiketten auch aus größerer Entfernung gut zu erkennen.
- Die Lupe an den Regalen ist praktisch für das „Kleingedruckte“ oder falls man seine Brille zu Hause vergessen hat.
- Laufende Verkostungen ermöglichen das vorab Testen der Qualität der Produkte.
- Ein Blutdruckmessgerät steht für den kleinen Gesundheits-Check gratis zur Verfügung.
- Die besonders leicht rollenden Einkaufswägen sind mit Bremsen ausgestattet und verfügen über Sitzgelegenheiten und eine Ablage für den Einkaufszettel.
- Zum Ausrasten steht eine Sitzbank in der Ruhezone bereit.
- Die breiten Parkplätze in der hell beleuchteten Garage erleichtern das Ein- und Ausladen und schaffen Bequemlichkeit für alle ADEG Kunden.
- Täglich frisches Obst und Gemüse sind eine Selbstverständlichkeit.

Quelle: Buchegger (o.J.)

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Entwicklung innovativer Angebote liegt zweifellos in der Orientierung an den Bedürfnissen spezieller Zielgruppen innerhalb der Gruppe der Älteren. In diesem Kontext könnten privatwirtschaftliche Anbieter bei der Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote vom Austausch und der Kooperation mit Kommunen, Vereinen, Verbänden, Einrichtungen etc. profitieren, die aus ihrem Alltagsgeschäft praktische Erfahrungen mitbringen, wo bei ihrer jeweiligen Ziel- oder Kundengruppe Defizite in den bisherigen Angeboten liegen.

Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Kontext die Frage dar, wie der Zugang zu haushaltsnahen Dienstleistungen auch für Ältere mit geringem Einkommen (besser) ermöglicht und unterstützt werden kann. Hier müssten zweifellos – wie be-



reits in 2.3 und 3.3 angesprochen – auch und vor allem die Kommunen mehr Verantwortung übernehmen, um den tatsächlichen (und absehbar weiter steigenden) Bedarf besser abzudecken. Wie dies angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume zahlreicher Kommunen und unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung am besten erreicht und von verschiedenen Seiten unterstützt werden kann, wäre genauer zu untersuchen. Hierbei sollten auch gute Beispiele aus der Praxis identifiziert werden, weil sie Anregungen für bereits realisierte Lösungsmöglichkeiten geben können. Zu prüfen wäre auch, inwieweit zusätzliche Angebote durch neue Verknüpfungen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern geschaffen bzw. unterstützt werden können, wie dies in der Vergangenheit in manchen Kommunen z.B. zwischen kommunaler Beschäftigungsförderung und der Erbringung bestimmter Dienstleistungen für Bedürftige gelungen ist.

Ein interessantes Beispiel für eine Verknüpfung von finanziellen Transfers mit kommunaler Wirtschaftsförderung ist ein Ansatz, der vor einigen Jahren in Österreich entwickelt worden ist – das so genannte „*Service-Transfer-Modell*“ (vgl. Blumberger/Dornmayr 1998). Dieses zielt darauf ab, die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen zu fördern und gleichzeitig sicher zu stellen, dass auch einkommensschwache Personen hierzu Zugang erhalten. Wenngleich das Modell nach vorliegenden Informationen auch in Österreich bislang nicht umgesetzt worden ist, beinhaltet es zahlreiche innovative Ideen, die auch für Deutschland interessant sein könnten.

Die Nachfrage nach legal erbrachten haushaltsnahen Dienstleistungen soll hier durch unterschiedliche Formen von Gutscheinen gesteigert werden, die nur bei Dienstleistungsunternehmen eingelöst werden können. Gutscheine sollen einen Teil der finanziellen Leistungen der Pflegeversicherung ersetzen und zusätzlich von anderen Stellen in bestimmten Situationen kostenlos ausgegeben werden – z.B.

- von Krankenkassen nach einem Krankenhausaufenthalt (für hauswirtschaftliche oder pflegerische Versorgung) oder für chronisch Kranke, denen es dadurch ermöglicht wird, zuhause leben zu können;
- von Sozial- oder Jugendämtern – z.B. für stundenweise Kinderbetreuung zur Entlastung von allein Erziehenden mit mehreren Kindern, als Gutschein für eine Wohnungsreinigung oder Entrümpelung bei „Verwahrlosungsgefahr“.

*Blumberger/Dornmayr* (1998) verweisen darauf, dass solche Gutscheine auch dazu beitragen können, zusätzliche private Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu stimulieren, weil sie die Hemmschwelle von Kund/innen zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen absenken. Auf der Angebotsseite können sie die Schaffung zusätzlicher Angebote stimulieren, weil die Gutscheine eine gewisse Grundauslastung sicherstellen.

## 5 Handlungsempfehlungen

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass Ältere zweifellos einen erheblichen Bedarf an Unterstützung im haushaltsnahen Bereich haben und dieser künftig allein schon durch die wachsende Zahl Älterer weiter zunehmen wird. Allerdings führt ein steigender Bedarf nicht automatisch auch zu einer steigenden Nachfrage nach professionell erbrachten Dienstleistungen. Für die Erschließung der Potenziale erscheint es erforderlich, spezielle und für Ältere attraktive Angebote zu entwickeln. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen nicht alleine dem Markt überlassen werden kann, sondern in bestimmten Bereichen bzw. für weniger zahlungskräftige Ältere auch öffentliche bzw. öffentlich geförderte Angebote erforderlich sind. Im Folgenden werden auf der Basis der hier vorgenommenen Analysen Handlungsempfehlungen abgeleitet, um dies zu unterstützen. Die Empfehlungen beziehen sich auf unterschiedliche Handlungsfelder und richten sich schwerpunktmäßig an die betriebliche Ebene einerseits (5.1) und an die Politik andererseits (5.2).

### 5.1 Unternehmen

Der steigende Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung eröffnet zweifellos gute Markt- und Absatzchancen für Produkte und Dienstleistungen, die die besonderen Interessen und Bedürfnisse dieser Kundengruppe treffen. Bezogen auf haushaltsnahe Dienstleistungen versprechen nicht nur kostengünstige Angebote, sondern auch und insbesondere qualitativ hochwertige Dienstleistungspakete besondere Marktchancen – u.a. auch, weil letztere in dieser Form auf dem Schwarzmarkt kaum angeboten werden können.

