

Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen



EUROPÄISCHE STIFTUNG
zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ist eine selbständige Einrichtung der Europäischen Union. Sie wurde geschaffen, um die Formulierung der künftigen Arbeits- und Sozialpolitik zu unterstützen. Weitere Informationen finden Sie auf der Website der Stiftung unter <http://www.eurofound.ie>

Die Autorin

Alessandra Cancedda arbeitet als Soziologin beim Forschungsinstitut CERFE in Rom. Ihr Interesse gilt einem breiten Themenspektrum, das vor allem die Geschlechterfrage, die Qualität der sozialen Dienstleistungen, die Armut und die soziale Ausgrenzung umfasst.

Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

Alessandra Cancedda



EUROPÄISCHE STIFTUNG
zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2001

ISBN 92-897-0084-X

© Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2001

Für Übersetzungs- und Reproduktionsrechte wenden Sie sich bitte an den Direktor, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Ireland.

Printed in Ireland

Diese Veröffentlichung wurde auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt, das aus nordeuropäischem Wirtschaftswald stammt. Für jeden gefällten Baum wird mindestens ein neuer Baum nachgepflanzt.




Vorwort

Die Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen, die traditionell dem Bereich der unbezahlten Arbeit zugerechnet wurden, stellt nunmehr einen Wachstumssektor des EU-Arbeitsmarktes dar. In Dokumenten der Europäischen Kommission heißt es, dass der Ausbau dieses Sektors unbedingt notwendig ist, um den wachsenden Bedarf decken zu können, der im Wesentlichen auf die demografische und arbeitsmarktpolitische Entwicklung, aber auch auf soziale und kulturelle Veränderungen wie den Wandel der Familienstruktur, die steigende Frauenerwerbsquote und die Alterung der Bevölkerung zurückzuführen ist. Zugleich wurde Besorgnis über die Qualität der Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen in diesem Sektor sowie über das Ausmaß der Schwarzarbeit und die fehlende soziale Absicherung der Arbeitnehmer geäußert.

Der vorliegende Bericht untersucht und analysiert die Frage, ob die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung beiträgt. Dies geschieht im Rahmen der Fragestellung, inwieweit derartige Beschäftigungsmöglichkeiten die Chancengleichheit fördern und Frauen wie Männer in die Lage versetzen, ihre Berufstätigkeit mit familiären Aufgaben und der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu vereinbaren.

Da es sich hierbei um ein neues Gebiet handelt, zu dem bisher kaum Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, konzentriert sich der Bericht auf die Entwicklung dieses Sektors in fünf Hauptbereichen: Kinderbetreuung, Seniorenbetreuung, Putz- und Reinigungsdienste, Reparaturen/Instandhaltung und Catering, wobei den ersten drei Tätigkeitsfeldern besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Im Rahmen nationaler Studien wurde die Lage in den folgenden acht Ländern erforscht: Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Vereinigtes Königreich. Sie enthalten die Ergebnisse von nationalen Erhebungen, an jeweils zwei Orten im Land durchgeführten Studien, Beispiele guter Praxis und Interviews mit einer Reihe von Beschäftigten im Bereich der Putz- und Reinigungsdienste, der Kinder- und Seniorenbetreuung.

Der vorliegende europäische Gesamtbericht hat folgende Zielsetzungen zum Inhalt:

- Aufzeigen gemeinsamer (sowie spezifischer) Tendenzen, die sich aus den Länderberichten zur gegenwärtigen Situation der haushaltsnahen Dienstleistungen, zur Zahl und Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze sowie zu den bisher eingeleiteten staatlichen Maßnahmen herleiten lassen;
- Benennen von Kernproblemen, die von der Politik auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene in Angriff zu nehmen sind;
- Herausarbeiten allgemeiner Strategien und konkreter Empfehlungen für die verschiedenen Beteiligten.

Der vorliegende Bericht wurde im November 2000 von Vertretern des Verwaltungsrats der Stiftung unter Einbeziehung der Arbeitgeberseite (Bernard Le Marchand und Ann Gibbons), der Gewerkschaften (Beatrice Hertogs), der Europäischen Kommission (Ruth Paserman und Vittorio Campanelli) sowie des Sachverständigenausschusses (Michaela Moritz) evaluiert. Er wurde sehr positiv aufgenommen, und der Autorin wurde für die Vollständigkeit und Übersichtlichkeit des Berichts Anerkennung gezollt, namentlich im Hinblick auf die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Es war nicht leicht, das Konzept der haushaltsnahen Dienstleistungen auf EU-Ebene so zu definieren, dass es in angemessener Weise die Vielzahl der dazugehörigen Tätigkeiten und Dienstleistungen umfasst. Die Evaluierungsgruppe erachtete es im Interesse der Weiterentwicklung dieses Sektors für notwendig, die von Land zu Land bestehenden Unterschiede näher zu beleuchten. Im Mittelpunkt des Interesses standen die Rolle, die der Staat bei der Finanzierung von haushaltsnahen Dienstleistungen spielt, und die Frage, weshalb sich der privatwirtschaftliche Sektor in einigen Ländern stärker als in anderen entwickelt hat. Als besonders wichtig wurde das Verhältnis zwischen Quantität und Qualität der Arbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen angesehen.

Wir freuen uns, den Bericht als Beitrag zur Förderung politischer Initiativen in diesem Sektor vorlegen zu können, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Ausbildungsmöglichkeiten, damit das Leistungsangebot immer besser den Erfordernissen entspricht.

Raymond-Pierre Bodin
Direktor

Eric Verborgh
Stellvertretender Direktor




Danksagung

Die Autorin dankt ihren CERFE-Kollegen Giancarlo Quaranta und Luciano d'Andrea für die Mitwirkung an diesem Bericht. Besonders dankbar ist sie Robert Anderson und Pio Carotenuto von der Stiftung für deren Unterstützung und Beratung sowie den Kollegen in der Forschungsgruppe, die die Länderberichte erarbeiteten und durch ihre Hilfe die Erfüllung der Aufgabe erleichterten. Ein spezieller Dank gebührt Dr. Sue Yeandle von der Sheffield Hallam University, die den Bericht redaktionell durchgesehen hat.

Forschungsteam zur Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

K. Birkhölzer und G. Lorenz, Technische Universität Berlin, Deutschland

T. Härkki und A. Raijas, Universität Helsinki; und K. Kauppinen, Institut für Arbeitsmedizin, Finnland

N. Le Feuvre, Université de Toulouse le Mirail, Frankreich

A. Cancedda, CERFE, Italien

K. Tijdens, Amsterdamer Institut für Arbeitswissenschaft, Niederlande

R. Haberfellner, I. Schwarz und C. Maad, ZSI, Zentrum für Soziale Innovation, Österreich

M. Guerreiro, CIES, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Portugal

S. Yeandle, T. Gore, H. Pickford und B. Stiell, CRESR, Sheffield Hallam University, Vereinigtes Königreich





Inhaltsverzeichnis

Vorwort		v
Danksagung		vii
Kapitel 1	Einleitung	1
	Arbeit und Familienleben – ein neues Gleichgewicht	1
	Haushaltsnahe Dienstleistungen als Mittel der Arbeitsplatzschaffung	5
	Qualität der Beschäftigung	7
	Geschlechtsspezifische Segregation	8
	Ehrenamtliche und gesellschaftliche Aktivitäten	8
	Ziele der Studie	9
	Was zählt zu den haushaltsnahen Dienstleistungen?	9
	Aufbau des Berichts	10
Kapitel 2	Von unbezahlter Arbeit zur Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen	13
	Die Auslagerung von Haushaltstätigkeiten	13
	Steigende Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen	15
	Hindernisse für das Beschäftigungswachstum	16
	Beschäftigungstendenzen	18
	Feststellungen und Erkenntnisse zum Beschäftigungswachstum bei haushaltsnahen Dienstleistungen	27
Kapitel 3	Die Entwicklung der haushaltsnahen Dienstleistungen – Akteure und Konzepte	29
	Die Rolle der Akteure des öffentlichen, privaten und dritten Sektors	29
	Die Rolle des Staates auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene	29
	Privatunternehmen als Geldgeber und Anbieter von Dienstleistungen	41
	Der dritte Sektor: neue Entwicklungen	44
	Drei Sektoren in Bewegung	50

Kapitel 4	Wer arbeitet im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich?	51
	Geschlechtsspezifisches Profil	51
	Andere Merkmale von Beschäftigten des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs	56
	Chancengleichheit bei haushaltsnahen Dienstleistungen	59
Kapitel 5	Arbeitsbedingungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen	61
	Im Rahmen der Studie untersuchte Aspekte	61
	Bezahlung	63
	Arbeitszeit	65
	Sicherheit des Arbeitsplatzes und Sozialschutz	66
	Stressbewältigung	68
	Qualifizierungssysteme und Berufsbildung	71
	Karrieremöglichkeiten	75
	Arbeitszufriedenheit	78
	Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen	80
	Das Dilemma der Professionalisierung	81
Kapitel 6	Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft	83
	Vereinbarkeit als aktuelles Thema	83
	Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit: Risiken und Zwänge	84
	Häusliche und pflegerische Aufgaben von Beschäftigten des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs	86
	Beruf und Familie	86
	Beruf und ehrenamtliche Tätigkeiten	90
	Maßnahmen zur Vereinbarkeit	91
Kapitel 7	Nationale Erfahrungen und Konzepte – Unterschiede und Gemeinsamkeiten	93
	Unterschiedliche nationale Ansätze	93
	Staatliche Eingriffe in bestimmte Teilbereiche der haushaltsnahen Dienstleistungen	96
	Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen	97
	Direkte Anreize für die Erledigung von Hausarbeit innerhalb der Familie	98
	Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors in den Ausbau des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs	98
	Die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem strukturierten Umfeld	99
	Annäherung der Länder oder der Konzepte?	100
Kapitel 8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	103
	Schlussfolgerungen	103
	Empfehlungen	111
Quellennachweis		123
Anhang	Anmerkungen zur Methodik	127



Kapitel 1

Einleitung

Arbeit und Familienleben – ein neues Gleichgewicht

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, wie im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen traditionell unentgeltlich verrichtete Hausarbeit in bezahlte Erwerbsarbeit umgewandelt wird. Es handelt sich dabei um eine mehr oder weniger in allen Industrieländern zu beobachtende Entwicklung. Diese Erscheinung, die auch als Auslagerung der Hausarbeit oder neuerdings als „Entfamiliarisierung“ (Esping-Andersen, 1999) bezeichnet wird, ergibt sich aus einer Reihe soziokultureller und wirtschaftlicher Veränderungen, die schon seit Jahrzehnten die sozialen Sicherungssysteme der europäischen Länder auf eine harte Probe stellen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das „alte“ Modell der Aufteilung beruflicher, familiärer und gesellschaftlicher Aktivitäten zwischen Frau und Mann unter Druck geraten ist und ein neues Gleichgewicht zwischen diesen Lebensbereichen angestrebt wird. Das alte Modell, das vielfach auch als „Ernährermodell“⁽¹⁾ bezeichnet wird, beruhte auf einer Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, bei der von den Männern im Wesentlichen bezahlte Arbeit erwartet wurde und den Frauen die unbezahlte Arbeit im Haushalt zufiel. Wenngleich Männer wie Frauen in gesellschaftliche Aktivitäten einbezogen waren (wobei hier vielfach gleichfalls eine Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen stattfand), hatten diese noch nicht die soziale Bedeutung und das wirtschaftliche Gewicht, das sie nun in der postindustriellen Gesellschaft erlangt haben.

⁽¹⁾ Bei der Einstufung der sozialen Sicherungssysteme nach dem Rollenverständnis von Mann und Frau bot sich eine Unterscheidung zwischen dem „schwachen Ernährermodell“ (z. B. in den nordischen Ländern), dem „starken Ernährermodell“ (z. B. in Deutschland und Irland) und dem „modifizierten Ernährermodell“ (z. B. in Frankreich und dem Vereinigten Königreich) an (Lewis, J., 1992).

Eine ganze Reihe von Entwicklungen beeinträchtigte das Funktionieren dieses Modells. Am häufigsten werden dabei genannt:

- der deutliche Anstieg der Frauenerwerbsquote;
- die Alterung der Bevölkerung als Folge verbesserter medizinischer Betreuung und sinkender Geburtenziffern;
- Veränderungen in der Zusammensetzung von Familien und Haushalten bei Zunahme der Zahl der „atypischen“ Familien (im Vergleich zum herkömmlichen Modell eines Ehepaars mit Kindern) und Einpersonenhaushalte.

(Die vorstehenden drei Hauptfaktoren sind in Statistiken und Literatur ausreichend belegt.)

- Von den über 30 Millionen Arbeitsplätzen, die seit 1961 in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft neu entstanden sind, entfallen 25 Millionen auf Frauen, und zwar hauptsächlich im Dienstleistungssektor (Europäische Kommission, 1999a). Ungeachtet der stark gestiegenen Zahl der weiblichen Arbeitnehmer ist in der EU die Erwerbsquote bei den Frauen nach wie vor niedriger als bei den Männern (50 % im Vergleich zu 71 % im Jahre 1996), die Arbeitslosenquote hingegen höher (13 % im Vergleich zu 9 %).
- Demografische Veränderungen spielen eine große Rolle: Das Durchschnittsalter der EU-Bevölkerung wird im Zeitraum 1995-2025 voraussichtlich von 36 auf 45 Jahre ansteigen (also alle drei Jahre um ein Jahr), und der Anteil der über 60-Jährigen an der Bevölkerung nimmt ebenso zu wie der Prozentsatz der über 80-Jährigen innerhalb der Altersgruppe ab 60 Jahren.
- Schließlich ist im Hinblick auf die Zusammensetzung von Familien und Haushalten eine Zunahme der Einpersonenhaushalte (1995 waren dies 27,5 % aller Haushalte) mit hohem Anteil der über 65-Jährigen sowie eine Zunahme der Haushalte Alleinerziehender (1993 rund 10 % der Gesamtzahl) und der Haushalte mit zwei oder mehr Erwachsenen ohne Kinder (1995 45,5 %) zu verzeichnen (Barnes, 1997).

Als unmittelbare Folge dieser Entwicklungstendenzen hat sich die Art und Weise, in der Frauen die verfügbare Zeit nutzen, relativ schnell verändert. Eine kürzlich durchgeführte Analyse von Zeitbudgeterhebungen in Dänemark, Frankreich, Italien und Schweden ergab, dass nicht erwerbstätige Frauen im Durchschnitt täglich 5 Stunden und 15 Minuten für die Hausarbeit aufwenden, vollbeschäftigte Frauen hingegen 2 Stunden und 55 Minuten. Im Gegensatz dazu unterscheidet sich der Zeitaufwand von vollbeschäftigten Männern für die Hausarbeit nur geringfügig in Abhängigkeit davon, ob sie mit einer erwerbstätigen oder nicht erwerbstätigen Frau zusammenleben. Im ersten Fall sind es 58 und im zweiten 47 Minuten (Bonke und Koch-Weser, 1999). Zugleich machen diese Daten deutlich, dass ein Hauptgrund für den Einstieg von Frauen ins Erwerbsleben in der Möglichkeit besteht, die für Hausarbeit aufgewandte Zeit zu verringern.

Alle diese Tendenzen stehen natürlich mit dem größeren Einfluss und der gewachsenen Rolle der Frau in der modernen Gesellschaft im Zusammenhang. Auslöser der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie sich in der Statistik niederschlägt, war das breit angelegte gesellschaftliche Engagement von Frauen, das zumindest teilweise auf das kollektive Handeln der Frauenbewegungen in den 60er und 70er Jahren zurückzuführen ist. Eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung der ehemals innerhalb der Familie verrichteten Arbeiten in haushaltsnahe

Dienstleistungen spielen auch andere soziokulturelle Trends und dabei insbesondere diejenigen, die mit der so genannten „kognitiven Revolution“ in den fortgeschrittenen Industrieländern zusammenhängen. Dazu gehören:

- Individualisierung der Lebensformen und des Konsumverhaltens, die zu einer stärkeren Diversifizierung führt;
- gestiegene Ansprüche an die Lebensqualität, wobei die Qualität von Dienstleistungen und Erzeugnissen stärker ins Blickfeld rückt und zunehmend die Notwendigkeit betont wird, die Berufstätigkeit mit dem Familienleben und mit gesellschaftlichen Aktivitäten in Einklang zu bringen;
- die Entwicklung neuer Formen des kollektiven Handelns mit dem Ziel, soziale Probleme im kommunalen Bereich abzubauen (ehrenamtliche Tätigkeit, Selbsthilfegruppen, dritter Sektor, Sozialwirtschaft, Organisationen ohne Erwerbscharakter usw.).

In einigen Ländern wurden bei diesen Prozessen größere Fortschritte erzielt als in anderen, wobei allerdings auch von Land zu Land unterschiedlich verfahren wird. Eines ist jedoch im Ergebnis dieser Entwicklungen überall erforderlich: die organisatorische Umgestaltung der Hausarbeit. Für Familien und Haushalte (dazu gehören Einpersonen- und „atypische“ Familien und Haushalte) kommen gegenwärtig drei Lösungen in Betracht: Mann und Frau teilen sich mehr als bisher die Haus- und Betreuungsarbeit; im Haushalt wird stärker auf Technik und Fertigprodukte zurückgegriffen; häusliche Aufgaben werden nicht zur Familie gehörenden Personen durch Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen übertragen (Gershuny, 1978).

Von den drei Varianten kommt die erste noch selten zur Anwendung, da sie einen langfristigen kulturellen Wandel erfordert. Hier sei lediglich erwähnt, dass in einigen europäischen Ländern (z. B. Irland, Italien, Spanien) der Prozentsatz der Frauen, die 1994 unentgeltlich Kinderbetreuungsaufgaben wahrnahmen, noch immer doppelt so hoch war wie bei den Männern, und in den meisten Mitgliedstaaten war er bei vollbeschäftigten Erwerbstätigen sogar noch höher; Gleiches gilt auch für die unbezahlte Pflege von Senioren, Kranken und Behinderten⁽²⁾. Die zweite Variante – der Einsatz von technischen Geräten und Fertigprodukten – bietet sich zur Substitution bestimmter häuslicher Aufgaben (z. B. Nahrungszubereitung und Reinigung) an, ist aber in anderen Fällen ungeeignet (z. B. Betreuung). Die dritte Variante schließlich – die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen – scheint realisierbar, hängt aber weitgehend davon ab, wie hoch die Kosten sind und ob eine Familie sie bestreiten kann.

Selbstverständlich gibt es noch eine vierte Möglichkeit: Ein Familienmitglied (gewöhnlich die Frau) übt keinen Beruf aus oder beschränkt sich auf Teilzeitarbeit. In einigen europäischen Ländern ist es wohl deshalb dazu gekommen, weil es an Kinderbetreuungsangeboten fehlt. „Hausarbeit“ ist der von europäischen Frauen am häufigsten genannte Grund dafür, dass sie in ihrer Haupttätigkeit keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen⁽³⁾, und obgleich Teilzeitarbeit immer

⁽²⁾ Daten vom Europäischen Haushaltspanel, 1994, in: European Foundation (Yeandle, Gore und Herrington), 1999.

⁽³⁾ Im Europäischen Haushaltspanel 1995 wurden Frauen, die weniger als 30 Stunden pro Woche in ihrer Haupttätigkeit arbeiteten, nach ihren Gründen eingeteilt, die wie folgt lauteten: „Haushalt“: 41 %; „kann keine Vollzeitbeschäftigung finden“: 16 %; „sehe die Arbeit nicht als Teilzeitbeschäftigung an“: 14 %; „wünsche keine längere Arbeitszeit“: 13 %; „Krankheit oder Behinderung“: 3 %; „sonstige Gründe“: 8 %. Anzumerken ist, dass Hausarbeit lediglich von 4 % der Männer angegeben wurde (Eurostat, 1999).

weniger als Randerscheinung des Arbeitsmarktes angesehen werden kann, stellt sie für jene Arbeitnehmer eine Einschränkung dar, die sich nicht freiwillig dafür entschieden haben.

Angesichts der Triebkräfte, die Frauen auf den Arbeitsmarkt drängen lassen, ist die vierte Variante möglicherweise gesellschaftlich nicht mehr vertretbar und ohnehin unrealistisch. Erstens würde sie die Bemühungen um mehr Chancengleichheit für Frauen und Männer beim Zugang zum Arbeitsmarkt gefährden, und zweitens könnte das Scheitern des Versuchs, ein neues, mit dem sozialen Wandel vereinbares Gleichgewicht zwischen Beruf, Familie und Gesellschaft herzustellen, verheerende Auswirkungen sowohl auf die Sozialsysteme (durch den Rückgang der Geburtenrate, der durch fehlende Kinderbetreuungsangebote noch begünstigt wird) als auch auf die Wirtschaft (durch den Verlust qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte) haben.

Aus diesen und anderen Gründen hat sich die Europäische Union die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben als politisches Ziel gesetzt. Sie wird in der Europäischen Beschäftigungsstrategie⁽⁴⁾ als eines der wichtigsten Instrumente für die Erreichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt genannt und ferner als Schlüsselement bei der Modernisierung des Sozialschutzes angesehen (Europäische Kommission, 1999b). Hochwertige haushaltsnahe Dienstleistungen (insbesondere die Kinderbetreuung) werden zu den Hauptinstrumenten gezählt, die für die Förderung der Vereinbarkeit benötigt werden (Europäischer Rat, 1992). Im letzten Bericht über die soziale Sicherheit in Europa von 1999 wird von einem „offenkundigen Bedarf an mehr Kinderbetreuungseinrichtungen sowie an Unterstützungsmaßnahmen für Frauen, die behinderte oder gebrechliche ältere Familienangehörige betreuen“, gesprochen sowie die Frage der Qualität der Betreuungsdienste aufgeworfen (Europäische Kommission 2000c). Wie nunmehr allgemein anerkannt wird, können sozialer Druck und persönliches Pflichtgefühl dazu führen, dass Frauen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, wenn das Leistungsangebot nicht zufrieden stellend ist, während ein gut ausgebautes System von Betreuungseinrichtungen einen Faktor darstellt, der die Erwerbstätigkeit von Frauen fördert (Europäische Kommission, 1999a). Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie war ferner Hauptthema von 16 % der im Rahmen des Mittelfristigen Aktionsprogramms für die Chancengleichheit von Männern und Frauen finanzierten Projekte. Insbesondere das Europäische Netzwerk „Familie und Arbeit“ hat durch seine Forschungstätigkeit und die Verbreitung von Informationen einen wesentlichen Beitrag zur Erörterung dieser Fragen geleistet⁽⁵⁾.

Außerdem trägt ein hochwertiges Leistungsangebot auf Gebieten wie der Kinder- und Seniorenbetreuung zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung bei, denn es kommt zwei schutzbedürftigen Zielgruppen – Kindern und alten Menschen – zugute (Europäischer Rat, 2000). Zwar werden Fragen, die sich auf die Betreuung beziehen, in der EU-Politik im Wesentlichen unter der Rubrik „Gleichberechtigung der Geschlechter“ subsumiert, doch äußert sich die EU

⁽⁴⁾ Der vierte Schwerpunkt der europäischen Beschäftigungsstrategie „Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer“ umfasst vier Leitlinien: durchgängige Verwirklichung der Chancengleichheit („Gender Mainstreaming“), Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt, Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben (Europäische Kommission, 2000e).

⁽⁵⁾ Eine neuere Ausgabe des Informationsblatts *New Ways* hat sich mit der Frage der Familiendienstleistungen und der Beschäftigung befasst (Europäische Kommission, 1999e).

besorgt darüber, dass die zahlenmäßige Zunahme der älteren Menschen mit einem potenziellen Rückgang der traditionellen Betreuungsmöglichkeiten einhergeht (Europäische Kommission, 1999a).

Haushaltsnahe Dienstleistungen als Mittel der Arbeitsplatzschaffung

Ein weiterer Grund, weshalb sich die Politik in Europa zunehmend für die Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen interessiert, besteht darin, dass den personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen ein wachsendes Potenzial für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zugeschrieben wird. Das ergibt sich sowohl aus dem Anstieg der Nachfrage (in Verbindung mit den oben beschriebenen Tendenzen) als auch aus anderen Faktoren, die auf arbeitsmarktpolitische Veränderungen zurückzuführen sind. Aufgrund der Arbeitsintensität der haushaltsnahen Dienstleistungen und der erforderlichen Nähe zwischen den Anbietern und Nutzern dieser Leistungen ist es nicht ohne weiteres möglich (wenn man einmal von den bereits zugewanderten Arbeitskräften absieht), anstelle einheimischen Personals billigere Arbeitskräfte in anderen Teilen der Welt einzusetzen (Reich, 1992). Daher ist dieser Sektor vor den negativen Auswirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigung relativ geschützt, während er gleichzeitig auf den entstehenden örtlichen Bedarf reagiert. Wie in diesem Bericht gezeigt wird, ist das Beschäftigungspotenzial haushaltsnaher Dienstleistungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich und hängt von einer Vielfalt politischer, wirtschaftlicher und sozialer Variablen ab (z. B. der Struktur des Arbeitsmarktes, der Bedeutung des staatlichen Sektors für das Leistungsangebot, den Regelungen zum Erziehungsurlaub usw.). Fest steht, dass ein solches Potenzial in den meisten EU-Mitgliedstaaten vorhanden ist.

Nachdem die europäischen Entscheidungsträger diese Möglichkeit entdeckt hatten, begannen sie, das Thema Arbeitsplatzschaffung im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (und generell bei den „alltagsbezogenen Dienstleistungen“) in ihre Beschäftigungsstrategien aufzunehmen. Diese Entwicklung war im Wesentlichen nach dem Erscheinen des Weißbuchs der Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und ganz besonders im Zusammenhang mit den Lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen (LEBI)⁽⁶⁾ zu beobachten. Im Weißbuch gehören die alltagsbezogenen Dienstleistungen neben den Dienstleistungen zur Verbesserung des Wohn- und Arbeitsumfeldes, den Dienstleistungen für den Freizeitbereich und den Dienstleistungen im Umweltschutz zu den vier Hauptsektoren, auf die sich die Bemühungen um die Förderung neuer Arbeitsplätze konzentrieren sollen. In der Europäischen Strategie für die Förderung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen (1995) stellen häusliche Pflegedienste und Kinderbetreuung lediglich zwei der 19 dort genannten arbeitsintensiven Tätigkeitsbereiche dar. In den meisten Mitgliedstaaten wurden spezielle Maßnahmen zur Umsetzung der LEBI-Strategie eingeleitet, so u. a. die Angleichung von steuerlichen Maßnahmen

⁽⁶⁾ In den Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 findet sich ein eindeutiges Bekenntnis zur Förderung von Dienstleistungen (auf lokaler Ebene und für Unternehmen): „Wenn die Europäische Union das Beschäftigungsproblem in den Griff bekommen will, müssen alle Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die neuen Technologien und die Innovationen effektiv genutzt werden. Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten Maßnahmen fördern, die darauf abzielen, die Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, im Sozialwesen, im Bereich der Umweltechnologien und bei neuen Aktivitäten im Zusammenhang mit den vom Markt noch nicht befriedigten Bedürfnissen voll auszuschöpfen, und hierbei untersuchen, welche Hindernisse dem entgegenstehen und wie diese Hindernisse verringert werden können.“

und die Einführung finanzieller Anreize. Darüber hinaus wurden Strukturfonds genutzt, um die Entwicklung innovativer Aktionen auf dem Gebiet der „neuen Dienstleistungen“ zu fördern (Europäische Stiftung, 1999). Die bei der Umsetzung der LEBI-Strategie erzielten Fortschritte wurden in zwei Berichten analysiert (Europäische Kommission, 1996; Europäische Kommission, 1998a). Erst kürzlich wurde in einer Mitteilung der Kommission – *Die Beschäftigung vor Ort fördern – eine lokale Dimension für die Europäische Beschäftigungsstrategie* (Europäische Kommission, 2000a) ein Überblick über die Entwicklungen gegeben, die die Mitgliedstaaten und die EU veranlasst haben, sich im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum verstärkt der örtlichen Ebene zuzuwenden. In diesem Zusammenhang ging es um die Frage, wie die verschiedenen Akteure auf lokaler Ebene den Prozess der Arbeitsplatzschaffung/Arbeitsplatzerhaltung unterstützen können. In seinen Schlussfolgerungen forderte der Europäische Rat von Lissabon den Rat und die Kommission auf, den Ausbau der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich einschließlich personenbezogener Dienstleistungen, wo ein erheblicher Mangel herrscht, als einen der vier Kernbereiche in Angriff zu nehmen (Europäischer Rat, 2000).

In anderen EU-Programmen werden die haushaltsnahen Dienstleistungen als Wirtschaftssektor angesehen, der durchaus in der Lage ist, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu gehört u. a. „Drittes System und Beschäftigung“. Besonders wichtig aus der Sicht der Chancengleichheit war die Gemeinschaftsinitiative NOW (neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen), die mit anderen Initiativen zur Gemeinschaftsinitiative EQUAL (Chancengleichheit) zusammengelegt wurde. Im Laufe von fünf Jahren unterstützte NOW ca. 1 750 Projekte zum Abbau der Frauenarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Stellung bereits berufstätiger Frauen. Ungefähr die Hälfte aller Projekte galt der Förderung von Existenzgründerinnen durch flankierende Ausbildungs-, Orientierungs-, Beratungs- und Vernetzungsmaßnahmen; bei etwa 10 % der Projekte waren auch Finanzhilfen vorgesehen. Unternehmen von Frauen sind gewöhnlich klein und hauptsächlich im Dienstleistungssektor angesiedelt. Die Projekte beziehen sich eindeutig auf Wachstumsbereiche wie personenbezogene Dienstleistungen, Fremdenverkehr und ökologisch orientierte Märkte. Bevorzugt werden im Wesentlichen der Fremdenverkehr, der Agrartourismus, das Hotelgewerbe, das Catering und der Schutz des kulturellen Erbes, gefolgt von Kinderbetreuung und Nachbarschaftshilfe. Im Rahmen der Initiative NOW galt das besondere Augenmerk den Problemen, mit denen Frauen aufgrund der Bevorzugung bestimmter Wirtschaftsbereiche konfrontiert sind. So ergaben sich z. B. Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Bankdarlehen für Projekte, die wohnortnahe Dienstleistungen oder die Betreuung von Kindern und anderen Personen zum Gegenstand hatten (Europäische Kommission, 1997a).

Abgesehen von den Gemeinschaftsinitiativen beschäftigt sich der Europäische Sozialfonds – das Finanzierungsinstrument für Projekte zur Entwicklung von Humanressourcen auf europäischer Ebene – im Rahmen von Ziel 3 mit der Unterstützung von Frauen: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss vom Arbeitsmarkt bedrohten Personen sowie Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Haushaltsnahe Dienstleistungen, insbesondere die Kinderbetreuung, werden vor allem als Mittel zur Erleichterung der Teilnahme von Frauen an Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekten genutzt.

Das gilt namentlich für diejenigen, die nach langer Abwesenheit aufgrund familiärer Verpflichtungen wieder ins Erwerbsleben zurückkehren, sowie für Alleinerziehende und andere Personengruppen, die durch berufliche/familiäre Konfliktsituationen gefährdet sind.

Qualität der Beschäftigung

Unlängst bekräftigte die Europäische Union (Europäischer Rat, 2000) die Notwendigkeit, soziale Ausgrenzung dadurch zu verhindern, dass nicht einfach Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern hochwertige Arbeitsplätze gefördert werden, als vorrangiges Anliegen. Dieses Anliegen wirkt sich auch auf haushaltsnahe Dienstleistungen aus, da es sich hierbei um einen Sektor handelt, in dem vermutlich wenig qualifizierte und schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit niedrigem Status entstehen, sofern keine angemessenen Schritte in Form von politischen und betrieblichen Maßnahmen eingeleitet werden.

Wirtschaftstheoretisch wird dies derzeit häufig damit erklärt, dass haushaltsnahe Dienstleistungen wie auch andere Bereiche des dritten Sektors an der „Baumolschen Kostenkrankheit“ leiden, d. h., die Schere zu anderen Wirtschaftszweigen geht weiter auseinander, da es unmöglich ist, nennenswerte Produktivitätssteigerungen durch technologische Innovation zu erzielen (Baumol, 1997). Des Weiteren trägt die Möglichkeit, bezahlte Arbeit durch unbezahlte zu ersetzen, zur Beibehaltung niedriger Löhne bei. Angesichts dieser Lage bleiben entweder die Kosten des Faktors Arbeit (die einen wesentlichen Teil der Gesamtkosten der haushaltsnahen Dienstleistungen ausmachen) auf einem relativ niedrigen Niveau oder sie steigen – falls die haushaltsnahen Dienstleistungen der allgemeinen Marktdynamik folgen – tendenziell so stark an, dass sich diese Dienste durch zu hohe Preise aus dem Markt katapultieren, sofern sie nicht staatlicherseits subventioniert werden. Das erstgenannte Modell trifft auf die Vereinigten Staaten, Australien und Kanada zu, während letzteres für den europäischen Kontinent und die nordischen Länder charakteristisch ist. Daraus erklärt sich zum Teil, weshalb im ersten Fall mehr soziale und gemeindenahen Dienstleistungen kommerziell angeboten werden⁽⁷⁾.

Hinzu kommen außerwirtschaftliche Faktoren, die ein geringes Ansehen der Beschäftigung in diesem Sektor bewirken, sofern nichts dagegen unternommen wird. An erster Stelle steht hier die Ähnlichkeit der haushaltsnahen Dienstleistungen mit Tätigkeiten, die früher unentgeltlich erfolgten und somit nicht als vollwertige Arbeit galten. Daher kommt der staatlichen Politik die wichtige Aufgabe zu, das Verhältnis zwischen der Arbeitsplatzschaffung und der Qualität der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen zu bestimmen, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Bezahlung, sondern auch auf andere Aspekte der betreffenden Tätigkeitsfelder. Aus Gründen der sozialen Absicherung ist es erforderlich, vertretbare Arbeitsbedingungen und einen Mindestschutz der Grundrechte der Arbeitnehmer zu gewährleisten und gleichzeitig die Qualität der Dienstleistungen zu wahren. Die auf den Umfang der Schwarzarbeit in diesem Sektor zurückzuführenden Schwierigkeiten sind nicht zu übersehen (Europäische Kommission, 1998b).

(7) Auf die „sozialen und gemeindenahen Dienstleistungen“, die 1994 vom privaten Sektor erbracht wurden, entfielen in den USA 12,2 % aller Arbeitsplätze, während es in Dänemark lediglich 1,4 % und in Frankreich 3,2 % waren (OECD, laut Esping-Andersen, 1999).

Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit ist auch zu klären, inwieweit diejenigen, die Dienstleistungen erbringen, um Hausarbeit und Betreuungsaufgaben zu erleichtern, selbst einem Spannungsverhältnis zwischen Beruf und Familie ausgesetzt sind – mit dem paradoxen Ergebnis, dass zwar die einen entlastet, die anderen aber umso mehr belastet werden. Die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit, Familie und gesellschaftlichen Aktivitäten ist mit zu berücksichtigen, wenn es um die Qualität der im haushaltsnahen Dienstleistungssektor geschaffenen Arbeitsplätze geht.

Geschlechtsspezifische Segregation

Der hohe Frauenanteil in diesem Sektor wirft einige schwierige Fragen im Zusammenhang mit der Chancengleichheit auf. Wenn die ehemals von Frauen unentgeltlich verrichtete Arbeit nunmehr gegen Bezahlung erfolgt (aber noch immer vorwiegend von Frauen ausgeführt wird), ist es doch legitim zu fragen, inwieweit haushaltsnahe Dienstleistungen tatsächlich zu einer gerechten Verteilung der Aufgaben in Haushalt und Betreuung zwischen Männern und Frauen führen.

Die Aufhebung der Segregation des Arbeitsmarktes ist ein wesentliches Ziel der europäischen Beschäftigungspolitik (Europäische Kommission, 1997). Die Mitgliedstaaten verfolgen dieses Ziel durch die Diversifizierung des Aus- und Weiterbildungsangebots sowie der Berufschancen, die Frauenförderung und die Beseitigung von Schranken für die Beschäftigung von Frauen (Europäische Kommission, 2000d). Allerdings ist man von der Verwirklichung noch weit entfernt. Daher ist es besonders wichtig zu ermitteln, inwieweit Arbeitsplätze in haushaltsnahen Dienstleistungen überwiegend von Frauen besetzt werden; ob es Anzeichen – so geringfügig sie auch sein mögen – für eine zurückgehende Segregation gibt und welche Hindernisse und Möglichkeiten bestehen, mehr Männer für diese Arbeiten zu gewinnen. Dies entspricht natürlich auch den EU-Richtlinien, die eine stärkere Einbeziehung von Männern in die Kinderbetreuung einerseits als Väter und andererseits als professionelle Betreuer empfehlen (Europäischer Rat, 1992).

Ehrenamtliche und gesellschaftliche Aktivitäten

Beim Streben nach einem neuen, ausgeglichenen Verhältnis zwischen Männern und Frauen in Familie, Beruf und Gesellschaft stellt sich auch das Problem, dass durch die Professionalisierung der Hausarbeit weniger Kraft und Zeit für ehrenamtliche und gesellschaftliche Aktivitäten verbleiben, die für den sozialen Zusammenhalt als unabdingbar angesehen werden. Umgekehrt gibt es auch Befürchtungen, dass in einer Zeit, da die Schaffung von Arbeitsplätzen groß geschrieben wird, ehrenamtlich tätige Personen insbesondere in Bereichen wie der Senioren- und Kinderbetreuung für die Erwerbstätigen eine „unlautere“ Konkurrenz darstellen. Daher muss den Spannungen, die bei den haushaltsnahen Dienstleistungen zwischen freiwilliger und informeller Arbeit einerseits und Erwerbsarbeit andererseits entstehen können, die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden.



Ziele der Studie

Angesichts dieser Überlegungen führte die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ein Forschungsprojekt mit folgender Zielstellung durch:

- den Charakter und den Umfang der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen, die traditionell unbezahlt sind, zu analysieren;
- die Situation der Beschäftigten in haushaltsnahen Dienstleistungen und ihre Arbeitsbedingungen zu dokumentieren;
- berufliche und politische Maßnahmen aufzuzeigen, die die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft bei Frauen und Männern (insbesondere im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen) fördern.

Die Ergebnisse der Forschungstätigkeit sind in diesem Bericht zusammengefasst.

Was zählt zu den haushaltsnahen Dienstleistungen?

Für die Zwecke dieser Studie⁽⁸⁾ werden haushaltsnahe Dienstleistungen als all jene Dienstleistungen definiert, die von staatlichen oder privatwirtschaftlichen Organisationen bzw. vom dritten Sektor erbracht werden und dazu bestimmt sind, bisher unentgeltlich im Haushalt ausgeführte Tätigkeiten durch bezahlte Erwerbsarbeit (von Arbeitnehmern oder Selbständigen) zu ersetzen. Daher werden alle Dienstleistungen innerhalb und außerhalb des häuslichen Bereichs mit einbezogen, solange sie sich auf Angehörige eines Privathaushalts beziehen⁽⁹⁾. Damit die Erkenntnisse der Studie praktisch verwertbar sind, wurden fünf wesentliche Teilsektoren von haushaltsnahen Dienstleistungen, die den Hauptfunktionen von Haushalten entsprechen, herausgearbeitet:

- Kinderbetreuung,
- Seniorenbetreuung,
- Reinigung (des Hauses, Wäsche, Kleidung usw.),
- Catering,
- Reparaturen und Gartenarbeiten.

Nicht enthalten in dieser Definition, die im Laufe der Forschungstätigkeit weiter überarbeitet wurde, sind die nachstehend aufgeführten Dienstleistungen:

- Arbeiten, die traditionell nicht von Familienmitgliedern, sondern von Handwerkern ausgeführt werden (z. B. von Klempnern, Elektrikern, Fernsehmechanikern usw.).

⁽⁸⁾ Insbesondere auf der Grundlage der Voranalyse, die zum Entwurf des Hintergrundpapiers für das Projekt führte (Europäische Stiftung, 1999).

⁽⁹⁾ Wir sind uns dessen bewusst, dass sich der Begriff „haushaltsnahe Dienstleistungen“ zuweilen auf eine enger gefasste Kategorie von Dienstleistungen bezieht, d. h. solche, die zu Hause angeboten werden, während der Begriff „kommunale Dienstleistungen“ oder „Dienstleistungen im Alltagsleben“ für bestimmte Dienstleistungen außerhalb der Familie wie Kinderbetreuungseinrichtungen bevorzugt wird. Wir haben die funktionsbezogene Definition vor allem deshalb beibehalten, weil dadurch die Verbindung zum Prozess der Verlagerung der Hausarbeit nach außen unterstrichen wird.

- Betreuung in stationären Einrichtungen, da es schwierig wäre, Haushalte als Nutzer zu definieren (z. B. handelt es sich bei den Nutzern von Senioren- oder Kinderheimen um die dort wohnenden älteren Menschen und Kinder, und die Familien haben möglicherweise keinen oder nur geringen Kontakt zu den Erbringern dieser Leistungen). Allerdings wurde die Betreuung in stationären Einrichtungen berücksichtigt, wenn Einrichtungen – häufig mit den gleichen Arbeitskräften – sowohl stationäre als auch teilstationäre Tages- oder häusliche Pflegedienste anbieten, was bei einigen Einrichtungen für Senioren der Fall ist.
- Dienstleistungen für Kinder, die im Rahmen der institutionalisierten Bildung erfolgen (z. B. von der Schule erbracht werden).

Bei der Erhebung von Daten aus diesem Bereich wurde ferner klar, dass sich einige dieser Teilsektoren (wie häusliche Reinigung und die Seniorenbetreuung im Falle von häuslichen Pflegediensten) im Hinblick auf die Leistungsanbieter (Unternehmen und Personen) überschneiden. Daher wurden die Teilsektoren weder in den nationalen Studien noch im vorliegenden Bericht als starre Kategorien betrachtet. Typisch für die neu entstehenden Beschäftigungsbereiche ist auf jeden Fall der fließende Übergang zwischen den Tätigkeitsfeldern, Dienstleistungen und Aufgaben.

Wenngleich der Schwerpunkt der Studie auf der Schaffung „regulärer“ Arbeitsplätze liegt, haben wir uns entschlossen, „Schwarzarbeit“ aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht vollständig auszuschließen, da diese eine wesentliche Bezugsgröße für alle darstellt, die sich bemühen, Arbeitsplätze im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu schaffen. Außerdem ist es problematisch, eine klare Trennung zwischen „regulärer Arbeit“ und „Schwarzarbeit“ vorzunehmen: Ihr Umfang schwankt in Abhängigkeit von den Kriterien, die ihrer Definition zugrunde liegen (z. B. Erwerbstätigkeit, die bei den staatlichen Behörden nicht angemeldet wird oder in den amtlichen Statistiken nicht erscheint)⁽¹⁰⁾. Darüber hinaus verdienen in vielen Ländern Personen, die nur einer geringfügigen Teilzeitbeschäftigung nachgehen, so wenig, dass sie ihr Einkommen den Steuerbehörden nicht angeben müssen, was jedoch nicht bedeutet, dass ihre Tätigkeit „illegal“ ist. Wie sich zeigte, sind die traditionell von Frauen durchgeführten Arbeiten schwer einzuordnen, wenn man die von staatlichen Stellen verwandten Kategorien wie angemeldet/nicht angemeldet, formell/informell, bezahlt/unbezahlt usw. heranzieht (Hakim, 1996).

Aufbau des Berichts

Dieser Bericht ist das Ergebnis von Bemühungen, Informationen aus acht Länderberichten sowie weiteren Unterlagen und Quellen zu analysieren und zusammenzufassen. Die Aufgabe bestand darin, die gegenwärtige Lage und die Tendenzen, Akteure, Konzepte, optimalen Verfahren, Hindernisse und Orientierungshilfen zu ermitteln, die das Verständnis potenzieller Entwicklungen auf dem Gebiet der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen erleichtern und sich mit dem Streben nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Männern und Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vereinbaren lassen.

⁽¹⁰⁾ In der Mitteilung der Europäischen Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit bezeichnet Letztere „jegliche Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“ (Europäische Kommission, 1998b).



Der Bericht ist in acht Kapitel untergliedert, zu denen auch die Einleitung als Kapitel 1 zählt.

Kapitel 2 behandelt die wichtigsten Informationen und Problemfelder im Zusammenhang mit der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor, vornehmlich im Hinblick auf die Quantität und die Art der neu geschaffenen Arbeitsplätze. In diesem Zusammenhang untersuchen wir ferner die Hauptprobleme, mit denen die politischen Entscheidungsträger in den einzelnen Ländern bei der Umwandlung der potenziellen Nachfrage nach Dienstleistungen in eine echte Nachfrage konfrontiert sind.

Kapitel 3 beschreibt die wichtigsten auf einzelstaatlicher Ebene eingeleiteten Maßnahmen und zeigt auf, wie sich die Präsenz und die Handlungsweise der verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Akteure aus dem staatlichen, privaten und dritten Sektor konkret auf die Entwicklung der haushaltsnahen Dienstleistungen auswirken.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Merkmalen der Beschäftigten des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs – Geschlecht, Alter, ethnische Zugehörigkeit, Nationalität – und wendet sich dabei vornehmlich dem Problem zu, dass in diesem Sektor überwiegend Frauen tätig sind.