Ältere wünschen sich oftmals eine Anlaufstelle für unterschiedliche Bedürfnisse und Bedarfe. Dies erscheint als ein besonders wichtiger Ansatzpunkt für die Erschließung zusätzlicher Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen. Aus der Sicht der Anbieter/innen kann dies auf unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden – durch ein breites Angebotsspektrum aus einer Hand, aber auch durch einen Verbund von verschiedenen spezialisierten Anbieter/innen.

Für die Entwicklung solcher marktfähiger zielgruppenspezifischer Angebote (auch für Teilgruppen unter den Senior/innen) kann eine Kooperation von Dienstleistungsunternehmen mit Verbänden, Vereinen und öffentlichen Einrichtungen, die in engem Kontakt zu den jeweiligen potenziellen Kund/innen stehen, hilfreich sein. Erheblicher Bedarf besteht auch hinsichtlich der Entwicklung zielgruppenspezifischer Marketing-Konzepte und Weiterbildungsangebote für Beschäftigte, die im Bereich der Entwicklung und Erstellung von Produkten und Dienstleistungen für Ältere tätig sind.

Nach vorliegenden Erfahrungen verschiedener Dienstleistungsanbieter/innen bevorzugen ältere Kund/innen häufig den Kontakt, die Beratung bzw. die Dienstleistungserbringung durch ältere Beschäftigte. Dies sollte bei der Personalpolitik berücksichtigt

werden, zumal sich hier aus der Sicht von Unternehmen gleichzeitig auch ein Ansatzpunkt bietet, um mögliche Probleme bei der Personalrekrutierung zu umgehen bzw. abzumildern. Da Ältere von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, lassen sich in dieser Gruppe möglicherweise eher Arbeitskräfte mit entsprechender Qualifikation und Berufserfahrung finden. Grenzen einer solchen Personalstrategie bestehen allerdings zweifellos bei Tätigkeiten, die besonders hohe Anforderungen an die physische Belastbarkeit des Personals stellen. Hier wäre zu prüfen, inwieweit diese durch Technikeinsatz oder eine veränderte Arbeitsorganisation verringert werden können.

Darüber hinaus wird von älteren Kund/innen nach vorliegenden Erfahrungen häufig eine Kontinuität im Personaleinsatz besonders geschätzt. Dies könnte einerseits ein weiteres Motiv für eine verstärkte Beschäftigung von Älteren sein könnte, die – auch wegen mangelnder Alternativen – seltener zu Fluktuation neigen dürften. Das Interesse vieler Kund/innen an Qualität und Verlässlichkeit von Dienstleistungsangeboten sollte andererseits jeweils auch abgewogen werden gegen die vermeintlichen Kostenvorteile durch Niedriglöhne sowie durch den breiten Einsatz von Aushilfen, Minijobbern etc., die oftmals eine hohe Fluktuation aufweisen bzw. schon allein durch ihre jeweils kurzen Arbeitszeiten nicht geeignet erscheinen, kontinuierliche Kundenbeziehungen zu gewährleisten.

Um Arbeitskräftemangel, hoher Fluktuation des Personals u.ä. vorzubeugen und eine hohe Motivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu erreichen, müssen weiterhin und verstärkt innovative Konzepte der Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung (neue Arbeitszeitmodelle) im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen entwickelt, erprobt und breiter umgesetzt werden. Bedarf besteht zweifellos auch an Ansätzen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen – was u.a. auch dazu beitragen kann, die Beschäftigung von Älteren zu erleichtern. Nicht zuletzt besteht ein großer Bedarf an Qualifizierungsangeboten, die darauf abzielen, spezielle Anforderungen der Erbringung von seniorenspezifischen Dienstleistungen in unterschiedlichen Feldern zu vermitteln.

## **5.2 Politik**

Die folgenden politischen Handlungsempfehlungen beziehen sich auf unterschiedliche Handlungsebenen und -bereiche, in denen die Politik Einfluss nehmen kann:

- die Unterstützung der Privatwirtschaft bei der Entwicklung eines breiteren, qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Dienstleistungsangebotes für Ältere (5.2.1),
- die finanzielle Unterstützung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen (insbesondere auch von einkommensschwachen Senior/innen) (5.2.2),
- die künftige Gestaltung der Rahmenbedingungen im Pflegebereich (5.2.3).

Darüber hinaus wird abschließend 5.2.4 Stellung bezogen zu den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Perspektiven haushaltsnaher Dienstleistungen - insbesondere im Kontext aktueller politischer Debatten und Entwicklungen.

### 5.2.1 Besseres Dienstleistungsangebot für Ältere

Es ist nicht die Aufgabe der Politik, privatwirtschaftlichen Unternehmen die Entwicklung innovativer Dienstleistungen für Senior/innen abzunehmen. Vielmehr müssen Unternehmen die Chancen, die sich aus innovativen seniorenrechtlichen Produkten und Dienstleistungen bereits heute und erst recht mittelfristig ergeben, vor allem selbst erkennen. Allerdings kann und sollte die Politik (auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene) solche Entwicklungsprozesse modellhaft unterstützen – etwa bezogen auf die hier als besonders zukunftsträchtig erachtete Verknüpfung von Dienstleistungsangeboten und Kooperationen zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und Vereinen, Verbänden und Wohlfahrtsorganisationen, Forschung etc.. Ansatzpunkte hierfür bestehen z.B. darin,

- die Transparenz über bereits bestehende innovative Angebote zu erhöhen: Ein internetgestütztes Beispiel aus dem Bereich ehrenamtlicher Initiativen hierfür ist z.B. das bundesweite Informationsportal (bzw. die Datenbank) „www.senioreninitiativen.de“, das vom BMJFFG gefördert worden ist. Ähnliches wäre auch in anderen Bereichen denkbar und sinnvoll;
- die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote dadurch zu fördern, dass Kooperationen und Initiativen angestoßen bzw. unterstützt werden, wie dies in einigen Bundesländern bereits im Rahmen von Initiativen zur Förderung der Seniorenwirtschaft begonnen worden ist (zu konkreten Beispielen vgl. Cirkel u.a. 2004: 73ff). Solche Ansätze müssten aber deutlich ausgeweitet und ausdifferenziert werden. Dies betrifft auch und vor allem die kommunale Ebene, da hier die jeweilige spezifische Problemlage am besten eingeschätzt und passgenaue Lösungen initiiert, umgesetzt und gesteuert werden können.

Dabei sollte es vorrangig auch darum gehen, kundenorientierte und zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln, „welche vom ‚Schwarzarbeitsmarkt‘ nicht oder nicht in dieser Qualität erbracht werden können“ (Blumberger/Dornmayr 1998: 40) und Bedarfe an unterstützenden Rahmenbedingungen und Maßnahmen (z.B. Forschung, Qualifizierung, Arbeitsorganisation, Marketing etc.) zu identifizieren.

Die verstärkte Inanspruchnahme professioneller Dienstleistungen setzt zweifellos vor allem voraus, dass entsprechende attraktive Angebote verfügbar sind. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass der Schwarzmarkt zumindest bei Haushaltshilfen und in der Betreuung Pflegebedürftiger (vgl. auch 5.2.3) eine große Bedeutung hat.<sup>16</sup> Hier

---

<sup>16</sup> Dies betrifft darüber hinaus auch den Bereich der privat organisierten Kinderbetreuung – insbesondere die Kindertagespflege. Vgl. Weinkopf 2004.

stellt sich nach wie vor die Frage, wie damit gesellschaftlich und politisch umzugehen ist. Die Rücknahme der Anfang 2004 zunächst beabsichtigten Verschärfung von Kontrollen und Sanktionen auch bezogen auf Schwarzarbeit in Privathaushalten dürfte das diesbezügliche Unrechtsbewusstsein in weiten Kreisen der Bevölkerung eher verringert als erhöht haben – nach dem Motto „nur eine Ordnungswidrigkeit“. Ob dieser Eindruck durch die anschließende Kampagne des Bundesfinanzministeriums mit Anzeigen unter dem Titel „Illegal ist unsozial“ wieder verändert werden konnte, erscheint fraglich. Die Steigerungen der Zahl der angemeldeten Minijobs in Privathaushalten in den vergangenen Monaten sind zwar keineswegs gering zu schätzen, liegen im Vergleich zur gesamten Inanspruchnahme von Haushaltshilfen (vgl. 2.2.1) aber nach wie vor sehr niedrig. Privathaushalte, die davor zurückschrecken, Arbeitgeberfunktion zu übernehmen, könnten mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit für die Inanspruchnahme professioneller Dienstleistungsunternehmen und -agenturen ggf. besser erreicht werden (vgl. auch 5.2.2).

Auf der kommunalen Ebene wäre auch zu prüfen, inwieweit bestehende Angebote gezielt unterstützt bzw. zusätzliche Angebote initiiert und gefördert werden können. Das Spektrum der möglichen Formen solcher Unterstützung ist sehr breit. Zu denken ist etwa an eine verstärkte Kooperation und Vergabe bestimmter Aufträge an solche Agenturen<sup>17</sup>, die Einbindung in die künftige kommunale Arbeitsmarktpolitik (z.B. Gewährung von zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüssen bei Einstellung von Beschäftigten aus bestimmten Zielgruppen) oder auch die Gewährung einer Anschubfinanzierung für die Gründung einer Agentur. Weitere Kooperationsmöglichkeiten bestehen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung.

Wie hier an mehreren Beispielen gezeigt wurde, bieten Unternehmen, die gezielt Dienstleistungsangebote für Ältere entwickeln, oftmals auch älteren Beschäftigten neue Beschäftigungsperspektiven. Die Verantwortlichen betonen, dass sich dies positiv auf die Akzeptanz der älteren Kund/innen und auf die Qualität ihrer Angebote auswirkt. Auch dies könnte von Seiten der Politik aufgegriffen und breiter bekannt gemacht werden.

Ein weiteres Feld, in dem die Politik haushaltsnahe Dienstleistungsunternehmen unterstützen könnte und sollte, ist die in 5.1 bereits angesprochene Entwicklung und Erprobung von neuen Konzepten, um die Beschäftigung z.B. in der Pflege attraktiver zu machen und dem drohenden Arbeitskräftemangel entgegen zu wirken. Dies betrifft z.B.

- Veränderungen der Arbeitsorganisation (einschließlich Effizienzsteigerungen durch Technikeinsatz und Verringerung des Verwaltungsaufwandes),
- Verbesserungen der Arbeitsbedingungen (einschließlich neuer Arbeitszeitmodelle, Unterstützung bei der Kinderbetreuung etc.),

---

<sup>17</sup> Dabei kann es sich nach bislang vorliegenden Erfahrungen z.B. um Unterstützungsangebote für Bedürftige im Rahmen der Jugend- und Altenhilfe handeln.

- die Entwicklung von Qualifizierungskonzepten für seniorenspezifische Dienstleistungen (u.a. auch beschäftigungsbegleitende Bildungs- und Coaching-Angebote).

Soweit möglich und sinnvoll sollten dabei jeweils die Potenziale, aber auch neuen Anforderungen, die sich aus der hier empfohlenen stärkeren Verknüpfung unterschiedlicher Dienstleistungen ergeben, Berücksichtigung finden.

### **5.2.2 Finanzielle Unterstützung der Nachfrage**

Haushaltsnahe Dienstleistungen stehen häufig in dem Ruch, nur für besser Verdienende verfügbar und bezahlbar zu sein. Tatsächlich liegen die Preise für marktwirtschaftlich erbrachte Dienstleistungen häufig so hoch, dass sich einkommensschwache Personen diese kaum leisten können. In der Vergangenheit haben Wohlfahrtsverbände, Zivildienstleistende u.a. hier einen Teil der notwendigen Dienstleistungen für besonders Bedürftige erbracht. Es zeichnet sich aber bereits ab, dass das bisherige Angebot angesichts von Sparzwängen, zurückgehenden institutionellen Förderungen und der absehbaren Streichung des Zivildienstes nicht aufrecht erhalten werden können wird, geschweige denn ohne die Entwicklung neuer Angebote und Einsatz öffentlicher Mittel dem steigenden und sich auch verändernden Bedarf entsprechend ausgeweitet werden kann. Differenzierte Lösungsvorschläge für diese gravierende Problematik konnten im Rahmen dieser Expertise nicht entwickelt werden. Sie müssen auf der Basis vorliegender Erfahrungen und unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten erarbeitet und erprobt werden. Hier sollen nur einige Empfehlungen für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen im engeren Sinne skizziert werden.