Kapitel 5 beschreibt positive und negative Aspekte der haushaltsnahen Dienstleistungen ausgehend von Erfahrungen der Arbeitnehmer und schließt mit einer Reihe von Fragen und Beobachtungen zu möglichen Strategien zur Verbesserung der Qualität der Arbeit, wozu auch die Erhöhung der „Professionalisierung“ des Sektors gehört, ohne dass dadurch der Zuwachs an Arbeitsplätzen gebremst wird.

Kapitel 6 beschäftigt sich im Einzelnen mit den Möglichkeiten der Arbeitnehmer, ihre Berufstätigkeit mit familiären und gesellschaftlichen Aktivitäten zu vereinbaren. Wir arbeiten eine Reihe von Bereichen heraus, in denen die Gefahr besteht, dass Konflikte zwischen beruflichen und familiären Anforderungen entstehen, und schlagen denkbare Maßnahmen vor, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in diesem Sektor zu fördern.

In Kapitel 7 werden eine Reihe von Unterschieden im Herangehen der einzelnen Länder an die Frage der haushaltsnahen Dienstleistungen aufgezeigt.

Kapitel 8 schließlich enthält einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Politik zu Mitteln und Wegen, die haushaltsnahen Dienstleistungen auf die europäische Tagesordnung zu setzen. Hier wird die Frage erörtert, wie die verschiedenen Akteure dazu beitragen können, dass die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor in Übereinstimmung mit den Maßnahmen zur Gleichstellung, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Verbesserung des Sozialschutzes erfolgt.

Kapitel 2

Von unbezahlter Arbeit zur Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über den Prozess der Auslagerung von Hausarbeit und Betreuungsaufgaben, der zur Herausbildung des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen geführt hat. Dieser Prozess wird im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt des Umfangs und der Art der neu geschaffenen Arbeitsplätze betrachtet. Ferner wird in diesem Kapitel untersucht, mit welchen Haupthindernissen sich die Politik in den einzelnen Ländern bei der Umwandlung des latenten Bedarfs an Dienstleistungen in eine konkrete Nachfrage konfrontiert sieht.

Die Auslagerung von Haushaltstätigkeiten

In den letzten Jahren hat die Tendenz zur Auslagerung von Haushaltstätigkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geführt. Diese Studie konzentriert sich im Wesentlichen auf die Entwicklung der letzten 10 bis 20 Jahre. Um den Zeitraum genauer bestimmen zu können, in dem die Inanspruchnahme externer Leistungen für Putz- und Reinigungsdienste, Seniorenbetreuung, Kinderbetreuung, Nahrungszubereitung und Reparaturarbeiten einsetzte, wäre eine anders geartete Analyse erforderlich. Wollte man auch Entwicklungen wie die Herstellung von Lebensmittelkonserven und Tiefkühlkost berücksichtigen, müsste man allerdings noch weiter zurückgehen. Generell steht jedoch fest, dass die meisten dieser Aufgaben in den 50er Jahren noch von den Familien selbst wahrgenommen wurden (Europäische Stiftung, 1999). Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden bestimmte Aspekte der Hausarbeit (insbesondere die Kinder- und Seniorenbetreuung) zunehmend sozialpolitisch begleitet, wenngleich sich sofort Unterschiede zwischen den Systemen bemerkbar machten – namentlich zwischen den nordischen Ländern (wo von Anfang an erhebliche Summen für die Kinder- und Seniorenbetreuung ausgegeben wurden) und dem übrigen Europa.

In den meisten Teilen des übrigen Europas wurde die Kinderbetreuung zuerst als eine Form sozialer Dienstleistung zur Unterstützung der ärmsten und am stärksten benachteiligten Familien – darunter von minderjährigen Müttern und Frauen, die „gezwungen“ waren, einer Arbeit nachzugehen – entwickelt, während Frauen mit Kleinkindern in „normalen“ Familien zu Hause blieben, um diese zu betreuen. Noch in der jüngsten Vergangenheit wurde dies in den meisten europäischen Ländern als der Regelfall angesehen. In einigen Ländern entstanden in den 60er Jahren neuartige Kinderbetreuungsdienste in Verbindung mit der Verbreitung neuer Bildungstheorien, die deren Bedeutung für die Sozialisierung der Kinder heraushoben. Allerdings waren diese Dienste kaum so angelegt, dass sie eine Hilfe für erwerbstätige Frauen darstellten (z. B. im Hinblick auf die Öffnungszeiten).

Die häusliche Pflege älterer Menschen, die sich nicht gänzlich selbst versorgen können, ist ein relativ neuer Trend, wenn man einmal von den nordischen Ländern absieht. Allerdings ist die Altenpflege in stationären Einrichtungen – die von Seniorenheimen für ältere Menschen, die nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind, bis zu Dauerpflegeheimen und geriatrischen Abteilungen in Krankenhäusern für pflegebedürftige Senioren reichen – in einigen Ländern schon seit langem üblich.

Schließlich sei noch vermerkt, dass in vielen Ländern gut situierte Familien seit eh und je Putz- und Reinigungsarbeiten von Personen ausführen ließen, die nicht zur Familie gehörten. In den letzten Jahrzehnten ist eher ein Rückgang des mit im Hause wohnenden Personals und der Stellen zu beobachten, die eine regelmäßige tägliche Anwesenheit für viele Stunden erfordern, während die Beschäftigung von Haushaltshilfen für eine begrenzte Stundenzahl zugenommen hat. In jüngster Zeit werden haushaltsnahe Dienstleistungen stärker von Familien in Anspruch genommen, für die dies zur Notwendigkeit geworden ist, da alle erwachsenen Mitglieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Die Entwicklung des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen wird in vielfältiger Form von staatlichen Maßnahmen beeinflusst. Dazu gehören Sozialmaßnahmen, die Regulierung des Arbeitsmarktes, die Förderung der Chancengleichheit, die Unterstützung von Familien und Ähnliches. Im Wesentlichen erfolgt diese Einflussnahme durch die Finanzierung und Organisierung von Betreuungsleistungen für Kinder und ältere Menschen. Eine unlängst vorgelegte Bestandsaufnahme zur Literatur und zur Tätigkeit des Europäischen Netzwerks für Kinderbetreuung gibt Auskunft über das Anfang der 90er Jahre in den europäischen Ländern bestehende Leistungsangebot (Europäische Kommission, 1999a).

Auf dem Gebiet der Seniorenbetreuung wurden beträchtliche nationale Unterschiede im Umfang der Bereitstellung stationärer und häuslicher Pflegedienste durch den Staat festgestellt, wobei sich die nordischen Länder und das südliche Europa am oberen bzw. unteren Ende der Skala befinden. Es ist kein offensichtlicher „Substitutions“-Effekt zwischen stationären und häuslichen Pflegediensten zu beobachten, doch lässt sich eine Unterscheidung vornehmen zwischen Ländern mit geringem Angebot an stationären und häuslichen Pflegediensten wie Italien, Portugal und Spanien, Ländern mit durchschnittlichem oder überdurchschnittlichem Angebot an



stationärer Betreuung, aber geringem Angebot an häuslichen Pflegediensten wie Österreich, Deutschland und Irland, Ländern mit durchschnittlichem Versorgungsgrad in beiden Bereichen wie Belgien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden als Spitzenreiter bei der stationären Betreuung und Ländern mit stark ausgebautem Angebot in beiden Bereichen wie Dänemark, Finnland und Norwegen (Europäische Kommission, 1999a).

Auf dem Gebiet der Kinderbetreuung war der Umfang der staatlich finanzierten Betreuung bei Kindern unter 3 Jahren im Allgemeinen recht niedrig, wenn man von den drei nordischen Mitgliedstaaten, Belgien und Frankreich absieht. Anfang der 90er Jahre lag der Anteil in Spanien, Griechenland, Deutschland, Österreich und dem Vereinigten Königreich zwischen 1 und 3 %, in Italien und den Niederlanden zwischen 6 und 8 %, in Portugal bei 12 %, in Belgien, Frankreich und Finnland bei etwa 20 %, in Schweden bei 33 % und in Dänemark bei 50 %. Kinder im Alter zwischen 3 und 6 Jahren wurden in Belgien, Frankreich, Italien und Spanien (ab 4 Jahre) fast vollständig (zu über 90 %) in staatlichen Einrichtungen betreut. Hohe Werte (von über 70 %) waren in Schweden, Dänemark, Deutschland und Österreich zu verzeichnen, ein durchschnittlicher Prozentsatz in Griechenland (64 %) und niedrige Werte (von ungefähr 50 %) in Irland, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Portugal⁽¹¹⁾.

Steigende Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen

Ungeachtet der wichtigen Rolle, die der öffentliche, private und gemeinnützige Sektor bei der Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen spielt, besteht bei einem Großteil der europäischen Bevölkerung noch immer ein latenter Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, zumindest im Hinblick auf Seniorenbetreuung, Kinderbetreuung und Putz- und Reinigungsdienste. Hier einige Beispiele:

- In Frankreich benötigen ungefähr 4,1 Millionen Familien eine Haushaltshilfe.
- In Deutschland sind ungefähr 60 % der Frauen mit Kindern erwerbstätig, und in mehr als der Hälfte aller Familien üben beide Ehepartner einen Beruf aus, jedoch hatten 1992 im alten Bundesgebiet nur 31 % der Kinder im Alter von 3-4 Jahren und 70 % der 4- bis 7-Jährigen Zugang zu Tagesbetreuungseinrichtungen.
- In den Niederlanden besteht eine große Nachfrage nach Haushaltshilfen besonders in Familien, in denen beide Partner erwerbstätig sind: Laut einer Erhebung aus dem Jahre 1995 benötigt jede dritte Familie mehr Unterstützung im Haushalt, insbesondere bei Putz- und Reinigungsarbeiten, bei der Wäsche und beim Bügeln.
- In Italien beschäftigen etwas über 7 % der Familien eine Haushaltshilfe. Bei 4 388 549 bzw. 21,5 % der italienischen Familien gehen alle Erwachsenen einer außerhäuslichen Vollzeitbeschäftigung nach; 11 % der Familien verfügen über keine Haushaltshilfe, würden sie aber benötigen, und 4,2 % brauchen sie sehr dringend.
- In Portugal lassen die Wartelisten erkennen, dass lediglich ein Drittel des Bedarfs an Seniorenbetreuung befriedigt wird und die Nachfrage zunimmt. Bei der Kinderbetreuung wird nur ein Zehntel des Bedarfs gedeckt, wobei im Zeitraum 1990-1996 eine Zunahme um 6,3 % erfolgte.

⁽¹¹⁾ Europäisches Netzwerk für Kinderbetreuung, 1995, in: Europäische Stiftung, 1999.

- In Finnland kann die Nachfrage nach Haushaltshilfen gegenwärtig nur zu knapp 50 % befriedigt werden.
- Im Vereinigten Königreich können die häuslichen Pflegedienstleistungen seit Jahren nicht mit dem Wachstum der älteren Bevölkerung Schritt halten, und die Stellenvermittlungen halten es für unmöglich, den Bedarf an häuslichen Pflegedienstleistungen mit dem vorhandenen Arbeitskräftepotenzial zu decken.

In den Ländern mit dem höchsten Versorgungsgrad steigt die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen offenbar nicht durchgängig an. So wird z. B. in einigen Ländern (wie Finnland und Schweden) das Angebot an Kinderbetreuungsdiensten als bedarfsgerecht angesehen, während in vielen anderen Ländern (z. B. im Vereinigten Königreich, in Irland, den Niederlanden, Portugal und Spanien) noch beträchtlicher Spielraum besteht. Auch die Nachfrage nach Leistungen der Altenpflege schwankt. In einigen Ländern wie den Niederlanden, wo die stationäre Betreuung eine lange Tradition hat, werden die Dienste als ausreichend ausgebaut und gefestigt angesehen, so dass kein nennenswerter Anstieg der Nachfrage erwartet wird, während in anderen (z. B. Italien) das derzeitige Angebot noch weit hinter dem Bedarf zurückbleibt. Ferner möchten wir darauf hinweisen, dass zu den potenziellen Kunden von Betreuungsdiensten für Senioren nicht nur Personen gehören, die sich nicht allein versorgen können oder Pflege benötigen, sondern in zunehmenden Maße auch gesunde, gebildete und vor allem einkommensstarke Personen zählen.

Angesichts dieses großen latenten Bedarfs wurden in den einzelnen Ländern Schätzungen der Zahl der potenziellen Arbeitsplätze im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen durchgeführt. Im Rahmen dieser Studie lieferten wichtige Informanten und politische Dokumente u. a. folgende Zahlen: in Finnland 15 000 Haushaltshilfen, in Dänemark 20 000 Arbeitsplätze in haushaltsnahen Dienstleistungen; in Deutschland 200 000 Arbeitsplätze im Bereich der personenbezogenen Dienste; in Frankreich 477 000 Arbeitsplätze bei gemeindenahen Dienstleistungen und in Portugal 12 000 Arbeitsplätze in der Seniorenbetreuung.

Hindernisse für das Beschäftigungswachstum

Um Angebot und Nachfrage auszugleichen, müssen die Regierungen allerdings eine Reihe von Hindernissen überwinden und vor allem den latenten Bedarf in eine Nachfrage umwandeln, die durch Kaufkraft gestützt ist. Nachstehend finden Sie die wichtigsten Hindernisse, die in den acht Länderberichten festgestellt wurden, unter Angabe des Landes, in dessen Bericht das jeweilige Hindernis genannt wurde. (Das bedeutet jedoch nicht, dass es diese Hindernisse nicht auch in anderen Ländern gibt.)

Wirtschaftliche/finanzielle Hindernisse

- Konkurrenz seitens der Schattenwirtschaft aufgrund der hohen Arbeitskosten (alle Länder);
- ungenügende Kaufkraft einer größeren Einkommensgruppe (z. B. Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland und Portugal);



- geringe Nachfrage nach bestimmten Leistungen (z. B. Gartenarbeit, Seniorenbetreuung – Niederlande);
- genereller Arbeitskräftemangel bei geringer Arbeitslosigkeit oder aufgrund des niedrigen Lohnniveaus und der sonstigen Bedingungen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (z. B. Vereinigtes Königreich und Niederlande).

Kulturelle Hindernisse

- Ausrichtung der Haushalte auf Eigenversorgung (Selbstversorgungswirtschaft – alle Länder);
- keine vollständige soziale Legitimierung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen und Erledigung der eigenen Hausarbeit im Rahmen des geschlechtsspezifischen Rollenverständnisses (alle Länder);
- Wahrung der häuslichen Privatsphäre (z. B. Finnland);
- Abneigung der Verbraucher gegen die unverhohlene Kommerzialisierung der haushaltsnahen Dienstleistungen (z. B. Österreich);
- Aversion gegen die Erbringung von haushaltsnahen Dienstleistungen, die als gering qualifizierte Tätigkeiten gelten und an das einstige Verhältnis zwischen Herrschaft und Dienstpersonal erinnern (z. B. Deutschland);
- in Ländern mit stark ausgebautem staatlichen Sicherungssystem mangelnde Bereitschaft zur Akzeptanz neuer Systeme und Regelungen bei Menschen, die es gewohnt sind, staatliche Leistungen in Anspruch zu nehmen (z. B. Finnland).

Politische und administrative Hindernisse

- Fehlende steuerliche Anreize (z. B. Portugal, Italien und Österreich);
- ungenügende Unterstützung von haushaltsnahen Dienstleistungen durch steuerliche Anreize und Lohnausgleich (z. B. Deutschland);
- negative steuerliche Auswirkungen (z. B. Absetzung der Ausgaben für stationäre Betreuung, jedoch nicht für häusliche Pflege von der Steuer – Portugal);
- handelsrechtliche Bestimmungen (z. B. Österreich);
- geringe Anreize für Existenzgründungen oder zu strenge Kriterien für die Nutzung von Vorteilen – so muss ein Unternehmer z. B. eine Mindestzahl von Tagen pro Jahr arbeiten, um in den Genuss von Steuererleichterungen zu kommen (z. B. Niederlande);
- bürokratische Hindernisse für Existenzgründungen (z. B. Finnland);
- arbeitsmarktpolitische und gesellschaftspolitische Anreize für Frauen, zu Hause zu bleiben; dazu gehören z. B. Finanzhilfen für häusliche Pflege oder Kinderbetreuung und die Verlängerung des Erziehungsurlaubs (z. B. Österreich und Frankreich);
- Gefahr der Nichtbeibehaltung staatlicher Fördermaßnahmen auf lange Sicht (z. B. Frankreich);
- Regelungen zur Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis für zugewanderte Arbeitnehmer (z. B. Österreich).

Organisatorische Hindernisse

- Begrenztes Vermögen von Unternehmern, Marktchancen zu erkennen und Arbeitskräftebedarf und Angebot in Übereinstimmung zu bringen (z. B. Finnland);
- Schere zwischen einem gut etablierten dritten Sektor/staatlichen System und dem privaten Markt (z. B. Italien);
- hohe Kosten (für Arbeitnehmer und Anbieter) der geografischen Mobilität, die für die Erbringung von Dienstleistungen zu Hause erforderlich ist (z. B. Frankreich und Deutschland);
- unzureichende Erfahrungen der Leiter von Unternehmen (z. B. Finnland);
- Unvermögen der Arbeitnehmer, flexibel auf die zahlreichen sich aus der Tätigkeit ergebenden Anforderungen zu reagieren (z. B. Deutschland);
- das frühe Entwicklungsstadium des „Produkts“ in vielen Unternehmen (z. B. Finnland);
- mangelnde Bereitschaft von Unternehmern, Investitionen durchzuführen und Risiken zu übernehmen (z. B. Finnland);
- die geringe Zahl von neu gegründeten mittelständischen Unternehmen in bestimmten Gegenden (z. B. Vereinigtes Königreich).

Berufliche Hindernisse

- In manchen Ländern das Fehlen präzise bezeichneter Berufsfelder, die zwischen hoch qualifiziert und ungelernt angesiedelt sind; beispielsweise behördlich registrierte Kinderbetreuer (z. B. Italien);
- Arbeitskräftemangel aufgrund der Unattraktivität der Arbeitsplätze (z. B. Niederlande, Vereinigtes Königreich und Deutschland);
- die Tatsache, dass die Nachfrage nach Seniorenbetreuung teilweise durch ehrenamtliche Tätigkeit befriedigt wird (z. B. Niederlande);
- unzureichende Ausbildungskapazität (z. B. Vereinigtes Königreich).

Beschäftigungstendenzen

Aus vielerlei Gründen ist es äußerst schwierig, die Entwicklung der Arbeitsplatzsituation im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen richtig darzustellen und die neuesten Tendenzen zu erkennen.

- Die statistischen Quellen (z. B. Arbeitskräfteerhebung oder Statistik der wirtschaftlichen Tätigkeiten; Sozialversicherungsträger usw.) sind von Land zu Land unterschiedlich, da sie mit verschiedenen Konzepten und Berufsbeschreibungen arbeiten, so dass es sehr schwer ist, ein Bild der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen zu erhalten bzw. das Beschäftigungsniveau in den EU-Mitgliedstaaten miteinander zu vergleichen.
- In einigen Bereichen wie den Putz- und Reinigungsdiensten ist es unmöglich, zwischen Einzelpersonen und Firmen zu unterscheiden, die für Familien Dienstleistungen erbringen, und solchen, die für Unternehmen tätig sind.
- Nicht alle Länder verfügen über detaillierte Angaben zu einzelnen Tätigkeiten bei haushaltsnahen Dienstleistungen, so dass es nicht möglich ist, systematische Unterscheidungen zwischen den in dieser Studie herausgearbeiteten Teilsektoren vorzunehmen.
- Einige Tätigkeiten (wie Haushaltshilfe) umfassen naturgemäß mehr als eine Aufgabe.



Unter diesem Vorbehalt stellen wir hier die Informationen zur Verfügung, die wir anhand der acht Länderberichte zusammentragen konnten, sowie einige zusätzliche Daten aus anderen Ländern. Soweit dies möglich war, gaben wir Daten aus Arbeitskräfteerhebungen den Vorzug.

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze in den einzelnen Tätigkeitsbereichen innerhalb der Zeiträume, für die Angaben zu den jeweiligen Ländern zur Verfügung standen; die Richtung des Beschäftigungstrends (negativ, positiv oder gleich bleibend) sowie die durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent.

Tabelle 1 Beschäftigungstrends bei haushaltsnahen Dienstleistungen

Land	Tendenz	Tätigkeit	Zahl der Arbeitsplätze	Zeitraum	Durchschnittliche jährliche Veränderung (%)
Deutschland (*)	steigend	Kinderbetreuer	+204 %	1961-1987	+8
	steigend	Altenpfleger	+75 000	1980-1999	Keine angabe
	steigend	Angestellte in Privathaushalten	von 36 051 auf 39 825	1997-1999	+5
	steigend	Hauswirtschaftler	von 203 563 auf 206 080	1998-1999	+1
	steigend	Mitarbeiter im Hotel-, Restaurant- und Cateringbereich	von 342 000 auf 404 000	1995-1999	+5
Frankreich	steigend	Betreuer in Kindertagesstätten	von 248 400 auf 411 000	1985-1993	+8
	steigend	Tagesmütter und Familienpflegerinnen	von 188 244 auf 222 000	1982-1998	+1
	steigend	Haushaltsdienstleister	von 330 000 auf 522 364	1982-1998	+4
	sinkend	Mitarbeiter von Wäschereien und Reinigungen	von 19 622 auf 18 178	1990-1996	-1
	steigend	Mitarbeiter von Cateringdiensten	von 321 487 auf 387 519	1990-1996	+3
Italien	steigend	Qualifizierte Tätigkeiten bei Dienstleistungen für Privathaushalte	von 36 282 auf 60 728	1991-1996	+13
	steigend	Mitarbeiter in Kooperativen für Sozialdienste	von 2 300 auf 4 800	1994-1996	+54
	sinkend	Mitarbeiter von Wäschereien und Reinigungen	von 44 989 auf 42 536	1991-1996	-1
	steigend	Mitarbeiter von Cateringdiensten	von 292 235 auf 313 134	1991-1996	+1
Niederlande	steigend	Betreuer in Kindertagesstätten	von 22 543 auf 27 534	1992-1997	+4

Land	Tendenz	Tätigkeit	Zahl der Arbeitsplätze	Zeitraum	Durchschnittliche jährliche Veränderung (%)
Niederlande	steigend	Hauspfleger (Vollzeit)	von 100 500 auf 104 700	1993-1996	+1
	gleich bleibend	Hauspfleger (Vollzeiteinheiten)	von 49 000 auf 48 900	1993-1996	–
	steigend	Eingetragene Angestellte in Haushalten	von 28 000 auf 42 000	1987-1997	+5
Österreich	steigend	Betreuer in Kindertagesstätten	von 22 543 auf 27 534	1992-1997	+4
	steigend	Mitarbeiter von Sozial- und Wohlfahrtsdiensten	von 12 800 auf 26 200	1992-1997	+21
	steigend	Hauswirtschaftler und Dienstmädchen	von 41 900 auf 44 100	1992-1997	+1
	sinkend	Mitarbeiter von Wäschereien und Reinigungen	von 4 700 auf 4 300	1995-1999	–2
	steigend	Köche und Küchenhilfen	von 69 500 auf 71 500	1992-1997	+1
Portugal	steigend	Haushaltshilfen und sonstige Reinigungsdienste	von 210 000 auf 263 000	1987-1997	+3
	steigend	Tagesmütter, Haushaltshilfen und ähnliche Tätigkeiten	von 30 200 auf 89 100	1991-1998	+28
	steigend	Mitarbeiter von Wäschereien und Reinigungen	von 2 917 auf 4 280	1991-1997	+8
	steigend	Köche, Servierkräfte und andere Restaurantmitarbeiter	von 142 200 auf 190 100	1991-1998	+5
Finnland	sinkend	Betreuer in Kinderbetreuungseinrichtungen	von 57 186 auf 45 628	1990-1993	–7
	sinkend	staatliche Hauspfleger	von 12 697 auf 12 086	1990-1993	–2
	steigend	Unternehmer im sozialen Sektor	von 64 auf 204	1990-1993	+73
Vereinigtes Königreich	steigend	Kindergärtnerinnen	von 70 400 auf 109 500	1992-1998	+8
	steigend	eingetragene Tagesmütter	von 74 600 auf 94 700	1988-1998	+3
	steigend	Leiter von Spielgruppen	von 21 700 auf 25 300	1992-1998	+2
	steigend	Mitarbeiter von Cateringdiensten	von 1 160 100 auf 1 241 330	1992-1998	+1
	steigend	Pfleger und Betreuer	von 298 580 auf 505 080	1992-1998	+12

(*) Bisher gibt es in Deutschland keinerlei Erhebungen zur Beschäftigung in haushaltsnahen oder personenbezogenen Dienstleistungen. Die angegebenen Zahlen beziehen sich lediglich auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Quelle: Länderberichte.

Die Unterschiedlichkeit der Berufsbezeichnungen und der Zeiträume, für die Angaben zur Verfügung stehen, mahnt zur Vorsicht bei der Interpretation dieser Daten. Es ist jedoch



offensichtlich, dass die Beschäftigungstrends im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen bei den meisten angegebenen Tätigkeitsfeldern in eine positive Richtung gehen. In den in dieser Studie erfassten acht Ländern entstand eine beachtliche Zahl von neuen Arbeitsplätzen. Der Fall Finnland zeigt, dass der allgemeine Trend das Ergebnis von Arbeitsplatzverlusten in bestimmten Bereichen (vielfach im öffentlichen Sektor) und Zuwächsen in anderen Bereichen (oftmals im privaten oder dritten Sektor) sein könnte. Das betrifft insbesondere Länder mit einem stark ausgebauten sozialen Sicherungsnetz. Das Beispiel der häuslichen Pflege in den Niederlanden lässt erkennen, dass eine größere Anzahl von Arbeitsplätzen nicht automatisch mehr Beschäftigung im Sinne von mehr Vollzeiteneinheiten ergibt. Die Teilbereiche werden nachstehend im Einzelnen untersucht.

Kinder- und Seniorenbetreuung

Die erfassten Daten (die sich weitgehend auf Veränderungen in den 90er Jahren beziehen und teilweise auf die 80er Jahre zurückgehen) zeugen in allen Ländern vom Beschäftigungswachstum im Bereich der Betreuungstätigkeiten. Keinerlei Steigerung war vielfach in Ländern und Teilbereichen zu beobachten, in denen das Angebot an Dienstleistungen bereits groß war.

Einige Länder behandeln in ihren nationalen Statistiken Betreuungstätigkeiten für Kinder und ältere Menschen gemeinsam, so dass es unmöglich ist, zwischen diesen Teilbereichen zu unterscheiden. Das trifft auf Italien und zum Teil auch auf Portugal zu. Allerdings ist eine Zunahme der Anzahl der Arbeitsplätze in diesen beiden Ländern deutlich zu erkennen, zählt man alle im Bereich der Betreuung Tätigen zusammen:

- In Italien stieg die Zahl der Personen, die im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen qualifizierte Tätigkeiten verrichten, im Zeitraum 1991-1996 um 24 446, und allein bei den Kooperativen im Sozialbereich (die Betreuungs- und Bildungsleistungen anbieten) verdreifachte sich die Zahl der Mitarbeiter zwischen 1994 und 1998 (von 38 000 auf 108 000).
- In Portugal nahm die Zahl der Tagesmütter, Haushaltshilfen und ähnlichen Tätigkeiten im Zeitraum 1991-1998 um 59 900 zu.

In den anderen Ländern können die Teilbereiche Kinder- und Seniorenbetreuung gesondert untersucht werden.

Im Bereich der Kinderbetreuung scheint die Beschäftigung mit Ausnahme von Finnland (und möglicherweise auch anderer nordischer Staaten), wo der Bedarf bereits recht gut gedeckt ist, in allen Ländern zuzunehmen. Das war angesichts des Rückgangs der Geburtenraten in allen Ländern nicht unbedingt zu erwarten und dürfte direkt auf die gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückzuführen zu sein.

Kinderbetreuer lassen sich zwei Hauptkategorien zuordnen: diejenigen, die in ihrer eigenen Wohnung (Tagesmütter) bzw. im Haus des Nutzers (Babysitter, häusliche Pflegehelfer) tätig sind, und diejenigen, die in separaten Einrichtungen arbeiten.

Die Mitarbeiterzahl der Kindertageseinrichtungen erhöhte sich in Österreich zwischen 1992 und 1997 um 4 991, in den Niederlanden im Zeitraum 1990-1996 um 13 100, in Frankreich (OECD,

1997) zwischen 1985 und 1993 um 163 000. In Portugal lag die Zahl der Beschäftigten in Kindergärten 1993 noch bei 9 886, während 1997 11 913 Personen auf dem Gebiet der Vorschulerziehung tätig waren. Im Vereinigten Königreich stieg die Zahl der Kindergärtnerinnen von 1992 bis 1998 um 39 100 und die der Leiter von Spielgruppen um 3 600. Im Gegensatz dazu ging die Zahl der Arbeitsverhältnisse in finnischen Kinderbetreuungseinrichtungen (die fast ausschließlich staatlich sind) von 1990 bis 1993 um 11 558 (während einer Rezession) zurück und nahm danach auch nicht wieder zu.

Auch bei der ersten Gruppe, den im häuslichen Bereich tätigen Kinderbetreuern, war in einigen Ländern ein hoher Zuwachs zu verzeichnen. So nahm z. B. die Zahl der Tagesmütter und Familienpflegerinnen in Frankreich im Zeitraum 1982-1998 um 33 756 und im Vereinigten Königreich zwischen 1988 und 1998 um 20 100 zu⁽¹²⁾.

Die Tendenz zum Beschäftigungswachstum im Bereich der Kinderbetreuung wurde auch durch die 16 kommunalen Studien erhärtet. Unterschiedlich ist allerdings die Art der Dienstleistungen, bei denen das größte Potenzial vorhanden ist.

- In Rom ergibt sich der gegenwärtige Anstieg der Beschäftigung im Bereich der Kinderbetreuung einerseits aus dem Ausbau des Netzes städtischer Einrichtungen für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren und andererseits aus der Einführung von zwei neuen Arten von Dienstleistungen mit unterschiedlichen Öffnungszeiten und Bildungsangeboten. Im Dezember 1998 wurden in den städtischen Kindergärten 140 neue Kindergärtnerinnen eingestellt, und weitere Arbeitsplätze dürften in den zusätzlichen 27 Kindergärten geschaffen werden, die in den kommenden vier Jahren eröffnet werden sollen. Allerdings hat die Einführung neuer Arten von Dienstleistungen noch nicht zur Schaffung einer signifikanten Zahl von neuen Arbeitsplätzen geführt, doch könnte das durchaus geschehen, wenn Projekte, die unlängst mit Mitteln ausgestattet wurden, in Angriff genommen werden.
- Die Stadt Linz, wo Kinder zwischen 3 und 6 Jahren bereits voll versorgt werden können, beabsichtigt keinen weiteren Ausbau, will sich dafür aber auf die qualitative Verbesserung der Betreuungsleistungen konzentrieren. Was die Erweiterung von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren anbelangt, so wartet die Stadt Linz auf die Ergebnisse der Konsultationen zu Kinderbetreuungsschecks. Es besteht eine anhaltende Nachfrage nach Plätzen in Kindergruppen, die aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht befriedigt werden kann; somit besteht auch hier ein Potenzial für neue Arbeitsplätze.
- In Berlin-Friedrichshain ist der Versorgungsgrad so hoch, dass alle Kinder von Eltern, die dies wünschen, in einer Krippe oder einem Kindergarten betreut werden können. Allerdings besteht seitens der Eltern (insbesondere Alleinerziehenden), deren Arbeitszeit sich mit den gegenwärtigen Kindergartenzeiten nicht vereinbaren lässt, eine wachsende Nachfrage nach Tagesmüttern und Einrichtungen mit flexiblen und erweiterten Öffnungszeiten.

Ein Sektor, in dem in verschiedenen Ländern der Bedarf an Dienstleistungen zunimmt und ein potenzieller Beschäftigungszuwachs besteht, ist der Hortbereich für Schüler im Grundschulalter. Das Leistungsangebot schwankt von Ort zu Ort, oftmals sogar in der gleichen Stadt. So bestehen z. B. im Berliner Stadtbezirk Friedrichshain lediglich drei Einrichtungen dieser Art, im Wedding jedoch bereits 33, zumeist in freier Trägerschaft. Auch in den Orten Purmerend und Zaanstad in

(12) „Eingetragene Tagesmutter“.



den Niederlanden besteht eine große unbefriedigte Nachfrage nach Kinderbetreuung, und das größte Problem scheint in der Betreuung von Kindern über 4 Jahre zu bestehen, für die es viel zu wenige außerschulische Möglichkeiten gibt.

Hinzu kommt ein großer Bedarf an Hortbetreuung für Oberschüler. In der Stadt Leeds bestehen z. B. 106 Jugendclubs, die 2 223 Kinder aufnehmen können. Ungefähr ein Drittel von ihnen sind das ganze Jahr über offen, die übrigen lediglich während der Schulzeit. Nur vier von ihnen sind für die Belange von Kindern im Oberschulalter da (gerade einmal 126 Plätze für Kinder unter 14 Jahren). Gegenwärtig wird in diesem Bereich sehr viel getan, da zum einen der Bedarf wächst und zum anderen staatliche Mittel bereitstehen.

Die Studie zur Seniorenbetreuung befasst sich in erster Linie mit nichtstationärer Betreuung, die entweder zu Hause oder in Tageseinrichtungen erfolgt. Über die letzten 10 bis 15 Jahre hat die Beschäftigung in diesem Dienstleistungsbereich in den meisten Ländern zugenommen.

- Im Vereinigten Königreich war im Zeitraum 1992-1998 ein Anstieg der Zahl der Pfleger und Betreuer um 206 500 zu verzeichnen.
- Zu der in Frankreich zwischen 1991 und 1997 neu geschaffenen großen Zahl von Arbeitsplätzen in haushaltsnahen Dienstleistungen (etwa 190 000) gehören Haushaltshilfen und Hausangestellte, deren Dienste vor allem von älteren Personen in Anspruch genommen werden.
- In den Niederlanden nahm die Zahl der Hauspfleger zwischen 1993 und 1996 um 4 210 zu; die Vorhersagen für die kommenden zwei Jahre sprechen von „passablen“ Beschäftigungsaussichten für minderqualifizierte und von „durchschnittlichen“ Aussichten für hoch qualifizierte Arbeitnehmer.
- Die Zahl der Arbeitsplätze in der Altenpflege erhöhte sich in Deutschland zwischen 1995 (mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung) und 1998 um 75 000.
- In Österreich erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten im Sozialbereich (wazu Haushaltshilfen und andere Altenpfleger gehören) von 1992 bis 1997 um 13 400.
- Wenngleich es in Portugal nicht möglich ist, in den Statistiken Altenpfleger von anderem Betreuungspersonal zu unterscheiden, ergibt sich ein indirekter Hinweis auf ein Beschäftigungswachstum aus einer Zunahme der Einrichtungen, die häusliche Betreuung und Tagespflege für Senioren an beiden untersuchten Orten anbieten. Daneben hat sich auch die Zahl der stationären Pflegeeinrichtungen erhöht.
- In Italien, wo es ähnliche Schwierigkeiten bei der Ermittlung neuer Arbeitsplätze gibt, ist das Beschäftigungswachstum dagegen nicht so augenscheinlich. Dem Anschein nach nahm die Beschäftigung in staatlich finanzierten häuslichen Pflegediensten nur dort zu, wo die örtlichen Behörden diese Dienstleistungen planmäßig ausbauten, wie dies in Florenz der Fall ist, jedoch nicht in Rom. Die in den „Gelben Seiten“ aufgeführten häuslichen Betreuungs- und Pflegeunternehmen weisen zwischen 1995 und 1999 lediglich eine geringe Zunahme in Rom, jedoch nicht in Florenz auf, und nach Ansicht wichtiger Informationsquellen nimmt die nicht angemeldete Tätigkeit von Haushaltshilfen unaufhörlich zu, was jedoch nicht nachprüfbar ist.

Andererseits ist der Beschäftigungstrend in einigen Ländern negativ, wenn man Vollzeiteinheiten zugrunde legt. In den Niederlanden z. B., wo Teilzeitarbeit weit verbreitet ist, ging die Vollzeitbeschäftigung auf dem Gebiet der häuslichen Betreuung im Zeitraum 1993-1996 leicht zurück (von 49 000 auf 48 900). Gleiches trifft auch auf bestimmte Segmente oder Sektoren zu.

- In Deutschland sind die Arbeitsmarktsegmente Pflege und Betreuung anscheinend gesättigt.
- Wie auch in anderen nordischen Ländern, in denen seit langem ein gut ausgebautes Netz von Pflegeleistungen besteht, war in Finnland während des konjunkturellen Abschwungs 1990-1993 ein Rückgang der Stellen für staatliche Hauspfleger (um 611) zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum stieg allerdings die Zahl der im sozialen Bereich tätigen privaten Unternehmen von 64 auf 204. Im Rahmen des Förderprogramms für Existenzgründer im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen entstanden 1998 und 1999 608 neue Arbeitsplätze (siehe Kapitel 3).

Schließlich müssen wir bei der Bewertung des Beschäftigungswachstums eine gewisse Überschneidung zwischen Seniorenbetreuung und Putz- und Reinigungsarbeiten berücksichtigen, die sowohl von Haushaltshilfen (hier im Sektor Putz- und Reinigungsdienste erfasst) und Pflégern (hier in der Seniorenbetreuung erfasst) übernommen werden.

Putz- und Reinigungsdienste

Eine Analyse der Beschäftigungstrends gestaltet sich bei den häuslichen Putz- und Reinigungsdiensten noch komplizierter, da hier Schwarzarbeit weit verbreitet ist. In Ländern, für die Schätzungen vorliegen, gehen 50 bis 80 % der betreffenden Personen einer nicht angemeldeten Beschäftigung nach.

- Wie aus einigen Studien hervorgeht, sind in Österreich 70 % der Tätigkeiten in haushaltsnahen Dienstleistungen nicht angemeldet; wieder andere beziffern die Zahl der Schwarzarbeiter in österreichischen Haushalten mit 60 000 bis 300 000, wobei lediglich 5 000 Personen bei den Behörden gemeldet sind.
- In Frankreich heißt es in einer Studie aus dem Jahre 1997, dass auf jeden angemeldeten Beschäftigten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich fünf Schwarzarbeiter kommen.
- Über die Hälfte der im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich Beschäftigten in Deutschland – das sind über 2 Millionen Personen – arbeiten in der Schattenwirtschaft.
- In Italien wird das Verhältnis zwischen regulärer Beschäftigung und Schwarzarbeit auf 1 : 3 geschätzt.

Nicht jede Tätigkeit, die den Behörden nicht gemeldet ist und bar bezahlt wird, ist illegal. So bestehen z. B. in einigen Ländern (wie den Niederlanden) Mindestgrenzen, unterhalb deren ein Einkommen für Steuer- oder Sozialversicherungszwecke nicht angegeben werden muss, und viele Frauen verrichten häusliche Putz- und Reinigungsarbeiten lediglich einige Stunden pro Woche.

Wird die nicht angemeldete Tätigkeit berücksichtigt (was möglich ist, wenn es sich bei der Quelle um eine Arbeitskräfteerhebung, nicht aber um Sozialversicherungsstatistiken handelt), dann haben die haushaltsnahen Dienstleistungen in den meisten Ländern zugenommen.



- In Österreich z. B. ist die Zahl der Hauswirtschafter und Dienstmädchen im Zeitraum 1992-1997 um 2 200 gestiegen.
- In den Niederlanden nahm die Zahl der eingetragenen Beschäftigten in Privathaushalten zwischen 1987 und 1997 um 14 000 zu.
- In Portugal erhöhte sich die Zahl der Haus-, Putz- und Reinigungsarbeiten verrichtenden Personen im Zeitraum 1991-1998 um 53 000.
- In Deutschland stieg die Zahl der Hauswirtschafter zwischen 1998 und 1999 um 2 517.
- In Frankreich wurden 1998 im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich 192 000 Personen mehr beschäftigt als 1982.

Es ist schwer, im Vereinigten Königreich und in Italien zuverlässige Informationen zu finden, da in den Statistiken kein Unterschied zwischen häuslichen und industriellen Reinigungsdiensten gemacht wird. Allerdings vermerkten Marktforschungsinstitute und andere auf diesem Gebiet tätige Einrichtungen eine steigende Nachfrage in diesem Sektor. In Finnland entstanden 1998 und 1999 im Ergebnis eines neuen Förderprogramms gerade einmal 608 neue Arbeitsplätze – wesentlich weniger als erwartet (siehe Kapitel 3).

In einigen Ländern, in denen wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit eingeleitet wurden (wie Deutschland und Italien), ist die angemeldete Beschäftigung laut Sozialversicherungsstatistik zurückgegangen, während in Ländern wie Frankreich, wo solche Maßnahmen bereits umgesetzt werden, in beiden Bereichen eine Zunahme festzustellen ist.

Die Zahl der Beschäftigten in Wäschereien und bei Bügeldiensten ist in mehreren Ländern zurückgegangen.

- In Italien gab es 1996 2 453 weniger Beschäftigte in Wäschereien und Reinigungen als 1991 und 6 956 weniger als 1981.
- In Österreich ging deren Zahl zwischen 1995 und 1999 um 400 zurück.
- In Frankreich nahmen die Beschäftigten im Zeitraum 1991-1996 um 1 444 ab (nachdem bereits zwischen 1981 und 1991 ein Rückgang um 4 895 zu verzeichnen gewesen war).

Dagegen verläuft der Trend in Portugal positiv, denn hier stieg die Zahl der Beschäftigten in Wäschereien und Reinigungen zwischen 1992 und 1997 um 1 363. Diese Art von Unternehmen ist u. a. auch Gegenstand der örtlichen Beschäftigungsinitiativen, die im Rahmen des Nationalen Beschäftigungsplans finanziert werden.

In einigen Ländern wurden zahlreiche „traditionelle“ Wäscherei- und Reinigungsdienste kleiner ortsansässiger Firmen durch Selbstbedienungs-Waschsalons ersetzt, die häufig im Rahmen von Franchise-Vereinbarungen betrieben werden. Obwohl damit neuen Kleinunternehmern, die ihr eigenes Geschäft eröffnen wollen, gewisse Vorteile geboten und den Nutzern auch bestimmte Qualitätsstandards garantiert werden, führt diese Art von Unternehmen zu keinen umfangreichen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Garten- und Reparaturarbeiten

Neben den Putz- und Reinigungsdiensten gibt es im Zusammenhang mit der Hauswirtschaft noch andere Tätigkeitsfelder, die traditionell Männern vorbehalten waren. Dazu liegen noch immer nur spärliche Angaben vor, und es ist schwierig, sie aus Statistiken abzuleiten.

Im Allgemeinen nimmt die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen zu und schafft somit ein Potenzial für neues Beschäftigungswachstum. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen aber erhebliche Unterschiede. In Ländern mit einer stark ausgeprägten handwerklichen Tradition, die auch kleine Reparaturbetriebe einschließt, entwickeln sich bestimmte Dienstleistungsbereiche rückläufig, was mit einer umfassenden Krise des Handwerks zusammenhängt. Gleichzeitig bieten nicht dem Handwerk zuzurechnende Betriebe zunehmend kleine Reparaturen und hauswirtschaftliche Dienste an, z. B. multifunktionale Agenturen, eine neue, aufstrebende Kategorie von Anbietern, sowie Kapitalgesellschaften über Franchise-Systeme.

Ein Beispiel für eine Agentur, die hauswirtschaftliche Dienstleistungen anbietet, ist das *Momo-Auftragsbüro* in Berlin-Mitte. Bei diesem 1998 gegründeten Ein-Frau-Unternehmen handelt es sich um ein Netzwerk, das nicht nur gebündelte Angebote im Bereich der Haus- und Wohnungsreparatur unterbreitet, sondern auch technische Dienstleistungen (PC-Probleme) und soziale Unterstützung (Haushaltshilfen, Seniorenbetreuung, Kulturangebote) vermittelt. Die Kosten dieser Vermittlungstätigkeit werden vom Auftragnehmer (10 % Provision auf das Auftragsvolumen) getragen. Ein weiteres Beispiel ist die von drei Frauen in Rom gegründete Agentur „Quadrifoglio“. Jedes Jahr wählt das Unternehmen 400 bis 500 Personen aus, die verschiedene Dienstleistungen anbieten (Haushaltshilfen, Babysitter, Servierpersonal, Köche, Kraftfahrer, Klempner, Tischler, Schlosser, Gärtner, Elektriker, Partyservice usw.). In den Niederlanden schloss sich „Thuiszorg Zaanstreek/Waterland“, eine auf dem Gebiet der Kinder- und Seniorenbetreuung tätige staatliche Agentur, mit dem Unternehmen Klussenier BV zusammen, um einen Dienst für alle anfallenden Tätigkeiten und Gartenarbeit ins Leben zu rufen. Die letztgenannte Firma (der Name bedeutet so viel wie „Kleinarbeiten“) setzt sich für Qualität und einen schnellen und professionellen Dienst ein. Sie übernimmt sogar die Garantie für die ausgeführten Arbeiten. Zu den angebotenen Dienstleistungen gehören: Kücheneinbau, Schlosser-, Maler-, Klempner-, Tischler-/Zimmer-, Gartenarbeiten und sonstige Tätigkeiten für Privathaushalte. Vor kurzem wurde in Finnland ein Anreiz für die Gründung solcher Unternehmen geschaffen, indem Steuersenkungen für Familien und direkte Beihilfen für Unternehmen gewährt werden, wenn sie hauswirtschaftliche Dienste, kleine Reparaturen und Gartenarbeiten für Privathaushalte übernehmen.