Wie in 2.2.2 bereits angesprochen wurde, grenzen die bestehenden steuerlichen Regelungen zur Förderung der Inanspruchnahme legaler Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen Rentnerinnen und Rentner häufig aus, weil die Förderung nur gewährt wird, wenn man überhaupt zur Lohn- und Einkommensteuer veranlagt wird und eine entsprechende Steuerschuld besteht. Ein Ansatzpunkt zur kurzfristigen Lösung dieses Problems bestünde darin, die bestehende Förderung auch Privathaushalten zu gewähren, die diese Voraussetzung nicht erfüllen – etwa in Form einer entsprechenden Rückerstattung der Kosten durch die Finanzämter.

Um breitere Wirkungen zu erzielen und vor allem auch eine zielgerichtete und situationsbezogene Unterstützung von Bedürftigen mit besonders niedrigem Einkommen zu fördern, wären jedoch darüber hinaus gehende Maßnahmen erforderlich. Dies betrifft die künftige Ausgestaltung von öffentlichen Dienstleistungsangeboten generell ebenso wie neue Kombinationen von öffentlichen Zuschüssen mit privatwirtschaftlichen Angeboten. Eine besondere Verantwortung liegt hier bei den Kommunen, die etwa bezogen auf die so genannten „komplementären ambulanten Dienstleistungen“ zur Bereitstellung bzw. Unterstützung entsprechender Angebote sogar gesetzlich verpflichtet sind, dieser Aufgabe nach vorliegenden Informationen aber in eher geringem Maße nachkommen.

Eine weitere Möglichkeit bieten die in *Teil 4* bereits angesprochenen Gutscheine für bestimmte Unterstützungsdienstleistungen, die von unterschiedlichen Stellen ausgegeben werden könnten – z.B. von Pflegekassen für einen Teil der von ihnen geförderten Leistungen, von Krankenkassen z.B. für die Zeit nach einem Krankenhausaufenthalt oder bei zeitweiligem Ausfall von Angehörigen, oder auf der kommunalen Ebene z.B. von Sozialämtern für eine notwendige Grundreinigung oder Wohnungsrenovierung etc..

Im Vergleich zur Gewährung von Geldleistungen für entsprechende Zwecke bietet ein Gutscheinsystem den Vorteil, dass es eine Steuerungsfunktion dahin gehend ermöglicht, dass die ausgegebenen Mittel auch wirklich für den beabsichtigten Zweck verwendet werden und dass nur legale Anbieter zum Zuge kommen.<sup>18</sup> Dies könnte auch ein effizienter Weg sein, die Entwicklung professioneller Dienstleistungsangebote gezielt zu unterstützen.

Ein solches Gutscheinsystem könnte – je nach konkreter Ausgestaltung – zweifellos auch den Ansatz der Dienstleistungsagenturen stärken und dazu beitragen, dass sich ein flächendeckendes Angebot zumindest mittelfristig entwickeln kann. Der Ansatz wird seit Jahren quer durch alle politischen Parteien für sinnvoll und unterstützenswert gehalten, auch und insbesondere bezogen auf die Gruppe der Senior/innen – wie etwa das folgende Zitat einer Staatssekretärin aus dem BMGS deutlich macht: „Wir brauchen neben der professionellen Pflege auch die Hilfe, die Angehörige bei der Ansprache, der Aufsicht, der hauswirtschaftlichen Tätigkeit oder Begleitung bei Einkäufen der zu betreuenden Menschen entlastet. Das macht Versorgungsarrangements zwischen ambulanten Pflegediensten und dem verstärkten Einsatz von beispielsweise Dienstleistungsagenturen notwendig.“ (Bundesministerium für Gesundheit und Soziales 2002)

Trotz der breiten Zustimmung zum Ansatz der Dienstleistungsagenturen ist es bislang jedoch nicht gelungen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Weiterbestand bereits existierender Initiativen und – vor allem – die Gründung neuer Agenturen ermöglichen würden. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass hiervon auch gering qualifizierte und benachteiligte Arbeitslose profitieren könnten – allerdings unter der Voraussetzung, dass deren Beschäftigung durch vorgeschaltete und beschäftigungsbegleitende Qualifizierung flankiert wird. Vor diesem Hintergrund ist anzuregen, Agenturen gezielt in arbeitsmarktpolitische Initiativen und Förderprogramme einzubinden.

Alternativ oder ergänzend zu einer Förderung durch Gutscheine könnten solche Initiativen auch direkt finanziell unterstützt werden, wobei je nach Zahlungsfähigkeit der Kund/innen jedoch ggf. längere Fristen für eine öffentliche Förderung vorgesehen werden müssten. Das Geld wäre gut investiert, weil solche Angebote nicht nur zur

---

<sup>18</sup> Hier besteht ggf. ein Widerspruch zu Bestrebungen, die Souveränität der Pflegebedürftigen bei der Ausgestaltung ihrer Versorgung zu stärken. Allerdings stellt sich die Frage, ob dies auch die Option der Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte beinhalten soll.

Verbesserung der Lebenssituation von Älteren sondern auch zur verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die in Deutschland nach wie vor schwierig ist, beitragen könnte. Zudem zeigen Modellrechnungen z.B. für die NRW-Dienstleistungsagenturen, dass ein Großteil der notwendigen Förderung durch entsprechende Einsparungen bei Transferleistungen bzw. Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert würde. Jenseits bundes- oder landespolitischer Lösungen sind in diesem Kontext zweifellos auch kommunale Initiativen denkbar.

Auch im Kontext der Frage, in welchen Bereichen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten – als Ergänzung des verstärkten Forderns im Rahmen von Hartz IV – für Langzeitarbeitslose (insbesondere Arbeitslosengeld II-Beziehende) erschlossen werden können, sollten Dienstleistungsagenturen in Erwägung gezogen werden. Im Unterschied zur derzeit vorrangig diskutierten Variante der gemeinnützigen Arbeiten gegen Mehraufwandsentschädigung bieten sie den Vorteil regulärer Beschäftigung und – damit verbunden – bessere Chancen, dass hieraus auch dauerhafte Beschäftigungsperspektiven entstehen.

Die Förderung professioneller Dienstleistungsangebote ist aus mehreren Gründen nicht zuletzt auch eindeutig vorzuziehen gegenüber jüngsten Vorschlägen einzelner Politiker/innen, die Beschäftigung von Haushaltshilfen steuerlich gleichzustellen mit Betrieben. Dies würde darauf hinaus laufen, dass Privathaushalte die gesamten Kosten für Haushaltshilfen vom zu versteuernden Einkommen absetzen könnten – mit dem Nachteil, dass die tatsächliche Entlastung wiederum (wie bei der früheren steuerlichen Förderung) einkommensabhängig wäre – je höher das Einkommen, desto höher die Steuerersparnis. Noch gewichtiger erscheinen jedoch zwei weitere Einwände: Zum einen würden auch von einer solchen neuen steuerlichen Regelung Ältere häufig nicht profitieren können. Zum anderen setzt auch diese Maßnahme wiederum auf die Förderung von einzelnen Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten, die keine Potenziale für die Entwicklung eines professionelleren Dienstleistungsangebots und für die notwendige Vernetzung mit anderen Dienstleistungsanbieter/innen beinhalten.

### **5.2.3 Rahmenbedingungen im Pflegebereich**

Da die Pflege in dieser Expertise nur am Rande behandelt wurde, können hier nur einige Hinweise auf Handlungsbedarf, aber keine ausgearbeiteten Empfehlungen gegeben werden. Die weitere Stärkung privater und ambulanter Pflegeleistungen gegenüber stationärer Betreuung wird politisch als notwendig erachtet, um die Finanzierbarkeit der Pflegeversicherung auch mittelfristig sicher zu stellen. Diese Strategie beinhaltet aber gleichzeitig das Risiko, dass die ohnehin oftmals hohe Belastung der pflegenden Angehörigen weiter verstärkt wird, zumal das Hilfspotenzial der mittleren Generation – bedingt durch die steigende Zahl Älterer, aber auch durch die sinkende Zahl nicht erwerbstätiger Frauen – künftig eher ab- als zunehmen wird. Hierdurch könnte sich auch der Druck erhöhen, verstärkt auf kostengünstige illegale Hilfen zu-



rück zu greifen, wenn nicht gleichzeitig an anderer Stelle Entlastung angeboten wird. Dies betrifft einerseits den Ausbau von Einrichtungen, die auf eine Verknüpfung informeller und professioneller Hilfe setzen, wie z.B. Altentagesstätten und Tagespflegeeinrichtungen, andererseits aber auch mehr haushaltsnahe Dienstleistungsangebote für die unterstützungsbedürftigen Älteren selbst und die Angehörigen, die diese versorgen und betreuen.

Fachleute verweisen auch darauf, dass die Leistungen der Pflegeversicherung insbesondere für die Inanspruchnahme ambulanter professioneller Pflege zu knapp bemessen (vgl. Mittelstaedt 2002: 36) und komplementäre Dienstleistungsangebote tendenziell eher rückläufig sind. Notwendig erscheint in diesem Kontext die Entwicklung eines Leitbildes der künftigen Versorgung älterer hilfs- und pflegebedürftiger Menschen, das eine intelligente Verknüpfung unterschiedlicher Versorgungsformen und Hilfsangebote beinhaltet und einen Ausweg aus der „überlasteten informellen Dienstleistungsökonomie“ (Scharfenorth 2003: 267) bietet.

Ein (kleiner) Baustein einer solchen Strategie könnten die bereits angesprochenen Gutscheine sein. Sie könnten auch im Kontext der Pflege zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden – etwa zur Unterstützung pflegender Angehöriger, indem ihnen zur Entlastung im eigenen Haushalt in bestimmten Umfang eine legale Haushaltshilfe (mit-)finanziert wird. Denkbar wäre auch eine Nutzung von Gutscheinen zur Stärkung der Inanspruchnahme von Mischformen zwischen privater Pflege und Pflegediensten, Tageseinrichtungen u.ä..

Politisch notwendig erscheint darüber hinaus auch eine grundsätzliche Klärung, wie künftig mit dem Einsatz osteuropäischer Hilfs- und Pflegekräfte umgegangen werden soll. Die Debatte, inwieweit in diesem Bereich „Greencards“ notwendig oder zumindest sinnvoll sind, flammt immer wieder auf, wird aber bislang sehr kontrovers geführt. Die zahlreichen Stellungnahmen und Veröffentlichungen zu diesem Thema bleiben bezogen auf konkrete Gestaltungsvorschläge häufig sehr vage (vgl. z.B. Richter 2004; Grieshaber 2004; Erdmann 2002).<sup>19</sup>

Ohne Möglichkeiten für solche Arbeitskräfte, einen legalen Status zu erwerben, ist die Gefahr besonders groß, dass diese ausgebeutet werden. Ob der Ansatz der so genannten „Riester-Regelung“ von 2002 wieder aufgegriffen oder zumindest weiter entwickelt werden sollte, ist heftig umstritten. Inwieweit das Zuwanderungsgesetz hier neue Optionen eröffnet, konnte im Rahmen dieser Expertise nicht überprüft werden. Grundsätzlich müsste jedoch den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitskräfte mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Bei der früheren Riester-Regelung wurde z.B. die Arbeitszeit solcher Arbeitskräfte vernachlässigt – wurden sie (obwohl offiziell nur für die hauswirtschaftliche Versorgung einsetzbar) in der Vergangenheit doch vor allem im Kontext einer notwendigen 24-Stunden-Pflege diskutiert. Gleichzeitig wurde

---

<sup>19</sup> In der bereits erwähnten NEXT-Studie geht es auch um die Frage, ob die Anwerbung von Pflegekräften aus Osteuropa eine Lösung für den Personalmangel darstellen könnte. Allerdings liegen zu diesem speziellen Aspekt noch keine veröffentlichten Ergebnisse vor. Vgl. [www.next-study.net](http://www.next-study.net).

aber nur selten (z.B. vom Deutschen Pflegerat – vgl. Hasseler 2002: 5) thematisiert, dass auch eine osteuropäische Hilfskraft diese Aufgabe nicht alleine übernehmen kann, weil sie ebenso ein Anrecht auf geregelte Arbeitszeiten und Freizeit haben muss wie andere Arbeitskräfte auch.<sup>20</sup> Ähnliches gilt auch für die Entlohnung. Angaben, dass eine polnische Pflegekraft bereits für 500 bis 800 € pro Monat zu haben ist, zeigen deutlich, dass die bisherige Attraktivität solcher Beschäftigung für die Kund/innen vor allem auch daraus resultiert, dass häufig Dumpinglöhne gezahlt werden. Bei einer Legalisierung müssten hingegen Mindeststandards bei Löhnen und Arbeitsbedingungen definiert werden, wodurch der Preis deutlich steigen würde.