Catering

Die Beschäftigung im Bereich Catering hat in allen Ländern zugenommen. In Italien erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Teilbereich im Zeitraum 1991-1996 um 20 899, in Portugal zwischen 1991 und 1998 um 47 900, in Österreich im Zeitraum 1992-1997 um 2 000, in Frankreich von 1991 bis 1996 um 66 032 und im Vereinigten Königreich zwischen 1992 und 1998 um 81 230. Diese Daten beziehen sich gewöhnlich auf die Gesamtbeschäftigung im



Cateringsektor. In einigen Ländern wie Italien jedoch, wo Beschäftigungsstatistiken zu verschiedenen Arten von Cateringdiensten zur Verfügung stehen, scheinen vor allem die innovativsten und weniger die traditionellen Restaurants Zuwächse zu verzeichnen.

Das Beschäftigungswachstum in diesem Teilbereich ergibt sich daraus, dass Auswärtsessen im Trend liegt (durch mehrere Markterhebungen belegt) und den erwerbstätigen Familienmitgliedern immer weniger Zeit bleibt, ihr Essen zu Hause zuzubereiten. Der steigende Bedarf wird durch Take-away-Restaurants und -Lebensmittelläden, ein größeres und breiter gefächertes Angebot an Fertiggerichten sowie eine zunehmende Zahl von Unternehmen gedeckt, die eine eigene Kantine unterhalten (auch wenn die Zunahme möglicherweise auf die Auslagerung von Dienstleistungen zurückzuführen ist, die vorher im betrieblichen Rahmen erbracht wurden).

Hinzu kommt das sozial ausgerichtete Segment des Cateringteilbereichs für ältere Menschen oder andere Personen, denen die Zubereitung der Mahlzeiten möglicherweise schwer fällt. Diese Dienstleistungen liegen vielfach in den Händen der Gemeinden oder werden im Rahmen sozialstaatlicher Regelungen an den dritten Sektor vergeben. Der Einsatz ehrenamtlicher Helfer beim Mahlzeitendienst „Essen auf Rädern“ ist weit verbreitet. In Wien sind diese Dienstleistungen in den letzten Jahren zurückgegangen, da gewerbliche Unternehmen in zunehmendem Maße Tiefkühlkost und Fertiggerichte liefern. Vergleichbar mit dem „Essen auf Rädern“ ist der Einkaufsservice, bei dem Waren in den Geschäften abgeholt und in die Wohnung des Kunden geliefert werden. Diese Dienste werden von Supermärkten organisiert, zum Teil auch von spezialisierten Unternehmen, deren Zielgruppe ältere Menschen sind und die mit häuslichen Pflegediensten zusammenarbeiten (eine solche Organisation gibt es z. B. in der finnischen Stadt Tampere).

Feststellungen und Erkenntnisse zum Beschäftigungswachstum bei haushaltsnahen Dienstleistungen

Den Abschluss dieses Kapitels bilden eine Reihe von Feststellungen und Erkenntnissen zum Beschäftigungswachstum bei haushaltsnahen Dienstleistungen.

- In allen Ländern existiert ein erheblicher latenter Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, wenngleich von Land zu Land Unterschiede hinsichtlich des Umfangs dieses Bedarfs und der Art der benötigten Dienstleistungen bestehen.
- Die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen hat bereits zur Schaffung einer beträchtlichen Zahl von bezahlten Tätigkeiten geführt. Kinderbetreuung und Catering sind nahezu überall die beiden Teilbereiche, in denen das Beschäftigungswachstum am stärksten ins Auge fällt. In einigen Ländern ist auch eine weniger ausgeprägte, aber dennoch sichtbare Zunahme der Seniorenbetreuung und der Putz- und Reinigungsdienste zu verzeichnen. Die Situation in der Sparte Reparaturen/Instandsetzung ist nicht so leicht zu ergründen und vermutlich von Land zu Land unterschiedlich.
- In den meisten Ländern fällt die Schwarzarbeit stark ins Gewicht. Wo Angaben vorlagen, machte sie z. B. zwischen 50 und 80 % der haushaltsnahen Tätigkeiten aus.

- Schwierigkeiten bei der Ausweitung der haushaltsnahen Dienstleistungen treten angebots- wie nachfrageseitig auf und umfassen eine Reihe wirtschaftlicher, finanzieller, kultureller, politischer, administrativer und beruflicher Hindernisse. Insbesondere das Problem der Umwandlung des latenten Bedarfs in eine durch Kaufkraft gestützte Nachfrage hat sowohl eine finanzielle Seite, die durch Maßnahmen zur Ankurbelung der Nachfrage berücksichtigt werden soll, als auch eine kulturelle Seite, die mit der gesellschaftlichen Legitimierung der Inanspruchnahme derartiger Dienstleistungen durch Familien und Frauen zusammenhängt.



Kapitel 3

Die Entwicklung der haushaltsnahen Dienstleistungen – Akteure und Konzepte

Dieses Kapitel veranschaulicht, wie die Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen durch die Mitwirkung und Handlungsweise verschiedener nationaler, regionaler und lokaler Akteure aus dem öffentlichen, privaten und dritten Sektor beeinflusst wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der jüngsten Entwicklung der Rolle, die diese drei Sektoren bei der Förderung der Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich spielen.

Die Rolle der Akteure des öffentlichen, privaten und dritten Sektors

Der im vorhergehenden Kapitel beschriebene Ausbau der Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich wird nicht nur durch soziale, kulturelle und marktbestimmte Tendenzen beeinflusst, sondern auch durch die Handlungsweise konkreter Akteure, d. h. im öffentlichen, privaten und dritten Sektor agierende Unternehmen und Einrichtungen. Der Einfluss dieser drei Sektoren schwankt in Abhängigkeit vom Entwicklungsstadium der einzelnen Länder und den in letzter Zeit erfolgten Veränderungen. Somit erkennen wir sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten, die sich oftmals aus Maßnahmen auf europäischer Ebene ergeben. In den nachfolgenden Abschnitten vermitteln wir Informationen aus den Länderberichten über die Rolle der staatlichen Stellen, der Privatunternehmen und des dritten Sektors bei der Förderung der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen in den letzten Jahren.

Die Rolle des Staates auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene

In der Mehrzahl der Länder haben die staatlichen Behörden Maßnahmen auf nationaler Ebene eingeleitet, durch die günstige Voraussetzungen für die Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen bzw. bestimmter Teilbereiche der haushaltsnahen Dienstleistungen geschaffen

wurden. In den acht Länderberichten waren insgesamt 24 Maßnahmen dieser Art aufgeführt. Sie lassen sich danach untergliedern, ob sie im Wesentlichen arbeitnehmer- (2), nutzer- (14) oder arbeitgeber-/unternehmerorientiert (9) sind⁽¹³⁾.

Tabelle 2 Wesentliche einzelstaatliche Maßnahmen, die die Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen beeinflusst haben

Arbeitnehmerorientierte Maßnahmen	D	F	I	NL	A	P	FIN	UK
1. Förderung der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen für Gruppen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit (vorher erwerbstätige Arbeitslose; Frauen, ältere Frauen; Zuwanderer)	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Regelung des Arbeitsentgelts und der Qualifikation von Arbeitnehmern im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich		X			X			X
Nutzerorientierte Maßnahmen								
3. Förderung von öffentlich/privaten Partnerschaften zur Bereitstellung der Dienstleistungen	X	X	X		X		X	X
4. Planung einer erweiterten Seniorenbetreuung		X	X		X		X	X
5. Planung einer erweiterten Kinderbetreuung		X	X	X	X	X		X
6. Schaffung von gemeindenahen Betreuungs- und Pflegeangeboten anstelle von stationären Einrichtungen (Deinstitutionalisierung)		X	X	X	X	X		X
7. Festlegung von Qualitätsnormen	X	X	X		X			X
8. Förderung eines flexiblen und kundengerechten Leistungsangebots		X	X					X
9. Steuererleichterungen für Familien (Bedürftigkeitsprüfung)		X						X
10. Steuererleichterungen für Familien (Bevorzugung der niedrigen Einkommensgruppen, der Selbständigen und der nicht tariflich abgesicherten Arbeitnehmer)		X		X				X
11. Steuererleichterungen für Familien (keine Bedürftigkeitsprüfung)	X	X					X	
12. Betreuungsgeld für Eltern von noch nicht schulpflichtigen Kindern und/oder pflegende Familienangehörige	X	X			X		X	X
13. Subventionierung der Kosten für Dienstleistungen (insgesamt oder teilweise), die von „zugelassenen“ Anbietern (Unternehmen oder Selbständigen) erbracht werden		X		X			X	X
14. Vereinfachung der Einhaltung der Sozialversicherungspflicht für einzelne Arbeitgeber	X	X						
15. Übergang von der direkten Bereitstellung von Dienstleistungen zu Zahlungen an Familien, damit sie Dienstleistungen erwerben können (Gutscheine für Dienstleistungen, Familienbeihilfen)		X					X	X
16. Bereitstellung ausreichender Informationen über bestehende Leistungsangebote		X						X

⁽¹³⁾ In den einzelnen Berichten wurden die Maßnahmen unterschiedlich behandelt und eingestuft. Uns geht es hierbei um gezielte und systematische Bemühungen, die auf zentraler Ebene durch staatliche Stellen im Zusammenwirken mit privaten und gemeinnützigen Einrichtungen erfolgen. In Ländern, die keine Maßnahmen angeben, können dennoch lokale oder regionale Modellversuche im Gange sein oder ähnliche Wirkungen mit anderen Mitteln erzielt werden.



Arbeitgeber-/Unternehmerorientierte Maßnahmen	D	F	I	NL	A	P	FIN	UK
17. Förderung von Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, durch Gründerhilfen		X	X	X		X		X
18. Förderung von Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, durch niedrigere MwSt.-Sätze und andere steuerliche Vorteile ⁽¹⁴⁾		X		X				
19. Sondermaßnahmen zur Unterstützung von Existenzgründerinnen		X	X		X	X	X	X
20. Steuererleichterungen für Arbeitgeber, die Kinderbetreuung (durch Dritte bzw. selbst) anbieten		X					X	X
21. Überprüfung der Bestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe, damit neben den Kosten auch die Qualität berücksichtigt wird		X	X					X
22. Schulungsangebote für Existenzgründer zum Thema Unternehmensführung			X		X	X	X	X
23. Verringerung der Verwaltungs- und Gemeinkosten für Anbieter durch Vereinfachung der amtlichen Genehmigungsverfahren		X			X			
24. Förderung der Schaffung von Dienstleistungsagenturen	X							X
25. Einbeziehung der Sozialpartner bei der Bereitstellung von finanziellen Mitteln für haushaltsnahe Dienstleistungen (TES)		X						

Quelle: Länderberichte.

Arbeitnehmerorientierte Maßnahmen betreffen die tatsächlichen sowie die potenziellen Arbeitnehmer in diesem Sektor. Ein Schwerpunkt der europäischen Politik in den Bereichen Beschäftigung, Chancengleichheit, Sozialschutz und soziale Ausgrenzung besteht darin, die haushaltsnahen Dienstleistungen auf die Tagesordnung der Politik zu setzen. Die wichtigste Triebfeder dabei ist allerdings die Beschäftigungspolitik, die in allen Ländern eine höhere Priorität genießt und mit umfangreicheren Mitteln ausgestattet ist. Im französischen Bericht heißt es, dass neben der Sozialpolitik vor allem die neuen politischen Zielsetzungen Integration und Arbeitsplatzförderung dafür gesorgt haben, dass die haushaltsnahen Dienstleistungen zu einem Querschnittsthema geworden sind. In der Tat zeigt die vorstehende Tabelle, dass nur eine Maßnahme durchgängig in allen Ländern verfolgt wird, nämlich die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor für Gruppen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit (die vorher erwerbstätigen Arbeitslosen, Frauen und ältere Frauen sowie Zuwanderer). Ferner sei hier angemerkt, dass sich der Ausbau der haushaltsnahen Dienstleistungen durch Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung von ungelerten Arbeitnehmern negativ auf den Status und das Ansehen der betroffenen Tätigkeiten sowie auf die Qualität der Dienstleistungen auswirken kann, da lediglich in einigen Ländern systematische Anstrengungen unternommen wurden, um Berufe im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen durch die Festlegung des Qualifikations- und Lohnniveaus aufzuwerten.

⁽¹⁴⁾ Die versuchsweise Senkung der MwSt. für arbeitsintensive Dienstleistungen erfolgte durch die Europäische Kommission bereits im Oktober 1999.

Eine zweite Reihe von Maßnahmen, die auf zentraler Ebene in Angriff genommen wurden, kann als *nutzerorientiert* bezeichnet werden. Mehrere Länder haben sich bemüht, das Angebot an Kinder- und Seniorenbetreuungsdiensten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht dem steigenden Bedarf anzupassen. Dies erfolgte durch die Erweiterung des Leistungsangebots, sofern eine große Nachfrage besteht, bzw. durch die Förderung öffentlich/privater Partnerschaften. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Qualität verliefen anscheinend weniger systematisch und kontinuierlich. In vielen Ländern erfolgte ein Übergang von stationären zu gemeindenahen Betreuungs- und Pflegeangeboten. Zum Teil fördern die staatlichen Stellen auch die Qualität, indem sie Normen festlegen (oder Anbieter zu ihrer Festlegung veranlassen) und flexiblere, kundengerechte Dienstleistungen anbieten. Interessanterweise hat sich in manchen Ländern beim Staat die Erkenntnis durchgesetzt, dass „normale“ Haushalte Zugang zu Dienstleistungen benötigen, die in der Vergangenheit benachteiligten Gruppen vorbehalten waren. Die großzügigere Bereitstellung von Finanzmitteln für die Beschäftigungspolitik hat dabei die Regierungen in die Lage versetzt, mit Leistungsangeboten für Gruppen zu experimentieren, die ansonsten nicht durch Sozialmaßnahmen erfasst werden. Ein Beispiel dieser neuen Entwicklungen ist das Projekt Ajuda-Netzwerk, das in der portugiesischen Region Alentejo im Rahmen des nationalen Beschäftigungsplans auf den Weg gebracht wurde. Das durch staatliche Verordnung geschaffene Netzwerk Ajuda („Hilfe“) umfasst eine Ausbildungskomponente für die Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen, die im Haus bzw. in Kinder- oder Seniorenbetreuungseinrichtungen durchgeführt werden, und gibt den Auszubildenden die Möglichkeit, Unterstützung bei der Gründung eines eigenen Unternehmens und der Erbringung ambulanter Leistungen zu erhalten. Angesichts der wachsenden Zahl immer älter werdender Klienten, die sich früher an das Netzwerk der Nachbarschaftshilfe um Unterstützung wenden mussten, sind die offiziellen Stellen nun befugt, den Auszubildenden die finanzielle Hilfe zu gewähren, die sie zur Gründung eines eigenen Unternehmens benötigen. Ein innovatives Merkmal dieses Programms besteht darin, dass die häusliche Altenpflege nicht mehr lediglich als Sozialdienst für finanziell schlecht gestellte Personen angesehen wird. Die Behörden haben erkannt, dass es auch für Familien mit den nötigen finanziellen Mitteln keine andere Möglichkeit gibt, eine entsprechende Pflege zu erhalten. Sie planen daher eine Kofinanzierung durch die Sozialversicherung in Abhängigkeit von der finanziellen Lage der betroffenen Familien und Personen, damit dieses Angebot künftig jedermann offen steht.

Andere eingeleitete Maßnahmen begünstigen indirekt den Ausbau der haushaltsnahen Dienstleistungen, indem sie die Nachfrage unterstützen. In den meisten der hier untersuchten Länder [d. h. in allen mit Ausnahme von Österreich, Portugal und Italien ⁽¹⁵⁾] wurden Familien, die für haushaltsnahe Dienstleistungen Geld ausgeben, Steuervergünstigungen (mit und ohne Bedürftigkeitsprüfung) gewährt. Als Antwort auf die Empfehlungen der Lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategie haben einige Länder den Versuch unternommen, ein System von Dienstleistungsgutscheinen (teilweise auf nationaler, teilweise auf regionaler oder lokaler Ebene) einzuführen, während solche Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten noch erwogen werden.

⁽¹⁵⁾ In Italien wurde für die Betreuung von Behinderten eine begrenzte Steuerbefreiung eingeführt.



Dabei sollte hervorgehoben werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsplatzschaffung recht unterschiedlich ausfallen können, selbst wenn finanzielle Anreize zur Steigerung der Nachfrage eingesetzt werden. Das soll durch folgende Beispiele verdeutlicht werden.

Finnland

Im Oktober 1997 wurde versuchsweise damit begonnen, Hausarbeit durch die steuerliche Entlastung der Kunden und die teilweise Übernahme der Arbeitskosten der Unternehmen zu subventionieren. Ursprünglich ging man davon aus, dass 10 000 bis 12 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Im Rahmen des Unternehmensfördermodells entstanden aber 1998 lediglich 208 und 1999 weniger als 400 Vollzeit Arbeitsplätze. Etwa 24 000 Haushalte nahmen die im Rahmen des Experiments angebotenen Dienstleistungen in Anspruch, mit denen die Unternehmen direkt unterstützt wurden. 22 000 Familien nutzten das Steuersparmodell. Auf Beihilfen wurde weit weniger als erwartet zurückgegriffen: Im April 1999 waren erst 17 Mio. FIM der für die ersten beiden Jahre bereitgestellten 200 Mio. FIM verbraucht. Des Weiteren wurde das System von den Familien vornehmlich für kleine Reparatur-, Instandsetzungs- und Gartenarbeiten und weniger für Putz- und Reinigungsarbeiten bzw. andere personengebundene Dienstleistungen genutzt. Daher wird die Beihilfe nunmehr wahrscheinlich abgeschafft. Ein Grund für diesen Fehlschlag lag darin, dass die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors auf diesem Gebiet noch in den Kinderschuhen steckt. Außerdem stellt sich die Frage nach dem realen Umfang des Bedarfs an diesen Dienstleistungen.

Deutschland

Vor einigen Jahren wurde das „Dienstmädchenprivileg“ eingeführt, das es Haushalten gestattete, Kosten für eine Haushaltshilfe in Höhe von bis zu 18 000 DEM steuerlich abzusetzen. Dies hatte jedoch nicht die erwünschte Folge von 100 000 Neueinstellungen in diesem Bereich. Faktisch wurden lediglich 1 200 Personen zusätzlich im Haushalt beschäftigt, weil diese Regelung nur den Besserverdienenden zugute kam und die Tätigkeit allgemein als unattraktiv galt. Als fehlgeschlagenes Experiment erweisen sich auch die Haushaltsschecks, die eingeführt wurden, um das Ausmaß der Schwarzarbeit im haushaltsnahen Sektor zu verringern. Anstelle der versprochenen 500 000 Arbeitsplätze kam es 1997 lediglich zur Nutzung von 4 500 Schecks. Die Ursachen liegen darin, dass Haushaltsschecks nur dafür gedacht waren, Sozialversicherungsleistungen zu garantieren und es Arbeitnehmern nicht ermöglichen, einen Nettolohn zu erhalten, der mit ihren Einkünften aus Schwarzarbeit vergleichbar ist. Das trifft insbesondere auf Personen zu, die für mehr als eine Familie arbeiten. Gegenwärtig ist ein neues System von Dienstleistungsgutscheinen in der Diskussion, die Familien größere finanzielle Anreize bieten.

Niederlande

Im Rahmen des „Melkert-Plans“ wurde ein Programm zur Subventionierung der Löhne legal arbeitender häuslicher Reinigungskräfte aufgelegt, damit diese sich gegen die Konkurrenz aus dem Bereich der Schattenwirtschaft behaupten können. Für jeden von einem privaten Reinigungsunternehmen eingestellten Langzeitarbeitslosen wurde eine Beihilfe in Höhe von

höchstens 19 000 NLG gewährt. Der Differenzbetrag zwischen den Kosten für angemeldete und nicht angemeldete Reinigungskräfte wurde vom Staat finanziert. Der Arbeitgeber konnte die Beihilfe für die Sozialversicherungsbeiträge seiner Mitarbeiter verwenden, so dass diese im Krankheitsfall abgesichert sind, für bezahlte Freizeit und einen Pensionsfonds. Damit zog es die Regierung vor, anstelle von Arbeitslosengeld Lohnzuschüsse zu zahlen. 1997 waren lediglich 250 der erwarteten 5 000 Arbeitsplätze besetzt. Ein Jahr später wurden Änderungen am Programm vorgenommen, das nun besser funktioniert. Allerdings gewinnen die Reinigungsunternehmen eher Kunden als Mitarbeiter. Eine Hürde bestand in der Forderung, dass die in Frage kommenden Arbeitnehmer mindestens ein Jahr als arbeitslos registriert sein mussten, aber viele an einer Erwerbstätigkeit interessierte Frauen nicht als arbeitslos gemeldet sind. Durch den „Melkert-Plan“ wurden auch subventionierte Arbeitsplätze in häuslichen Pflegediensten und in der Kinderbetreuung geschaffen. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen geht hervor, dass im erstgenannten Bereich sogar viele Melkert-Arbeitsplätze (2 608 geplant) an die Stelle regulärer Arbeitsverhältnisse getreten sind. Nur in wenigen Fällen erfolgte eine Umwandlung in reguläre Beschäftigung. In der Kinderbetreuung griff das Programm später: Ende 1998 hatten 1 700 Personen einen Melkert-Arbeitsplatz in der Kinderbetreuung.