Zu bedenken ist in diesem Kontext nicht zuletzt, dass trotz aktuell teilweise hoher Arbeitslosigkeit von Pflegekräften in Osteuropa der Bedarf an qualifiziertem Personal auch in diesen Ländern künftig weiter steigen wird. Eine verstärkte Anwerbung osteuropäischer Pflegekräfte für den deutschen Arbeitsmarkt birgt zweifellos die Gefahr, dass es in den Herkunftsländern zu Personalengpässen kommt, wie dies im Bereich der Krankenpflege in einigen Ländern (z.B. Ghana, Kenia, Ecuador und Sri Lanka) offenbar bereits heute der Fall zu sein scheint (vgl. Uchatius 2004).

#### **5.2.4 Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Perspektiven**

Es ist deutlich geworden, dass es privatwirtschaftliche Anbieter/innen von haushaltsnahen Dienstleistungen aus ganz unterschiedlichen Gründen bislang zweifellos schwer haben, sich am Markt durchzusetzen. Ihre Angebote sind oftmals nicht bekannt oder die Zahlungsbereitschaft potenzieller Kundinnen und Kunden ist gering, was nach wie vor häufig dazu führt, dass vieles in Eigen- oder Schwarzarbeit erbracht wird. Die politische Lösung, die zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotenziale angeboten wird, ist häufig jedoch allzu simpel: Die Angebote müssen billiger werden, und weil bei solchen Dienstleistungen ein hoher Anteil der Kosten aus den Arbeitskosten besteht, müssen die Löhne gesenkt werden.

Dem Versprechen, dass hiervon insbesondere auch gering Qualifizierte, die am Arbeitsmarkt besonders geringe Chancen haben, profitieren könnten, stehen sowohl die bisherigen Erfahrungen von Kombilohn-Modellprojekten<sup>21</sup> als auch – wie bereits in 3.2 detaillierter ausgeführt – die Ergebnisse genauerer Analysen der betrieblichen

---

<sup>20</sup> Vorherrschend scheint die Einstellung, die aus der folgenden Aussage von Grieshaber (2004: 3) hervor geht: „Die Entscheidung, eine osteuropäische Pflegekraft ins Haus zu holen, beschreiben die Beteiligten unisono wie das Aufwachen aus einem Alptraum. Die so dringend benötigte Rund-um-die-Uhr-Versorgung – legal unerschwinglich oder auf dem legalen Pflegemarkt einfach nicht zu bekommen – hat Sicherheit und damit ein Stück schmerzlich vermisster Lebensqualität zurückgebracht.“ Aber wie steht es in einem solchen Arrangement um die Lebensqualität der osteuropäischen Pflegekraft?

<sup>21</sup> Die Anteile formal gering qualifizierter Arbeitsloser unter den Geförderten in diesen Programmen und Projekten lagen durchgängig eher niedrig – teils sogar (deutlich) unter 50 %. Höhere Anteile wurden nur erreicht, wenn die Förderung auf diesen Personenkreis beschränkt war wie z.B. in den NRW-Modellprojekten – allerdings um den „Preis“, dass die Kosten pro gefördertem Arbeitsplatz durchschnittlich deutlich höher waren. Vgl. Czommer/Weinkopf 2004.

Anforderungen bei vermeintlichen „Einfacharbeitsplätzen“ entgegen. Die Qualifikationsanforderungen sind vielfach keineswegs gering, weil die Beschäftigten kompetent und professionell mit unterschiedlichen Kundenerwartungen und Arbeitssituationen umgehen müssen. Vielfach werden haushaltsnahe und personenbezogene Dienstleistungen ambulant in den Kundenhaushalten erbracht, so dass – anders als z.B. bei Hilfstätigkeiten im gewerblichen Bereich – kein Anleitungspersonal zur Verfügung steht, das bei Schwierigkeiten vermitteln oder Hilfestellung leisten könnte.

Die häufig einseitig geführte Debatte über Niedriglöhne und „Einfacharbeit“ erscheint bezogen auf haushaltsnahe Dienstleistungen auch insofern kontraproduktiv, als eine Ausweitung der privaten Nachfrage gerade in diesem Bereich letztlich nur gelingen wird, wenn die Wertschätzung und Zahlungsbereitschaft der Kund/innen deutlich gesteigert wird und wenn Personal für solche Dienste rekrutiert werden kann, das in der Lage ist, die oftmals hohen Qualitätserwartungen der Kund/innen zu erfüllen (vgl. Weinkopf 2003). Fachliche und soziale Kompetenz sowie Motivation des Personals sind Schlüsselfaktoren für eine hohe Qualität von Dienstleistungen – und diese lassen sich nicht einfach erzwingen, wie es mitunter in der aktuellen Debatte über das Prinzip des „Förderns und Forderns“ von Arbeitslosen anklingt.

Die Politik hat in jüngster Zeit gerade für den Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen vor allem auf die Förderung „kleiner“ Beschäftigungsverhältnisse in Form von Minijobs, Ich-AG's etc. gesetzt. Künftig ist zudem – im Zuge der Umsetzung von „Hartz IV“ (Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) – eine deutliche Ausweitung so genannter „Gemeinschaftsarbeiten“ (öffentliche Beschäftigungsangebote für Arbeitslose gegen eine Mehraufwandsentschädigung von 1 bis 2 € pro Arbeitsstunde) geplant. Vor allem die Pflege wird derzeit neben Kinderbetreuung als möglicher Tätigkeitsbereich an vorderster Stelle genannt (vgl. z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004), was u.a. darauf zurück zu führen sein dürfte, dass z.B. im Handwerksbereich eine starke Konkurrenz und Verdrängungsgefahr bestehender Arbeitsplätze befürchtet wird. Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, dass solche Gefahren auch bei personenbezogenen Dienstleistungen nicht auszuschließen sind – ebenso wenig wie negative Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen und die Professionalität solcher Tätigkeiten.

Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass über die Suche nach kurzfristigen Auswegen aus zweifellos gewichtigen Finanzierungs- und Arbeitsmarktproblemen notwendige Gestaltungsperspektiven vernachlässigt werden. Um sicher zu stellen, dass die zweifellos erforderliche Ausweitung von personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen für Ältere nicht an Qualitätsmängeln und Personalknappheit scheitert, erscheint jedoch eine breite Debatte über die künftigen Leitbilder erforderlich. Es spricht vieles dafür, dass hierbei einerseits Qualitätsstandards, Qualifikationsanforderungen und Arbeitsbedingungen und andererseits der Frage der Versorgung von Bedürftigen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Damit nicht die individuelle Zahlungsfähigkeit alleine über den Zugang zu haushaltsnahen Dienstleistungen entscheidet, sind auch künftig öffentliche oder öffentlich geförderte Dienstleistungsangebote für Bedürftige erforderlich. Hier müssen Kommunen, Länder und der Bund sowie auch die zuständigen Sozialversicherungsträger mehr Verantwortung übernehmen, um sicher zu stellen, dass dem Bedarf entsprechende qualitativ hochwertige Angebote erhalten, neu geschaffen und weiter entwickelt werden.

## Literatur

- Baethge, Martin / Rock, Reinhard / Ochel, Wolfgang / Reichwald, Ralf / Schulz, Erika** (1999): Dienstleistungen als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung. Abschlussbericht der PEM 13 im Rahmen der BMBF-Initiative „Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert“. Göttingen.
- Binder, Th. / Glowitz, F. / Keiser, S. / Mellentin, A.** (1999): Identifizierung und Systematisierung aktueller und künftiger Dienstleistungspotentiale in Berliner Dienstleistungsagenturen. Eine Studie. Hrsg. von zukunft im zentrum. Berlin.
- Bittner, Susanne / Strauf, Simone / Weinkopf, Claudia** (1999): Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 1999-05. Gelsenkirchen.
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2000): Dienstleistungspools am Scheideweg – Erfahrungen und Perspektiven der Förderung haushaltsbezogener Dienste. In: WSI-Mitteilungen 4: 256-264.
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2002): Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Blumberger, Walter / Dornmayr, Helmut** (1998): Dienstleistungen für private Haushalte. Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. Hrsg. vom Arbeitsmarktservice Österreich. Wien: Wissenschaftsverlag.
- Buchegger, Otto** (o.J.): Seniorenfreundliche Einkaufszentren. Ein futuristisches Szenario. [www.seniorenfreundlich.de/einkaufszentrum.html](http://www.seniorenfreundlich.de/einkaufszentrum.html).
- Bundesknappschaft** (2004): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Ausgabe 2/2004. Essen.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales** (2002): Pressemitteilung: Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Gudrun Schaich-Walch im Bundesministerium für Gesundheit anlässlich des Fachkongresses Pflege 2002 am 25. Januar 2002 in Berlin. [www.bmgs.bund.de/archiv/presse\\_bmgs/presse2002/m/11.html](http://www.bmgs.bund.de/archiv/presse_bmgs/presse2002/m/11.html).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (2004): Hintergrundinformationen zum Thema „Arbeitsgelegenheiten bei Hartz IV“. Pressemitteilung vom 18. August. Berlin.
- Bundesrat** (2004): Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung. Drucksache 17/04.
- Cirkel, Michael / Hilbert, Josef / Schalk, Christa** (2004): Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter. Expertise. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2005): Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte. Erfahrungen aus den Modellprojekten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Institut Arbeit und Technik. Projektbericht. Gelsenkirchen (im Erscheinen).
- Enste, Dominik H.** (2003): Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten. In: IW-Trends 4: 1-17.
- Erdmann, Yvonne** (2002): Pflegedienste ein Pflegefall? Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf personenbezogene Dienstleistungen des Gesundheitssektors. In: Loccumer Protokolle Nr. 22: Die Mobilität von Kapital und Arbeit in der EU-Osterweiterung. Welche Anpassungsmaßnahmen brauchen wir? 109-116.
- Fass, Elke** (2002): Assistenz morgen: „Greencard“ für Pflegekräfte aus dem Ausland als Lösung des Pflegenotstandes. [www.selbsthilfe-online.de/fass/elke\\_5.shtml](http://www.selbsthilfe-online.de/fass/elke_5.shtml). Abruf am 12. August 2004.

- Gather, Claudia / Meißner, Hannah** (2002): Informelle Erwerbsarbeit in privaten Haushalten – ein blinder Fleck in der Arbeitssoziologie? In: Gather, Claudia / Geissler, Birgit / Rerrich, Maria S. (Hrsg.): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel. Münster: Westfälisches Dampfboot: 120-139.
- Gesellschaft für Konsumforschung** (GfK) (2002): 50plus 2002. Band I (Bericht) und II (Anhang). Nürnberg.
- Grabke, Markus M.** (2004): Einkommen, Sparen und intrafamiliale Transfers von älteren Menschen. In: DIW-Wochenbericht 6.
- Grieshaber, Uschi** (2004): Warum der schwarze Pflegemarkt wuchert. In: Forum Sozialstation 128: 3.
- Hank, Karsten** (1998): Die Beschäftigung von Putz- und Haushaltshilfen in Deutschland und ihr Effekt auf das Arbeitsangebot von Frauen. In: Zeitschrift für Familienforschung 3: 29-48.
- Hasseler, Martina** (2002): Zwei Seiten einer Medaille: Die „Greencard“ für Haushaltshilfen in der ambulanten Pflege. In: Der Pflegebrief. pflegen-online.de 2: 5-6.
- Hasselhorn, Hans-Martin / Tackenberg, Peter / Büscher, Andreas / Stelzig, Stephanie / Kümmerling, Angelika / Müller Bernd Hans** (2003): Wunsch nach Berufsausstieg bei Pflegepersonal in Deutschland. Übersetzung aus: Working conditions and intent to leave the profession among nursing staff in Europe. NIWL. Stockholm: 115-125. Download unter: [www.next-study.net](http://www.next-study.net).
- Hasselhorn, Hans-Martin / Tackenberg, Peter / Müller Bernd Hans / NEXT-Study Group** (2003): Warum will Pflegepersonal in Europa die Pflege verlassen? Übersetzung aus: Working conditions and intent to leave the profession among nursing staff in Europe. NIWL. Stockholm: 136-145. Download unter: [www.next-study.net](http://www.next-study.net).
- Haupt-Koopmann, Margit** (2002): Arbeitsmarkt Pflege. Rede der Vizepräsidentin des Landesarbeitsamts Baden-Württemberg auf der Landespflegewoche 2002. [www.landespflegewoche2002.de](http://www.landespflegewoche2002.de). Abruf am 12. August 2004.
- Heubach, Renate** (2002): Migrantinnen in der Haushaltsarbeit – Ansätze zur Verbesserung ihrer sozialen und rechtlichen Situation. In: Gather, Claudia / Geissler, Birgit / Rerrich, Maria S. (Hrsg.): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel. Münster: Westfälisches Dampfboot: 167-182.
- Hilbert, Josef / Naegele, Gerhard** (2002): Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter – Ein Such- und Gestaltungsfeld für mehr Wachstum und Beschäftigung. In: Bosch, Gerhard / Hennicke, Peter / Hilbert, Josef / Kristof, Kora / Scherhorn, Gerhard (Hg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt/New York: Campus: 347-369.
- Hilbert, Josef / Scharfenorth, Karin** (1998): Zwischen „Grinskurs“ und Akademisierung: Defizite und Risiken der Qualifizierung für die Dienstleistungsgesellschaft. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 1997/98. Gelsenkirchen: 176-185.
- Hommel, Thomas** (o.J.): Pflegedienst Familie? Nein danke! [www.heilberufe-online.de/pflege/aktuell/thema-archiv/thema03](http://www.heilberufe-online.de/pflege/aktuell/thema-archiv/thema03). Letzter Abruf am 7. Juli 2004.
- IG Metall** (2004): Aspekte der Schwarzarbeit. Frankfurt
- Kahlweit, Cathrin** (2004): Haushaltshilfen. Die tägliche Angst, entdeckt zu werden. In Süddeutsche Zeitung vom 17. Januar 2004.
- Landtag Nordrhein-Westfalen** (2000): Bericht der Landesregierung zu den Wirkungen des Gesetzes zur Umsetzung des Pflegeversicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW). Drucksache 13/11 vom 6. Juni 2000. Düsseldorf.