Frankreich

Der *Chèque emploi service* (CES) wurde 1993 eingeführt, um die Einstellung und Vergütung einer Haushaltskraft und die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge zu vereinfachen. Das Arbeitsentgelt darf nicht unter dem staatlichen Mindestlohn plus einer 10%igen Leistung für bezahlten Urlaub liegen. Der 1996 eingerichtete *Titre emploi service* (TES) gestattet es Betriebsräten, regionalen und lokalen Behörden sowie Wohlfahrtsorganisationen, ihren eigenen Mitgliedern finanzielle Unterstützung zu gewähren, wenn sie jemanden einstellen, der bei ihnen zu Hause häusliche oder haushaltsnahe Dienstleistungen verrichtet. Dem Restaurantscheck-System nachempfunden, werden die TES-Gutscheine von einer zugelassenen Firma ausgegeben und von einer anderen Firma gekauft, die deren Wert erhöhen kann, bevor sie Mitarbeitern, die sie für den Erwerb von haushaltsnahen Dienstleistungen bei einem zugelassenen Anbieter verwenden, zur Verfügung gestellt werden. Diese und andere Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage – wie z. B. Steueranreize für Familien, Geld für die häusliche Kinderbetreuung (*Allocation de garde d'enfant à domicile* oder AGED) und Familienbeihilfen zur Inanspruchnahme einer staatlich anerkannten Tagesmutter (*Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée* oder AFEAMA) – führten im Zeitraum 1991-1997 zu einer Zunahme der familienbezogenen Dienstleistungen um 190 000 Arbeitsplätze.

Angaben über die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Ausstellung von Dienstleistungsgutscheinen oder andere Maßnahmen zur Ankurbelung der Nachfrage stehen auch für europäische Länder zur Verfügung, die durch diese Studie nicht erfasst sind (Europäische Kommission, 1996):

- In Dänemark veranlassten die seit 1994 gewährten Beihilfen für Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen, 4 500 Firmen dazu, solche Dienstleistungen anzubieten, wodurch Vollzeitarbeitsplätze für 2 500 Personen entstanden.



- In Belgien führte die Ausgabe von Gutscheinen durch die Arbeitsämter zur Schaffung von Arbeitsplätzen für 24 000 Langzeitarbeitslose, vor allem im haushaltsnahen Bereich.

Eine dritte Kategorie von Maßnahmen schließlich, die von staatlichen Akteuren auf zentraler Ebene gefördert wurden, galt den *Arbeitgebern und Unternehmern*. Die umfassendsten Initiativen auf diesem Gebiet betreffen Beihilfen für Unternehmensgründungen, Förderprogramme für Existenzgründerinnen und Schulungsangebote für angehende Unternehmer. Allerdings wurden im Rahmen der verschiedenen Organisationsformen, die angebotsseitig im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen entstehen, Dienstleistungsagenturen in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich behandelt.

Einige Länder unterstützten vorhandene Anbieter, indem sie z. B. die Mehrwertsteuersätze senkten, die Verwaltungs- und Gemeinkosten der Anbieter durch vereinfachte amtliche Genehmigungsverfahren verringerten und die Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe verbesserten. Weniger verbreitet waren Initiativen, die auf Arbeitgeber als potenzielle Träger haushaltsnaher Dienstleistungen für ihre Mitarbeiter ausgerichtet waren. Nur einige Länder erleichterten den Kauf oder Bau betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen durch Kreditregelungen, und nur Frankreich unternahm systematische Anstrengungen zur Einbeziehung der Sozialpartner in die Mobilisierung finanzieller Mittel für haushaltsnahe Dienstleistungen (im Rahmen des oben genannten *Titre emploi service*).

Neben den Zentralregierungen haben auch die regionalen und lokalen Stellen spürbar zur Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen beigetragen. Der Erfolg nationaler Maßnahmen hängt in starkem Maße vom Handeln regionaler und lokaler Akteure ab. Darüber hinaus werden einige Initiativen (wie z. B. Dienstleistungsgutscheine) vielfach auf lokaler und regionaler Ebene gestartet, bevor sie landesweit umgesetzt werden. In einigen Ländern (darunter Italien, Österreich und Finnland) besitzen die Regionen und Provinzen weitgehende Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet der Planung und Durchsetzung der Arbeitsmarktpolitik, der Berufsausbildung und der Sozialdienste. Die europäischen Strukturfonds, die bei der Unterstützung von Experimenten hinsichtlich der Schaffung von Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen eine Hauptrolle spielen, fördern vor allem regionale und lokale Aktionen. In Zukunft werden lokale Partnerschaften die Hauptempfänger von Strukturfondsmitteln sein.

Darüber hinaus zeigten die im Rahmen dieser Erhebung durchgeführten Untersuchungen zu einzelnen Orten, dass sich bestimmte Merkmale der lokalen Wirtschaft auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen auswirken. Mancherorts hemmte z. B. die niedrige Arbeitslosenquote (z. B. in den Niederlanden), die geringe Frauenerwerbsquote (z. B. in Sheffield, Vereinigtes Königreich) oder die geringe Zahl von Unternehmensgründungen (z. B. in Sheffield) die Erweiterung des Leistungsangebots (z. B. in Leeds, Vereinigtes Königreich, oder in Purmerend und in Zaanstad, Niederlande). Umgekehrt können auch lokale demografische Faktoren, die potenzielle neue Abnehmer von Dienstleistungen hervorbringen, oder die hohe Zahl von Personen, die einer Tätigkeit mit besonders langer oder ungewöhnlicher

Arbeitszeit nachgehen (z. B. Callcenter in Leeds), die Nachfrage nach Dienstleistungen erhöhen. Schließlich trägt auch ein gut organisierter dritter Sektor zur Erleichterung des Angebots bei (z. B. in Florenz, Italien).

In den Ortsstudien wurde festgestellt, dass regionale Stellen und Provinzbehörden die Entwicklung des Leistungsangebots auf unterschiedliche Weise beeinflussen:

- Planung des Ausbaus von Kinder- und/oder Seniorenbetreuungsdiensten (z. B. in Italien, Österreich und den Niederlanden);
- Zulassung und qualitative Einstufung der Leistungsanbieter (z. B. in Frankreich) oder generell die Überwachung des Leistungsangebots (z. B. in Portugal und Italien);
- Festlegung von Qualifikationen für den Arbeitsplatz und Ausbildung von Arbeitnehmern (z. B. in Österreich und Italien);
- regionale Differenzierung der Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen, die oftmals über Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen entscheidet (in Finnland haben die Provinzen z. B. die Wahl zwischen Steuervergünstigungen und direkten Beihilfen);
- Förderung öffentlich/privater Partnerschaften im Kampf gegen soziale Ausgrenzung auf lokaler Ebene (z. B. in Deutschland, Frankreich und Italien);
- Umsetzung regionaler Beschäftigungspläne (z. B. in Portugal);
- Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (z. B. in Deutschland).

Ferner spielen auch örtliche Stellen der Zentral- und Regionalregierung bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen eine Rolle. Dazu gehören die Arbeitsämter, die vielfach ein hohes Maß an Eigenständigkeit besitzen, wenngleich sie zentralen oder regionalen Behörden unterstellt sind. Diese Einrichtungen können eine mehr oder weniger aktive Rolle spielen, die von den üblichen Schulungs- und Vermittlungsmaßnahmen über die Verwaltung spezieller Programme zur Unterstützung registrierter Arbeitsloser bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bis zur Teilnahme an strukturierten lokalen Partnerschaften und Pilotprojekten reicht, wie das beim HomeService-Projekt in Wien der Fall ist.

Auch die örtlichen Behörden spielen eine wichtige Rolle. In den Ortsstudien gab es Fälle, in denen sie

- eine Rolle bei der Planung der Erweiterung des Leistungsangebots zumindest im Hinblick auf die Kinder- und Seniorenbetreuung spielen;
- an Verbraucher Informationen über bestehende Dienstleistungen weitergeben (z. B. im Vereinigten Königreich) und die Nachfrage an zugelassene Anbieter weiterleiten (z. B. in Finnland);
- Normen und Vorschriften für staatlich finanzierte Dienstleistungen festlegen, die von privaten Anbietern erbracht werden, was weitreichende Folgen haben kann – etwa bei zu strengen Normen;
- das System der Transferzahlungen an Familien und Einzelpersonen, die staatliche Unterstützung erhalten, verwalten und bei Experimenten mit Dienstleistungsgutscheinen (z. B. konnten die Kommunen in Finnland selbständig entscheiden, ob sie diese übernehmen oder nicht) eine Vorreiterrolle spielen;

- Projekte des dritten Sektors gelegentlich mit eigenen finanziellen Mitteln unterstützen und mit Anbietern des dritten Sektors Dienstleistungsvereinbarungen eher „herkömmlichen“ Zuschnitts abschließen (z. B. in Italien);
- noch immer für einen beträchtlichen Teil der Kinder- und Seniorenbetreuungsleistungen verantwortlich zeichnen.

HomeService (Wien, Österreich)

Eine Initiative des staatlichen Arbeitsmarktservice

HomeService wurde 1997/98 als Pilotprojekt des Vereins Sozial Global ins Leben gerufen und seit Anfang 1999 als gemeinsame Initiative gefördert. Das Projekt wird vom Wiener Arbeitnehmer/innen-Förderungsfonds (WAFF) und dem Arbeitsmarktservice Wien (AMS) im Rahmen des nationalen Aktionsplans für Beschäftigung (NAP) mit Mitteln der Bundesregierung, der Stadt Wien und des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert.

Die organisatorische Form des HomeService als Dienstleistungsagentur ist ein Vorteil, da Dienstleistungsagenturen besser in der Lage sind, den Gefahren der Ausweitung von marginalen Arbeitsbedingungen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen entgegenzutreten, als bestehende Modelle von Dienstleistungsgutscheinen. Es werden Dienstleistungen „rund ums Haus“ angeboten: Reinigung im Haushalt, Waschen und Bügeln, Einkaufen, Kinderbetreuung, Haustierbetreuung, Gartenarbeiten, Pflege der Zimmerpflanzen, Anwesenheitsdienst, Botengänge und Begleitdienste. Das Ziel ist die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich haushaltsbezogene Dienstleistungen und dadurch die Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs von Arbeitslosen (insbesondere Frauen mit Kinderbetreuungspflichten und Ältere).

Die angebotenen vielseitigen individuellen Entwicklungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sind ein weiteres spezifisches Merkmal dieser Initiative. Arbeitsplätze beim HomeService können nicht einfach als „McJobs“ abgetan werden, da sie Arbeitsplatzsicherheit, sozialen Schutz und sozial-/bildungstechnische Unterstützung bieten und die Arbeitnehmer vom Projektmanagement mit Respekt behandelt werden. Der Beschäftigungseffekt wird im Allgemeinen positiv eingeschätzt.

Die organisierte Beschäftigung bei HomeService verdrängt die auf dem informellen Markt angebotenen Dienstleistungen. Andererseits ersetzt sie nicht die reguläre Beschäftigung bei Wohlfahrtsorganisationen, da HomeService in dem angebotenen Spektrum von Dienstleistungen einen neuen Markt öffnet, der sich streng von dem durch Sozialdienste erfassten Bereich abgrenzt.

In den ersten Jahren seines Bestehens hat HomeService über 1 000 Kunden gewonnen. In einer 1998 durchgeführten Evaluierung konnte HomeService auf positive arbeitsmarktpolitische Aspekte verweisen; dennoch können Arbeitsplätze im Rahmen des Projekts HomeService nur durch anhaltende öffentliche Finanzierung gewährleistet werden.

Selbstverständlich stellt die Förderung staatlich/privater Partnerschaften einen der wichtigsten Beiträge dar, den lokale Stellen zur Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen leisten. Der Partnerschaftsansatz erfordert die gleichberechtigte Zusammenarbeit der drei Sektoren und unterscheidet sich von der bloßen Auftragsvergabe, wie sie in vielen Ländern zu finden ist. Letztere beruht teilweise auf „selektiven“ oder Sondervereinbarungen mit einigen etablierten Anbietern, was sich nachteilig auf die Herausbildung neuer Unternehmen und Organisationen auswirkt. In einigen Ländern entstand dadurch eine Kluft zwischen den Organisationen des dritten Sektors, die mit dem öffentlichen System verbunden und in dieses integriert sind, und der

Vielzahl von Kleinbetrieben und Selbständigen, die vielfach im informellen Sektor tätig sind und bei der Planung des Leistungsangebots nicht in Betracht gezogen wurden. Es ist keine leichte Aufgabe, auf dem „Markt“ der Sozialleistungen gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, und oftmals erweist sich das Vorgehen der örtlichen Behörden als kontraproduktiv (Perkins, Allen, 1997).

Im Rahmen dieser Studie wurden allerdings verschiedene erfolgreiche Beispiele von Projekten ermittelt, bei denen die örtlichen Behörden eine führende Rolle übernommen hatten und Akteure aller Sektoren eng miteinander kooperierten, um das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen zu erweitern. Diese Beispiele beweisen, dass eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen dem staatlichen, dem privaten und dem dritten Sektor auf örtlicher Ebene die Anpassung der Dienstleistungen an die örtlichen Bedürfnisse, die rationelle Verwendung der vorhandenen Mittel, die stärkere Sensibilisierung für haushaltsnahe Dienstleistungen im Interesse der Bedarfsdeckung und die Überwachung der Auswirkungen zentralstaatlicher Maßnahmen auf örtlicher Ebene erleichtert.

Early Years Development and Childcare Partnership Plan (Leeds, Vereinigtes Königreich)

Eine lokale Partnerschaft zur Rationalisierung und Erweiterung von Kinderbetreuungsdiensten

Durch die National Childcare Strategy erhält der bestehende Under-8s Service des Stadtrates zusätzliche Unterstützung. Diese Abteilung verwaltet direkt Kindergartenklassen in Schulen (für 3- bis 4-Jährige); leitet 36 so genannte Early Years Centres (für Kinder von 3-6 Monaten bis 5 Jahre) und außerschulische Ferienclubs für Kinder bis zu 9 Jahren. Außerdem ist sie zuständig für die Eintragung und Überprüfung aller Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder unter 8 Jahren (einschließlich privater Kindergärten, außerschulischer Einrichtungen und Tagesmüttern). Interessant ist, dass diese Abteilung auch privaten Kindergärten und Unternehmen Beratungsleistungen für die Kinderbetreuung anbietet.

So hat sie z. B. die Firma BT Mobile vertraglich damit beauftragt, Mitarbeiter von Unternehmen über die in der Stadt angebotenen Dienstleistungen, betreuten Urlaub für Kinder, außerschulische Clubs und Ähnliches zu beraten. Die Angestellten des Under-8s Service führen im Auftrag der Mitarbeiter von BT Mobile alle erforderlichen Befragungen durch und überprüfen Referenzen.

Ferner organisiert die Abteilung Ferienlager, die auf die konkreten Bedürfnisse der Unternehmen zugeschnitten sind. Des Weiteren bietet sie „toybox services“ (Spielzeugkisten-Dienstleistungen) an: Eltern, die nach Leeds ziehen, werden bei der Suche nach Kinderbetreuungseinrichtungen und ähnlichen Angeboten wie Schulen, Reitstunden, Kindermädchen, Tagesmütter usw. anhand einer Liste von Dienstleistungsanbietern unterstützt, die periodisch überprüft werden. Für die Zukunft setzt die Abteilung verstärkt auf Partnerschaften mit anderen Anbietern und Gruppen.

Die Gestaltung der Kinderbetreuung in der Stadt erfolgt jetzt ausgewogener und weniger wettbewerbsorientiert als in den 90er Jahren. Damals eröffneten nach der Einführung der Kinderbetreuungsgutscheine viele Grundschulen Kindergärten mit dem Ergebnis, dass es vielen Tagesmüttern und Spielgruppen an Interessenten mangelte und sie deshalb ihre Tätigkeit einstellen mussten. Bei dem neuen Ansatz werden die vorhandenen Ressourcen besser und flexibler genutzt. So nehmen Schulen z. B. private Spielgruppen in ihren Einrichtungen auf, und die Betreuungszeiten in den Schulen wurden verlängert, um den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern besser nachkommen zu können.

In diese Kategorie fallen die Early Years Development and Childcare Partnerships im Vereinigten Königreich. Die nach 1998 dort in Angriff genommene National Childcare Strategy verlangt von den örtlichen Behörden die Unterstützung der Entwicklung von Kinderbetreuungsdienstleistungen auf lokaler Ebene durch die Schaffung von Partnerschaften zwischen Akteuren des staatlichen, privaten und dritten Sektors. Diese Partnerschaften ermöglichen die Einschätzung des örtlichen Bedarfs an Dienstleistungen und stellen den Kontakt zwischen Anbietern und Nutzern her.

Das Beispiel der in Frankreich geschaffenen Service-Plattformen zeigt, wie nützlich örtliche Partnerschaften für die effektive Umsetzung zentralstaatlicher Maßnahmen zur Unterstützung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen sind. In der Tat sind sich die potenziellen Nutzer oder Begünstigten gar nicht immer darüber im Klaren, dass derartige Angebote bestehen, es sei dann, dass gezielte Anstrengungen unternommen werden, örtliche Meinungsführer und Multiplikatoren mit einzubeziehen. Dies geschah in der Stadt Lyon, wo bei Betriebsräten eine Reihe von Sensibilisierungsaktionen durchgeführt wurden.

Qualidom (Lyon, Frankreich)

Eine Plattform zur Erleichterung von Kontakten zwischen Anbietern und Nutzern und zur Förderung des Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen

In dem Bemühen, das Leistungsangebot effektiver zu gestalten und insbesondere die Transparenz der zur Verfügung stehenden Dienstleistungen zu erhöhen, wurden in Frankreich eine Reihe von Experimenten mit „Plattformen“ für haushaltsnahe Dienstleistungen durchgeführt. Ein hervorragendes Beispiel ist die 1996 in Lyon geschaffene Qualidom-Plattform. Seither hat Qualidom die personenbezogenen Dienstleistungen, die von praktisch allen im Rhone-Distrikt zugelassenen Unternehmen angeboten werden, strukturiert.

Die Qualidom-Initiative wurde von Anfang an von den staatlichen Behörden, bestehend aus der Präfektur und der Direction Régionale du Travail et de l'Emploi (Regionaldirektion für Arbeit und Beschäftigung), unterstützt. Durch das Wählen einer einzigen Telefonnummer können Familien Informationen über Dienstleistungen erhalten und werden an eine Firma verwiesen, die in diesem Gebiet ihren konkreten Bedarf decken kann. Diese Plattform ermöglicht außerdem zugelassenen Anbietern die Bildung von Arbeitsgruppen, um z. B. neue Entwicklungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen zu untersuchen und innovative Initiativen in Zusammenarbeit mit örtlichen Behörden zu entwickeln. Eine solche Initiative ist die von Qualidom 1998 ins Leben gerufene Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für TES-Dienstleistungsgutscheine (*Titre emploi service*). Durch Organisierung einer Reihe von Zusammenkünften mit Vertretern des regionalen Verbandes der Betriebsräte förderte Qualidom die Nutzung des TES als Alternative zur direkten Einstellung von Haushaltskräften unter Verwendung von CES-Dienstleistungsgutscheinen (*Chèque emploi service*). Das TES-System bietet sowohl den Arbeitnehmern (die vom Unternehmen Unterstützung erhalten können) als auch den Nutzern (denen eine bessere Qualität garantiert wird, da die Anbieter dieser Dienstleistungen einer staatlichen Zulassung bedürfen) bessere Garantien.

In einigen Fällen ermöglichen die örtlichen Partnerschaften die Durchführung von Modellversuchen zur Neugestaltung zentralstaatlicher Maßnahmen, die sich als erfolglos erwiesen haben. In Deutschland wurden mit einer Reihe innovativer Projekte bessere Ergebnisse bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen erzielt als mit bundesweiten gesetzlichen Regelungen. Das bekannteste unter ihnen ist das Projekt Berlin-Service.

Projekt Berlin-Service (Berlin, Deutschland)

Schaffung von Arbeitsplätzen durch Dienstleistungspools

Das Projekt Berlin-Service ist eine von 41 Initiativen, die im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durch die Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission gefördert werden. Sie befasst sich mit alltagsbezogenen Dienstleistungen.

Das Ziel dieses Projekts besteht darin, die Rahmenbedingungen in vier Dienstleistungsagenturen oder Dienstleistungspools zu ermitteln, die 62 Mitarbeiter/innen beschäftigen, um die Arbeitsbedingungen in einem Sektor zu verbessern, der durch Geringfügigkeit und Schwarzarbeit beherrscht wird. Seine Steuerungsgruppe, eine Partnerschaft aus Mitgliedern der Senatsverwaltung, des Arbeitsamts, der Sozialpartner sowie der Servicegesellschaft „Zukunft im Zentrum“ und anderen beteiligten Agenturen, organisierte mehrere Erfahrungsaustausche, Diskussionsveranstaltungen, Studien und Workshops. Anfangs konzentrierte sich die Gruppe auf die Auswirkungen der Haushaltsschecks in Berlin, doch wurde schnell klar, dass es sich dabei um ein weitgehend ineffektives Instrument handelte. Daher entschloss man sich, die Wirkungen von Dienstleistungspools selbst zu untersuchen und bestimmte rechtliche und tarifliche Fragen zu klären, die durch das Experiment aufgeworfen wurden.

Einige lokale Partnerschaften, die in den Ortsstudien gefunden wurden, konzentrierten sich eindeutig auf die Arbeitsplatzschaffung für Benachteiligte. Oftmals besteht ein Problem solcher örtlicher Beschäftigungsprojekte in der Gewährleistung der Zukunftschancen der geschaffenen Arbeitsplätze. Hier können lokale Partnerschaften helfen, in den Kommunen Unterstützung und Mittel für die Fortführung der Aktivitäten und die Erhaltung der neu geschaffenen Beschäftigung zu finden, wie dies folgendes Beispiel aus Berlin zeigt.

Lokale Partnerschaft Wedding (Berlin, Deutschland)

Ein günstiges Umfeld für lokale Arbeitsplatzprojekte in der Seniorenbetreuung

Der Bezirk Wedding liegt im Westteil Berlins und hat ungefähr 170 000 Einwohner. Nach dem Weggang einer Reihe von Industriebetrieben erlebte der Bezirk einen drastischen Beschäftigungsrückgang. So fielen zwischen 1970 und 1987 etwa 25 % der örtlichen Arbeitsplätze weg, und 20,8 % der Einwohner waren 1998 arbeitslos. 1997 wurde als erste ihrer Art in der Stadt eine lokale Partnerschaft gebildet. Um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, wurden alle drei Wirtschaftssektoren aufgerufen, bei der Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen zusammenzuarbeiten.