- Lehndorff, Steffen** (2002): Auf dem Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft? – Gute Dienstleistungen als Politikum. In: WSI-Mitteilungen 9: 491-497.
- Lutz, Helma** (2002): In fremden Diensten. Die neue Dienstmädchenfrage als Herausforderung für die Migrations- und Genderforschung. In: Gottschall, Karin / Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.): Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich: 161-182.
- Magerl, Sabine** (2004): Schönes Alter. Bald wird jeder dritte Deutsche älter als 60 Jahre sein. Das Design für Alte steckt aber noch in den Kinderschuhen. In: Die ZEIT 33.
- Meyer, Sibylle / Schulze, Eva / Böhm, Uta / Fischer, Bernd** (1999): Anforderungen der Privathaushalte an Dienstleistungen. In: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Dienstleistungen – Innovation für Wachstum und Beschäftigung. Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs. Wiesbaden: Gabler: 224-242.
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen** (1997): Dienstleistungen für private Haushalte in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Bürgerbefragung. Düsseldorf.
- Mittelstaedt, Ekkehard** (2002): Ungelernte Kräfte in der Pflege. Riesters Pläne zur Legalisierung illegaler Beschäftigung. In: Pflegen ambulant 1: 35-37.
- Munz, Sonja** (1996): Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte. In IFO-Schnelldienst 17/18: 38-45.
- Odierna, Simone** (1995): Private Haushalte als Arbeitgeber oder: Die Rückkehr des Dienstmädchens durch die Hintertür. In: Gräbe, Sylvia. (Hrsg.): Private Haushalte und neue Arbeitsmodelle. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im Kontext veränderter Lebensformen. Frankfurt/New York: Campus: 87-100.
- Preissl, Brigitte** (1998): Innovationen im Dienstleistungssektor. In: DIW-Wochenbericht 29: 519-526.
- Richter, Eva** (2004a): Haushaltshilfen: Hessen will Einberufung des Vermittlungsausschusses. Forum Sozialstation-Online Meldung vom 18. März 2004.
- Richter, Eva** (2004b): Illegale Pflegekräfte. Schwarzarbeit in der Pflege. In: Forum Sozialstation 128: 14-17.
- Rungg, Andrea** (2004): Der Laden mit der Lupe. Die Generation der über 50-Jährigen wächst und ist kaufkräftig – Österreichs Handelskette Adeg buhlt deshalb mit speziellen Supermärkten um ältere Kunden. In: Süddeutsche Zeitung vom 24./25. April: 28.
- Scharfenorth, Karin** (2003): Mit dem Alter in die Dienstleistungsgesellschaft? Perspektiven des demographischen Wandels für Wachstum und Gestaltung des tertiären Sektors. München: Herbert Utz.
- Schneekloth, Ulrich / Leven, Ingo** (2003): Hilfe- und Pflegebedürftige in Privathaushalten in Deutschland 2002. Schnellbericht. München.
- Schneider, Friedrich** (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung. In: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung 1: 148-159.
- Schulz, Erika / Leidl, Reiner / Koenig, Hans-Helmut** (2001): Starker Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu erwarten. Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick bis 2050. In: DIW-Wochenbericht 5.
- Schupp, Jürgen** (2002): Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeiten in privaten Haushalten Deutschlands. DIW-Materialien 11. Berlin.
- Schupp, Jürgen / Kühnemund, Harald** (2004): Private Versorgung und Betreuung von Pflegebedürftigen in Deutschland. Überraschend hohes Pflegeengagement älterer Männer. In: DIW-Wochenbericht 20.

**Statistisches Bundesamt** (2003): Bericht: Pflegestatistik 2001 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse. Bonn.

**Uchatius, Wolfgang** (2004): Das globalisierte Dienstmädchen. In Die Zeit 35 vom 19. August 2004.

**Weinkopf, Claudia** (1998): Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung im Dienstleistungssektor: Das Beispiel haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Bosch, Gerhard (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York: 458-482.

**Weinkopf, Claudia** (2000): Von der Dienstleistungslücke zu neuen intelligenten Angebotsformen? Strategien zur Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Schäfer, Claus (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik. Hamburg: VSA: 267-292.

**Weinkopf, Claudia** (2003): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1: 133-147.

**Weinkopf, Claudia** (2004): Chancen und Grenzen des Einsatzes neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Kindertagespflege. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts (DJI). Gelsenkirchen. Download unter: [www.iatge.de](http://www.iatge.de).

[www.machen-wir.ihk.de](http://www.machen-wir.ihk.de)

[www.next-study.net](http://www.next-study.net)

[www.senioren-initiativen.de](http://www.senioren-initiativen.de)

**Zimber, Andreas** (2003): Arbeits- und Gesundheitsschutz. In: Pflege aktuell 7/8: 380-384.