Das Ziel bestand darin, Beschäftigungsprogramme für die sozial Ausgegrenzten auf den Weg zu bringen und Arbeitsplätze zu schaffen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen, das Freizeitangebot und die Umwelt zu verbessern. Ferner strebte die Partnerschaft an, Beteiligung, Eigeninitiative und Selbsthilfe unter den Einwohnern zu fördern, Quellen für finanzielle Mittel zu erschließen und um zusätzliche Finanzierung, z. B. durch Entwicklungsprogramme der EU, zu ersuchen. Zu dieser Partnerschaft gehören gegenwärtig vier staatliche Agenturen, fünf private Gremien und 14 Organisationen des dritten Sektors.

Ein Projekt, das von der Partnerschaft profitiert hat, ist der Seniorenhilfsdienst. Im Rahmen des von den örtlichen Behörden 1994 in Angriff genommenen Projekts wurden 40 Langzeitarbeitslose eingestellt, die im Bereich Seniorenbetreuung mit dem Ziel beschäftigt werden, auf dem Gebiet der personenbezogenen Betreuung Qualifizierung und Arbeitsplätze zu schaffen. Der Dienst bietet pflegerische, persönliche, versorgende und hygienische Betreuung sowie Beratung und ergänzende Dienstleistungsvermittlung. Angestrebt war nach zwei erfolgreichen Maßnahmejahren die Gründung eines Sozialbetriebes, doch das Sozialamt des Bezirks konnte die erforderliche Zusammenarbeit nicht gewährleisten. Daher ist die Partnerschaft nunmehr bemüht, die Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, der Kirche und anderen örtlichen Institutionen zu verstärken, die dieser Initiative eine solide Basis in der Kommune geben können.



Privatunternehmen als Geldgeber und Anbieter von Dienstleistungen

Privatunternehmen spielen bei der Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen auf zwei Ebenen eine Rolle: einerseits als Arbeitgeber, die für ihre Mitarbeiter eventuell Dienstleistungen beschaffen oder zukaufen müssen, und andererseits als Anbieter. In den meisten Mitgliedstaaten wird die mit den haushaltsnahen Dienstleistungen verbundene finanzielle Belastung entweder hauptsächlich vom Nutzer durch die Zahlung von Tarifen und Gebühren oder aber vom Staat in Form von Beihilfen, Steuerbefreiungsmaßnahmen und direkten Leistungsangeboten zu unter den Marktsätzen liegenden Preisen getragen. In einigen Ländern (wie Finnland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich) gehen nun jedoch selbst im privatwirtschaftlichen Bereich die Arbeitgeber daran, sich an der Finanzierung zu beteiligen.

In Dänemark z. B. wurden durch die Dienstleistungen, die Arbeitgeber ihren Mitarbeitern im Wesentlichen auf dem Gebiet des Sports, der Unterhaltung, der Kinderbetreuung und zum Teil auch bei haushaltsbezogenen, aber nicht im Hause erbrachten Dienstleistungen (Bügeln, Anlieferung von Lebensmitteln, Erledigung von amtlichen Formalitäten usw.) bieten, 4 000 Arbeitsplätze geschaffen.

In den Niederlanden war der starke Zuwachs an Kinderbetreuungseinrichtungen um fast 58 % zwischen 1990 und 1996 auch darauf zurückzuführen, dass immer mehr Tarifverträge abgeschlossen werden, wonach die Arbeitgeber verpflichtet sind, die Kosten für die Kinderbetreuung ihrer Mitarbeiter mit zu tragen.

- Das System der Dienstleistungsgutscheine (Titre emploi service) in Frankreich ist darauf ausgerichtet, dass die Unternehmen den Wert der Gutscheine aufstocken können, bevor sie diese an ihre Mitarbeiter weiterverkaufen⁽¹⁶⁾.
- Im Vereinigten Königreich und in Portugal schuf, kaufte oder subventionierte eine kleine Zahl von Unternehmen Kinderbetreuungsdienste für ihre Mitarbeiter. Zu den Leistungen gehören Tagesstätten, außerschulische Clubs, Tagesmütter und Ferienspiele (siehe unten).
- In Rom schließt die Stadtverwaltung Vereinbarungen mit einer Reihe von Privatunternehmen ab, damit diese betriebliche Kindertagesstätten einrichten.
- Das finnische Mannerheim-Kinderhilfswerk, ein gemeinnütziger Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen, erhielt Anfragen von Unternehmen, die ihren Mitarbeitern Dienstleistungen wie Hausreinigung, Kinderbetreuung, Beförderung der Kinder zur Schule usw. anbieten wollen. Außerdem gestatten es jüngste Rechtsvorschriften Firmen, eine Kinderbetreuung für Mitarbeiter zu organisieren, die ansonsten zu Hause bleiben müssten, um ein krankes Kind zu betreuen.

Wenn man einmal vom Cateringsektor absieht, ist die Entstehung großer privatwirtschaftlich-gewerblicher Unternehmen unter den Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen relativ neu und erfolgt insbesondere im Bereich der Haushaltsreinigung. Das Interesse großer Unternehmen an

⁽¹⁶⁾ Man könnte dagegen einwenden, dass es sich dabei um finanzielle Mittel handelt, die ansonsten an die Arbeitnehmer weitergegeben würden, und dass ihnen daher diese Mittel auf eine gewisse Art zustehen. Gleiches könnte man auch hinsichtlich des „letztendlichen“ Ursprungs staatlicher Mittel, d. h. Arbeitnehmer und Steuerzahler, sagen.

diesem Sektor ist anscheinend in einigen Ländern größer als in anderen. Von den hier untersuchten Ländern liefern sowohl das Vereinigte Königreich als auch Finnland Beispiele dafür, dass nationale und multinationale Reinigungsunternehmen – von denen einige auf Franchise-Basis tätig sind – ihre Dienstleistungen auch zunehmend Privathaushalten anbieten (siehe unten).

Engel (Finnland)

Ein auf dem Gebiet haushaltsnaher Dienstleistungen tätiges Privatunternehmen

Engel zählt zu den größten Reinigungs-, Sicherheits- und Immobilienagenturen des Landes. Das Leistungsangebot im haushaltsnahen Bereich umfasst vor allem die Hausreinigung, daneben auch Baden, Einkaufen, Kleiderpflege und Fensterputzen. Das Unternehmen hat Dienstleistungsvereinbarungen mit der Stadt Helsinki abgeschlossen, und die Stadt legt die zu kaufenden Dienstleistungen fest, kontrolliert die Arbeit und entrichtet auch das Entgelt dafür.

Multinational Cleaning Franchises (Leeds, Vereinigtes Königreich)

Wenn die häusliche Reinigung zum Geschäft wird

In einer kleinen Stadt in der Nähe von Leeds befindet sich eine Zweigstelle eines auf Franchise-Basis arbeitenden amerikanischen Reinigungsunternehmens. Es handelt sich dabei um eine von 33 Filialen, die dieses international operierende Reinigungsunternehmen im Vereinigten Königreich betreibt. Es ist auch in anderen europäischen Ländern und im Fernen Osten vertreten. Das Unternehmen sieht es als seine Aufgabe an, „Qualität, Service und Wert“ zu liefern, wofür es mehrere Auszeichnungen erhalten hat, darunter das Gütesiegel „Investor in People“. Alle Filialen dieser Kette erhalten Uniformen für die Mitarbeiter sowie für die Reinigungsteams eine ausreichende Anzahl von Fahrzeugen mit dem Logo des Unternehmens. Alle Mitarbeiter sind krankenversichert und durch eine „Kautionsversicherung“ geschützt. Die Franchise-Nehmer stellen alle Reinigungsmaterialien und übernehmen die laufenden Ausgaben für die Fahrzeuge.

Die Qualitätsstandards sehen die Arbeit in Teams vor, in denen jeder Mitarbeiter konkrete Aufgaben zu erfüllen hat, um „berufliche Aufstiegsmöglichkeiten“ (zu gewährleisten), „die zum Wachstum (des Unternehmens) beitragen“. Die Vergütung erfolgt ausschließlich auf Provisionsbasis. „Leitende“ Reinigungskräfte erhalten eine Provision von 24 % plus 2 % für Urlaub; „Reinigungsassistenten“ verdienen 20 % plus 2 % bei einem Durchschnitt von 29 GBP plus MwSt. für 1,5 Reinigungsstunden, in denen zwei Reinigungskräfte zusammenarbeiten.

Dies bedeutet, dass eine leitende Reinigungskraft einen Stundenlohn von ungefähr 5 GBP pro Stunde verdient, ein Reinigungsassistent etwa 4 GBP. Nach Aussagen der Unternehmensführung erhalten alle Mitarbeiter mehr als den staatlichen Mindestlohn. Die 2 % für bezahlten Urlaub wurden in Übereinstimmung mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie eingeführt. Das Unternehmen hat seinen Umsatz im Vereinigten Königreich in den letzten Jahren um mehr als 15 % erhöht und sieht ein „enormes Potenzial“ für weiteres Wachstum.

In den Niederlanden würden große Reinigungsunternehmen gern auf den einheimischen Reinigungsmarkt vordringen, wenn sie die Preise senken (durch niedrigere MwSt.) und genügend Arbeitskräfte finden könnten. In anderen Ländern wie Italien und Deutschland zeigen Großunternehmen nach wie vor kaum Interesse an diesem Markt. Ein Grund dafür besteht darin, dass sie mit den Preisen auf dem informellen Markt nicht konkurrieren können. Ihr Engagement

auf diesem Gebiet setzt spezielle Fördermaßnahmen wie verminderte Mehrwertsteuersätze oder Lohnzuschüsse voraus.

Dagegen sind mittelständische Betriebe für haushaltsnahe Dienstleistungen anscheinend in der Mehrzahl der Länder weit verbreitet. Diese kleinen Firmen werden oftmals von Frauen gegründet und geleitet. Wie im nachstehend beschriebenen Fall in Portugal können viele Frauen, die zwar Qualifikationen und Fertigkeiten besitzen, jedoch aufgrund ihres Alters nur schwer eine Anstellung finden können, mit anfänglicher Unterstützung durch berufliche Umschulungsprogramme erfolgreich ihr eigenes Geschäft aufbauen und leiten.

Bügeldienst Marluz (Cascais, Portugal)

Ein Beispiel für weiblichen Unternehmergeist

Dieses Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen, hervorgegangen aus einer lokalen Beschäftigungsinitiative (LEI), ist ein gutes Beispiel dafür, dass es auch für Langzeitarbeitslose möglich ist, sich selbständig zu machen, ein eigenes Unternehmen aufzubauen und noch Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Existenzgründerin ist damit beispielhaft für weiblichen Unternehmergeist.

Die betreffende Frau musste an einer beruflichen Umschulung teilnehmen. Sie war im Alter von 40 Jahren mit einem Hochschulabschluss in Fremdsprachen aus Brasilien zurückgekehrt, konnte jedoch keine Arbeit finden. Sie schrieb sich beim *Centro de Emprego* (Arbeitsamt) in Cascais ein und begann eine Ausbildung für über 45-Jährige Arbeitslose mit dem Ziel, sich selbständig zu machen. Der Lehrgang dauerte 4 Monate (täglich acht Stunden), wobei die Teilnehmer Anspruch auf den Mindestlohn und Essensgeld hatten. Am Ende des Lehrgangs stellte sie ein Projekt im Rahmen des LEI-Programms vor. Die erste Version umfasste eine Reihe „lokaler Dienstleistungen“ darunter kleine Reparaturen im Haushalt (Klempner, Elektriker und Tischler), personenbezogene Dienstleistungen mit Altenpflege und Kinderbetreuung nach der Schule sowie Bügel- und Tapezierarbeiten. Im Endeffekt unterstützte das Arbeitsamt lediglich den Teil des Projekts, der den Bügeldienst und die Inneneinrichtung (Gardinennähen usw.) beinhaltete.

Die Existenzgründerin erhielt eine Anschubfinanzierung in Höhe von 10 000 000 PTE (50 % als Zuschuss und die andere Hälfte als Darlehen), und 1998 nahm die Bügelabteilung des Unternehmens die Arbeit mit 5 Mitarbeitern auf. Die Löhne der Mitarbeiter wurden vom Arbeitsamt festgelegt, wobei das Entgelt für die Bügelarbeiten 60 000 PTE netto betrug. Wenngleich es sich dabei um einen Festlohn handelte, hat die in diesem Unternehmen befragte Angestellte einen unbefristeten Arbeitsvertrag und verdient 80 000 PTE aufgrund einer Essensgeldzulage von zusätzlich 20 000 PTE zum Festgehalt. „Es ist schwer, Leute zu finden, die für 60 000 PTE bügeln“, erklärte die Existenzgründerin.

Nach den LEI-Vorschriften müssen Arbeitskräfte zunächst befristet eingestellt werden und erhalten am Ende der Probezeit einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Eine in diesem Unternehmen befragte Mitarbeiterin hatte einen Teilzeit-Arbeitsvertrag, der ihren persönlichen Bedürfnissen entgegenkam. Die Angestellten haben Anspruch auf Sozial- und Beförderungsleistungen und erhalten Essensgeld; mit Ausnahme der Teilzeitbeschäftigten arbeiten sie 40 Stunden pro Woche innerhalb einer festen Arbeitszeit zwischen 10 und 17 Uhr.

Der Erfolg des Unternehmens bietet aufgrund steigender Kundennachfrage nach diesen Dienstleistungen, insbesondere auf dem Gebiet der häuslichen Reinigung und kleiner Reparaturen, gute Erweiterungsmöglichkeiten.

Eine weitere vielversprechende organisatorische Form im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen sind Dienstleistungsagenturen. Neben den angeführten Beispielen von Agenturen, die im

Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen gegründet wurden, erbrachten die Ortsstudien auch Beispiele für Agenturen, die ohne staatliche Beihilfe durch unternehmerische Eigeninitiative entstanden. Diese Agenturen stellen zum Teil Mitarbeiter ein, doch vielfach handeln sie lediglich die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Familie (wie im nachstehenden Fall gezeigt) aus. Das Geheimnis ihres Erfolgs besteht darin, dass sie ihre Gemeinkosten niedrig halten und Familien eine breite Palette von Dienstleistungen anbieten. In einigen Fällen bedeutet jedoch die Notwendigkeit, eine Mindeststruktur beizubehalten, dass vor allem die kleineren Agenturen nur wenig in die Ausbildung der Mitarbeiter bzw. die Qualität investieren.

II Quadrifoglio (Rom, Italien)

Eine private Dienstleistungsagentur

Das Unternehmen Quadrifoglio wurde 1995 gegründet. Daran waren drei Personen beteiligt: der Eigentümer und zwei Teilhaber – zwei Frauen mit Erfahrungen in der Politik, der Gewerkschaftsarbeit und der ehrenamtlichen Betreuung von Senioren sowie nicht aus der EU stammenden Zuwanderern und Fahrenden.

Sie wollten ein Unternehmen mit breitem Leistungsangebot gründen. Marktstudien machten aber deutlich, dass die stärkste Nachfrage auf dem Gebiet der Auswahl von Pflegehelfern und des Partyservice bestand. Zunächst beschäftigte sich die Firma hauptsächlich mit der Pflege von Behinderten. Später dehnten sie ihre Aktivitäten auf verschiedene Arten von haushaltsnahen und dann auch unternehmensnahen Dienstleistungen aus.

Die Auswahl von Haushaltshilfen ist nach wie vor eine der Hauptaktivitäten des Unternehmens. Jährlich wählt die Firma 400-500 Personen für verschiedene haushaltsnahe Leistungen aus (Haushaltshilfen, Kindermädchen, Servierpersonal, Köche, Kraftfahrer, Klempner, Tischler, Schlosser, Gärtner, Elektriker, Organisatoren von Veranstaltungen usw.). Im Falle von Haushaltshilfen wird das Beschäftigungsverhältnis durch Vermittlung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geklärt. Das führt zu einer schriftlichen Vereinbarung über Arbeitsbedingungen, Dauer und Bedingungen der Beschäftigung, Vergütung und Formen der behördlichen Anmeldung.

Auch nachdem ein Beschäftigungsverhältnis eingegangen worden ist, kümmert sich die Firma weiter um die Arbeitnehmer, die sich an sie wenden können, wenn die Arbeitgeber nicht die Vorgaben einhalten (wenn sie sich z. B. weigern, das Beschäftigungsverhältnis behördlich anzumelden; das betrifft namentlich Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten, bei denen die Anmeldung Voraussetzung für eine Aufenthaltserlaubnis ist). In solchen Fällen versucht das Unternehmen, den Arbeitgeber zu überzeugen, die Situation zu bereinigen, und – wenn sich dies als unmöglich erweist – für den Arbeitnehmer eine neue Stelle zu finden.

Der dritte Sektor: neue Entwicklungen

In ganz Europa erhofft man sich in den nächsten Jahren vom dritten Sektor⁽¹⁷⁾ die Entstehung vieler neuer Arbeitsplätze. Nach einer neueren Studie schafft der dritte Sektor (zu dem

⁽¹⁷⁾ Wir sind uns der Schwierigkeiten bewusst, die die Verwendung des Konzepts des „dritten Sektors“ mit sich bringt, da es dafür in den Rechtsvorschriften der einzelnen Länder keine einheitliche Entsprechung gibt. Im Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen werden Unternehmen des dritten Sektors den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck zugerechnet, die ihre Leistungen zu einem Preis anbieten, der 50 % unter den Herstellungskosten liegt. Wir gehen hier von einem breiter gefassten Bereich aus, der alle Organisationen ohne Erwerbszweck (sowohl im „öffentlichen“ als auch im „gegenseitigen“ Interesse) sowie genossenschaftsähnliche Einrichtungen einschließt, die ihre Einnahmen zwar an ihre Mitglieder weitergeben, sich aber vom Solidaritätsgedanken leiten lassen und eine gesellschaftlich nützliche Funktion erfüllen (siehe Lunaria, 1998).

Genossenschaften, Vereine auf Gegenseitigkeit und Interessenverbände gehören) in einer Gruppe von acht europäischen Staaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich) Arbeit für ungefähr 7,2 Millionen Menschen, was 6,6 % der Gesamtbeschäftigung entspricht⁽¹⁸⁾. Nachbarschafts- und Sozialdienste gehören zu den Bereichen mit dem größten Potenzial für Arbeitsplatzschaffung im dritten Sektor. Dabei geht es nicht nur um die Auftragsvergabe durch staatliche Stellen, sondern auch um die Schaffung eines Marktes für private Nutzer. Die komparativen Vorteile des dritten Sektors beruhen auf der Fähigkeit, infolge der geringen Größe der Unternehmen und der engen Bindungen an die örtlichen Kommunen den vorhandenen Bedarf zu erkennen, zu verstehen und zu entwickeln; der Fähigkeit, das Angebot zu differenzieren und damit den Bedarf verschiedener Verbrauchergruppen zu decken; den niedrigeren Herstellungskosten aufgrund der Tatsache, dass das Kapital nicht mit Zinsen zurückgezahlt werden muss; und des größeren Angebots an flexiblen und ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern (Borzaga, Olabe und Greffe, 1999).

In dieser Studie wurde in allen Ländern festgestellt, dass dem dritten Sektor eine erweiterte Rolle bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere auf dem Gebiet der Kinder- und Seniorenbetreuung zufällt. Allerdings müssen dabei die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in Betracht gezogen werden. In einigen Ländern (darunter Finnland), wo staatliche Leistungsangebote seit Jahren dominieren, stellt die Einbeziehung des dritten Sektors geradezu eine Neuheit dar.

Lempesti Cooperative Kotitiimi – „The Hometeam“ (Finnland)

Eine Organisation des dritten Sektors, die staatliche Maßnahmen zur Subventionierung von Haushaltshilfen nutzt

Die Kooperative von Lempesti ist in Lempäälä, einer Nachbargemeinde von Tampere, beheimatet. Sie existiert nunmehr seit fünf Jahren und sieht Tampere als Haupteinsatzgebiet an. Anfänglich experimentierte sie mit einer breiten Palette von unterschiedlichen Tätigkeiten, doch im letzten Jahr wurde das Leistungsangebot anhand der Aufgaben festgelegt, die im Subventionsprobelauf für Haushaltshilfen erfasst wurden. Somit ist dieser Probelauf ein höchst wichtiger Faktor für die Beschäftigung von Mitgliedern der Kooperative. Der Teil der Kooperative, der sich mit häuslichen Dienstleistungen befasst, nennt sich Kotitiimi; ein Mitglied von Kotitiimi ist auch generell zuständig für das Angebot an häuslichen Dienstleistungen. Insgesamt beschäftigt die Kooperative von Lempesti 18 Personen, von denen 12 zu Kotitiimi gehören.

Die Nachfrage nach Hausreinigung, der am stärksten in Anspruch genommenen Dienstleistung, übersteigt die Kapazität. Bei den Kunden der Kooperative von Lempesti handelt es sich um relativ gut situierte Familien, die vielfach kleine (zum Teil auch etwas ältere) Kinder haben. Da beide Elternteile erwerbstätig sind, mangelt es an Zeit zur Verrichtung der Hausarbeit, zumal die Freizeit für andere Aktivitäten vorgesehen ist. Die bisherigen Kunden halten die Preise für angemessen. Um jedoch neue Nutzergruppen zu finden, müsste das Preisniveau gesenkt werden. Die Leistungen unterliegen in der Regel der MwSt., wenn man einmal von Betreuungsaufgaben absieht, die laut Gesetz davon befreit sind.

In anderen Ländern, in denen die Wohlfahrtspflege auf dem Prinzip der Subsidiarität beruht (z. B. in Deutschland und Österreich) oder bereits seit einiger Zeit private Einrichtungen ohne

⁽¹⁸⁾ Feststellungen einer Ciriec-Studie, erwähnt in Borzaga, Olabe und Greffe, 1999.

Erwerbszweck bestehen, die oftmals im Rahmen staatlicher Regelungen und mit privater Finanzierung arbeiten (z. B. Italien und Portugal), ist die Präsenz des dritten Sektors bereits recht deutlich erkennbar. Dennoch entstehen neue Arten von Organisationen, die neue Arbeitsmethoden anwenden. Hier einige Beispiele:

- *Soziale Kooperativen (Italien)*. Diese Rechtsform wurde per Gesetz Nr. 381 von 1991 eingeführt und umfasst alte und neue Kooperativen, die soziale Dienste und Bildungsangebote bereitstellen (Kooperativen vom Typ A), sowie Kooperativen, die die unterschiedlichsten Dienstleistungen anbieten, jedoch Personen aus sozial benachteiligten Gruppen beschäftigen (Kooperativen vom Typ B).
- *Sozialbetriebe (Deutschland)*. Auch als Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaften bezeichnet, sind diese Unternehmen ausdrücklich dafür gedacht, Beschäftigung zu fördern, um die Eingliederung von Personen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit zu unterstützen.
- *Unternehmen der Sozialwirtschaft (Österreich)*. Die Förderung von Unternehmen der Sozialwirtschaft zählt zu den Maßnahmen, die in den territorialen Beschäftigungspakten verankert sind.
- *Selbsthilfefirmen (Frankreich)*. 1987 als Möglichkeit zur Wiedereingliederung Arbeitsloser in das Erwerbsleben geschaffen, können diese Firmen Mitarbeiter einstellen und sie Einzelpersonen zur Erledigung kleiner Arbeiten von kurzer Dauer zur Verfügung stellen (Arbeitskräfte-Leasing).
- *Frauenkooperativen (Schweden)*. Seit 1980 werden solche Kooperativen im Rahmen kommunaler Maßnahmen zum Ausbau der vorhandenen Kapazitäten geschaffen, um das eigene Potenzial zur Befriedigung lokaler Bedürfnisse (insbesondere von Frauen) auszuschöpfen.

Alle diese Einrichtungen wurden geschaffen und arbeiteten erfolgreich, weil zum Teil ein begünstigendes Umfeld bestand, das durch Maßnahmen unterstützt wurde, die auf die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen durch Senkung der Steuern und Lohnnebenkosten abzielten.

Die Tatsache, dass Unternehmen des dritten Sektors neue betriebswirtschaftliche Methoden einführen, die mehr denen des privaten Sektors ähneln, zeugt von der Notwendigkeit, die Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zu verringern. So stellen z. B. viele französische Unternehmen, die seit jeher im Auftrag staatlicher Behörden Sozialdienste anbieten, nun eine organisatorische Mischform dar. Sie nutzen zwar noch immer öffentliche Gelder, um Dienstleistungen für bedürftige Gruppen zu erbringen, doch arbeiten sie auch als Dienstleistungsagenturen für einen privaten Kundenkreis (so bieten z. B. 47 % der zugelassenen Firmen in Haute-Garonne und 48 % in der Rhone-Region beide Arten von Dienstleistungen an). In Italien sind die im sozialen Bereich arbeitenden Kooperativen nicht mehr darauf angewiesen, an Ausschreibungen für Dienstleistungsaufträge entsprechend den Kriterien der lokalen Behörden teilzunehmen; sie ergreifen zunehmend die Initiative und entwickeln Projekte, mit denen neue Dienstleistungen angeboten werden und eine Finanzierung aus einer Vielzahl von Quellen angestrebt wird. In Österreich schließlich ist die Marktorientierung und finanzielle Eigenständigkeit von Unternehmen des dritten Sektors ein ganz aktuelles Thema.

Der dritte Sektor kann sich positiv auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auswirken. Ein Beispiel dafür ist die Kindertagesstätte in Berlin-Wedding, wo die Notwendigkeit, mit von Eltern geleiteten Kindergärten zu konkurrieren, von der Leitung als Anregung genutzt wurde, ein hohes Qualitätsniveau zu erreichen und die Kontakte zur Kommune zu betonen (ein Hauptmerkmal von Initiativen des dritten Sektors).

Kindertagesstätte Brüsseler Straße 30, Wedding (Berlin, Deutschland)

Wenn sich die Konkurrenz aus dem dritten Sektor positiv auf die Qualität des Leistungsangebots kommunaler Stellen auswirkt

Diese kommunale „Kita“ (Kindertagesstätte) bietet seit einiger Zeit auf Wunsch der Erzieher Altersmischung statt altershomogene Gruppen an. Vier altersgemischte Gruppen nehmen Kinder zwischen zwei Monaten und fünf Jahren auf. Der Erzieherschlüssel (1,75 Erzieher auf 14 Kinder bzw. 2,5 : 19) ist vorbildlich. Besondere Aufmerksamkeit gilt hier den projektbezogenen Arbeiten wie z. B. dem Kartoffelanbau mit Kartoffelfeuer und Kohlezeichnungen. Hierfür sind der weitläufige romantische Garten der Kita sowie eine großzügige Raumauslegung besonders gut geeignet. Die Wochenpläne für die Projekte werden gemeinsam mit den Kindern erstellt. Mit Rücksicht auf den hohen Ausländeranteil in diesem Bezirk ist diese Kita auf Multikulturalität ausgerichtet. Es werden hier Kinder aus zehn Nationen betreut. Ein weiteres – für Kitas noch nicht typisches – Merkmal ist die Tatsache, dass sich die Kita wohnortnah präsentiert, gute Kontakte zur Nachbarschaft pflegt und nach Aussage des Leiters „einfach zum Kiez gehört“.

Der Kita-Leiter, langjähriger Vertrauensmann in einer Gewerkschaft, hofft, mit diesem Modell deutlich zu machen, dass die öffentlichen Kitas der starken Konkurrenz der freien Träger und den Kinderläden Paroli bieten können. Dieser Trend in öffentlichen Kitas, ihrer Unterauslastung (insbesondere in einigen Ostberliner und Innenstadtbezirken) durch eine Ausweitung der Angebote zu begegnen, wird von Expertenaussagen bestätigt. Hier schlägt offenbar die Konkurrenz der auf Elterninitiative betriebenen Kitas derart durch, dass der öffentliche Sektor einige Qualitätsmerkmale des dritten Sektors übernimmt.

Eine Frage, die sich aus dieser Studie ergeben hat, besteht darin, ob der Zuwachs an bezahlter Arbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen zu Lasten der ehrenamtlichen Arbeit geht. In einigen Ländern (z. B. in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich) ist die Zahl der Organisationen der gegenseitigen Hilfe, die Kinderbetreuung anbieten und sich dabei stark auf ehrenamtliche Tätigkeit stützen (wie Krippen und von Eltern geleitete Kindergruppen) in den letzten Jahren zurückgegangen, vermutlich weil sich zum einen die Nachfrage nach diesen Leistungen und zum anderen die Verfügbarkeit freiwilliger Helfer verändert hat. Einige arbeiten weiter mit einer Mischung aus bezahlter Arbeit und ehrenamtlicher Leitung seitens der Eltern.

Das trifft auf einige Kindergruppen in Österreich zu. Kindergruppen wie die „Rasselbande“ in Linz (siehe unten) werden von den Eltern selbst organisiert, als Verein gegründet und nach einem Modell gestaltet, das zwischen institutioneller und privater Kinderbetreuung einzuordnen ist. Jede Gruppe hat ein Bildungskonzept, das den Kindern ein hohes Maß an Autonomie zugesteht. Spielgruppen unterscheiden sich außerdem hinsichtlich der Gruppenstärke und des günstigeren Erzieherschlüssels von staatlichen Einrichtungen. Von Anfang an war die Altersmischung, mit deren Einführung erst jetzt langsam in einigen Kindergärten begonnen wird, in Kindergruppen die Norm. Die Eltern sehen die größeren Möglichkeiten für eine Mitwirkung an der

Strukturierung der Gruppen als Vorteil an, der bei der Betreuung in Institutionen nicht gegeben ist. In Spielgruppen ist es leichter, grundlegende organisatorische Aspekte wie die Öffnungszeiten zu verändern oder neue Betreuungsleistungen einzuführen bzw. diese zu ändern. Selbstverständlich sind Kindergruppen von der aktiven Mitwirkung der Eltern abhängig und funktionieren nur dann gut, wenn diese gewährleistet ist.

Auch für die Betreuer ergeben sich Vorteile aus dem günstigeren Erzieherschlüssel: Die Arbeit mit weniger Kindern macht es möglich, individueller auf die Bedürfnisse der Kinder einzugehen. Außerdem können die Mitarbeiter auf die Art und Weise der Leistungsgestaltung Einfluss nehmen. Dem größeren Spielraum bei der Betreuung, Einflussnahme und Organisation steht allerdings das Fehlen jeglicher Regelungen bzw. gesetzlicher Anforderungen gegenüber. Gegenwärtig werden verbindliche Qualitätsnormen ausgearbeitet, um die Qualität der Betreuung zu sichern.

Projekt Rasselbande (Linz, Österreich)

Eine von Eltern ausgehende Initiative

Rasselbande, die erste Kindergruppe in Linz, wurde 1988 von engagierten Müttern gegründet, da es an geeigneten Kinderbetreuungseinrichtungen mangelte. Die Gruppe wird von der Stadt Linz, dem Bundesland Oberösterreich und den Eltern zu je einem Drittel finanziell unterstützt. Dabei sind die Beiträge der Eltern nach dem jeweiligen Einkommen zwischen 145,35 und 290,69 EUR gestaffelt. Es besteht eine beachtliche Nachfrage nach dieser Dienstleistung, was aus der Tatsache hervorgeht, dass die Rasselbande neben anderen Kindergruppen seit Jahren gezwungen ist, Wartelisten für Neuaufnahmen zu führen.

Die Entwicklung des dritten Sektors in den untersuchten Ländern zeigt, dass Beschäftigungswachstum und ehrenamtliche Tätigkeit gleichzeitig gestärkt werden können. Im dritten Sektor tätige Freiwillige nehmen vielfach organisatorische, leitende und administrative Aufgaben in Unternehmen wahr, in denen auch bezahlte Arbeitnehmer beschäftigt sind. In Italien wurden 34 % der sozialen Kooperativen von einer Freiwilligengruppe oder -vereinigung organisiert. Darüber hinaus verbinden viele Organisationen des dritten Sektors den Einsatz freiwilliger Helfer mit der Beschäftigung von bezahlten Mitarbeitern und koordinieren die Tätigkeiten zwischen diesen beiden Betreuergruppen. Das folgende, der Ortsstudie in Florenz entnommene Beispiel veranschaulicht den Entwicklungsweg, der für viele Unternehmen des dritten Sektors charakteristisch ist: Sie entstehen durch ehrenamtliche Initiativen und werden zu professionellen Anbietern, verzichten dabei aber nicht gänzlich auf die ehrenamtliche Arbeit und die damit verbundenen Wertvorstellungen.

Einige Unternehmen des dritten Sektors – auch sehr alte wie die nachstehend beschriebene finnische Vereinigung – betrachten ihr Freiwilligennetzwerk, das einen beachtlichen Umfang an Betreuungsarbeit leistet, noch immer als ihre Stärke.

L'Abbaino Social Cooperative (Florenz, Italien)

Ein aus einer kommunalen Initiative hervorgegangenes Unternehmen

Die Genossenschaft wurde 1987 auf Initiative von neun Personen gegründet, darunter Lehrer (zum Teil Fachlehrer) mit Erfahrungen auf dem Gebiet der ehrenamtlichen Arbeit. Die Gelegenheit zur Schaffung der Kooperative ergab sich aus einer Vereinbarung mit Madonna del Grappa, einer kirchlichen Einrichtung, die in Schwierigkeiten geratene Kinder und Jugendliche betreut. Ausschlaggebend für die jungen Leute, die diese Genossenschaft gründeten, war sowohl der Wunsch nach Veränderungen im örtlichen Bereich als auch ein fehlendes kommunales Angebot.

Die Kooperative arbeitete anfänglich vor allem mit straffällig gewordenen und sozial benachteiligten Jugendlichen und dehnte ihre Aktivitäten dann auf jüngere Kinder aus. 1990 strukturierte die Kooperative ihre Aktivitäten neu und begann mit der Einstellung von Fachkräften, so dass das Unternehmen nicht mehr dem gemeinnützigen Sektor zuzurechnen war.

1994 verdoppelten sich durch ein umfangreiches Angebot für Kleinkinder sowohl die Zahl der Mitarbeiter als auch der Jahresumsatz. In den letzten zwei Jahren wurden weitere 50 Lehrer und Erzieher (darunter Kindergärtnerinnen) mit befristeten Arbeitsverträgen eingestellt. Die Kooperative beabsichtigt außerdem, in den kommenden zwei Jahren 30 weitere Lehrkräfte einzustellen. Gegenwärtig ist vorgesehen, eine Aufteilung in mehrere kleinere Einheiten vorzunehmen, um die größtenbedingten Nachteile zu vermeiden. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Kommunen in der Provinz Florenz, mit örtlichen Gesundheitseinrichtungen und anderen Organisationen ohne Erwerbszweck betreibt die Kooperative Kindergärten und andere Dienstleistungen für Klein- und Kleinstkinder; Berufsbildungs- und Vorschuleinrichtungen für Personen mit Behinderungen; Betreuungsmaßnahmen für behinderte Kinder in Krippen und Kindergärten; Bildungsangebote für Jugendliche und Frauenhäuser. An einigen Dienstleistungen beteiligen sich Eltern als ehrenamtliche Helfer.

Mannerheim-Kinderhilfswerk (Finnland)

Ein Netzwerk von ehrenamtlichen Betreuern und bezahlten Mitarbeitern für die häusliche Betreuung von Kindern

Das Mannerheim-Kinderhilfswerk ist seit 1920 im Bereich der Jugendhilfe tätig. In den 30er Jahren wurde mit der Ausbildung und Bereitstellung von häuslichen Betreuern begonnen, 1960 mit der Einführung von kontrollierten Familienbetreuungsdiensten in Finnland. Schwerpunkt in den 70er Jahren waren der Aufbau eines Netzwerks von Betreuern für kranke Kinder und die Entwicklung von Tagesbetreuungsdiensten. In den letzten zehn Jahren erfolgte der Ausbau der häuslichen Hilfe: Unterstützung bei der Kinderbetreuung zu jeder Tages- und Nachtzeit. Diese Dienstleistung kann auch – in Form von Kinderbetreuung, Unterstützung, Beratung und häuslicher Pflege – in besonderen Situationen erfolgen, z. B. bei Kindern mit Behinderungen oder Familien, die besondere Unterstützung benötigen.

Das Mannerheim-Kinderhilfswerk stützt sich in seiner Tätigkeit auf ehrenamtliche Betreuer, die eine Vergütung erhalten. Es schätzt, dass jährlich im Durchschnitt 450 000 Betreuungsstunden anfallen, was dem jährlichen Arbeitspensum von ungefähr 300 Hauspflegern entspricht.

Abschließend sei noch vermerkt, dass Unternehmen des dritten Sektors neben der Tatsache, dass sie wichtige Dienstleistungsanbieter sind, zunehmend in Planungstätigkeit (z. B. in der Toskana,

Italien) und in lokale Partnerschaften (z. B. im Vereinigten Königreich und in Portugal) einbezogen werden. In einigen Fällen organisiert der dritte Sektor auch die Nachfrage (z. B. Elternverbände in Österreich). Damit kommen wir auf die Bedeutung des Partnerschaftsansatzes zurück, bei dem die Ressourcen, das Potenzial und die Fähigkeiten aller drei Sektoren am jeweiligen Ort optimal genutzt werden.

Drei Sektoren in Bewegung

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die interessantesten Entwicklungen, die das Engagement des staatlichen, privaten und dritten Sektors auf dem Gebiet der haushaltsnahen Dienstleistungen betreffen.

Wie wir gesehen haben, wurden auf zentralstaatlicher Ebene eine Vielzahl von Maßnahmen konzipiert, die die Entwicklung dieser Dienstleistungen direkt oder indirekt begünstigen. Allerdings sind auch Unterschiede bei den Aktionen festzustellen, die zur Verbesserung der Qualität des Leistungsangebots gedacht sind. Ferner wirft die Tatsache, dass die Förderung der haushaltsnahen Dienstleistungen vornehmlich im Zeichen der Arbeitsmarktpolitik erfolgt, einige Fragen auf, die mit dem Schutz der Verbraucherinteressen zusammenhängen. Auf örtlicher Ebene wurden von den kommunalen Behörden durch die Unterstützung von Partnerschaften mit dem privaten Sektor einige beachtenswerte Ergebnisse erzielt.

Private Unternehmen dringen sowohl als Geldgeber wie auch als Anbieter auf den Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen vor. Während fast überall kleine Unternehmen anzutreffen sind, ist das Engagement großer Unternehmen besonders in einigen Ländern noch immer begrenzt. Es wird durch staatliche Anreize gefördert (z. B. durch niedrigere MwSt.-Sätze).

In allen Ländern wurde vermerkt, dass der dritte Sektor bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen – insbesondere bei der Kinder- und Seniorenbetreuung – eine größere Rolle spielt. Es entstehen neue Rechtsformen, und es kommen neue betriebswirtschaftliche Methoden zum Einsatz. Eine Stärke des dritten Sektors liegt in seinem Vermögen, ehrenamtliche und bezahlte Arbeit miteinander zu verbinden, ohne dass dabei seine soziale Orientierung beeinträchtigt wird.

Kapitel 4

Wer arbeitet im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich?

Um die Folgewirkungen für die Chancengleichheit bewerten zu können, ist es wichtig, Geschlecht, Alter und andere Merkmale der in haushaltsnahen Dienstleistungen Beschäftigten zu ermitteln. Ein herausragendes Charakteristikum dieses Sektors ist der hohe Frauenanteil, weshalb auch der größte Teil dieses Kapitels (erster Abschnitt) dem Problem der geschlechtsspezifischen Segregation gewidmet ist. Die Zusammensetzung der im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich tätigen Personen nach Geschlecht lässt sich relativ leicht feststellen. Gleiches gilt allerdings nicht für Alter, Bildungsgrad, ethnische Zugehörigkeit und Nationalität, wozu nur in wenigen Ländern Angaben vorliegen, die sich eindeutig auf haushaltsnahe Dienstleistungen beziehen. Im zweiten Abschnitt des Kapitels werden einige Informationen über diese anderen Merkmale der Arbeitskräfte gegeben.

Geschlechtsspezifisches Profil

Eine Frauendomäne

In allen Mitgliedstaaten und in anderen OECD-Ländern sind im Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen vornehmlich Frauen tätig. Das geht aus Statistiken zu Bildung, Gesundheit, Sozialarbeit und Beschäftigung in Privathaushalten in europäischen Ländern und den USA hervor (siehe Tabelle 3).

Internationale Vergleiche zeigen, dass die Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zu denen mit dem höchsten Frauenanteil zählen (Rubery, Smith und Fagan, 1999). Das wird auch durch die bei dieser Studie ermittelten Daten erhärtet.

Tabelle 3 Anteil von Frauen an der Beschäftigung (%) nach Sektor, EU-Mitgliedstaaten und USA, 1997

	Bildung	Gesundheit und Sozialarbeit	Beschäftigung in Privathaushalten
USA	68,6	78,6	90,9
EU-15	66,3	76,2	89,7
Belgien	65,8	74,1	82,8
Dänemark	60,0	83,4	88,0
Deutschland	64,3	76,5	94,5
Griechenland	62,0	61,8	90,7
Spanien	62,7	71,2	88,5
Frankreich	65,4	74,5	95,1
Irland	63,8	77,1	k. A.
Italien	70,3	55,3	82,3
Luxemburg	56,1	74,6	100,0
Niederlande	51,4	78,9	96,6
Österreich	66,5	74,3	92,5
Portugal	76,7	77,2	99,6
Finnland	67,1	89,9	83,1
Schweden	68,5	86,3	100,0
Vereinigtes Königreich	69,7	81,7	73,0

k. A. = keine Angaben.

Quelle: Beschäftigung in Europa, 1999.

- Auf dem Gebiet der Kinderbetreuung⁽¹⁹⁾, der Seniorenbetreuung⁽²⁰⁾ und der häuslichen Reinigungsarbeiten liegt der Anteil der Frauen in keinem Fall unter 90 % und erreicht vielfach sogar 98-100 % (z. B. in Portugal bei Kindergärtnerinnen, im Vereinigten Königreich generell bei der Kinderbetreuung und in Frankreich und Finnland bei Haushaltshilfen).
- Nicht so gravierend ist die zahlenmäßige Dominanz der Frauen in der Sparte Wäscherei und Reinigung [60-70 % ⁽²¹⁾].
- Im Bereich Catering ist die geschlechtsspezifische Segregation weniger ausgeprägt. In manchen Ländern (Portugal und Vereinigtes Königreich) liegt der Frauenanteil bei 63-67 %, und in Italien sind die Männer in der Überzahl, während auf die Frauen lediglich 44,6 % entfallen.
- Nur in einigen Ländern liegen Daten zur Beschäftigung im Bereich Reparaturen und Instandhaltung vor. Daraus ist ersichtlich, dass diese Arbeiten vorwiegend von Männern

⁽¹⁹⁾ Portugal: Kindergärtnerinnen 100 %; Tagesmütter, Haushaltshilfen und dergleichen 92,8 %; Niederlande: Kinderbetreuung 92,02 %; Frankreich: Familienpfleger 99,6 %; Vereinigtes Königreich: Kinderbetreuung 99 %.

⁽²⁰⁾ Portugal: Tagesmütter, Haushaltshilfen und dergleichen 92,8 %; Niederlande: Hauspfleger 95,22 %; Frankreich: Haushaltshilfen 98,1 %; Vereinigtes Königreich: Seniorenbetreuung 91 %; Finnland: Haushaltshilfen 98 %.

⁽²¹⁾ Italien: 70 %; Niederlande: 64,6 %; Frankreich: 59,3 %; Vereinigtes Königreich: 59 %.

verrichtet werden. Auf Frauen entfallen im Vereinigten Königreich lediglich 4 % der Gärtner, in den Niederlanden 8,6 %; der Anteil von Frauen, die sich mit der Außenreinigung von Gebäuden beschäftigen, liegt in Portugal bei 4,2 % und ist in Finnland noch niedriger.

Geschlechtsspezifische Segregation auf bestimmten Tätigkeitsfeldern

Es ist vielleicht weniger offenkundig, dass die Segregation bei den am stärksten von Frauen beherrschten Tätigkeiten in den letzten zehn Jahren nicht nennenswert abgenommen hat. Sie hat sich im Gegenteil sogar leicht verstärkt, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass mehr Frauen ins Erwerbsleben eingetreten sind. So stieg z. B. in Portugal der Anteil der weiblichen Kinderbetreuer, Haushaltshilfen u. Ä. im Zeitraum 1991-1998 von 81,8 auf 92,8 %, während bei den Kindergärtnerinnen eine Zunahme von 92,3 auf 100 % erfolgte.

Ein leicht gegenläufiger Trend wurde vorwiegend in Bereichen festgestellt, in denen die Frauen nicht so deutlich in der Überzahl sind.

- Der Frauenanteil im Wäschereisektor ging z. B. in den Niederlanden zwischen 1993 und 1996 von 71 auf 65 % und im Vereinigten Königreich zwischen 1992 und 1998 von 69 auf 59 % zurück.
- Im Zeitraum 1992-1998 nahm im Vereinigten Königreich die Zahl der in der Kinderbetreuung beschäftigten Männer um 80 % zu.
- Der Prozentsatz der im Cateringsektor beschäftigten Männer stieg im Vereinigten Königreich im Zeitraum 1992-1998 von 32 auf 37 % und in Österreich im Zeitraum 1992-1997 von 31 auf 40 %. In Portugal ging er zwischen 1991 und 1998 jedoch von 44 auf 33 % und in Italien von 46 auf 54 % zurück.

So stellt sich die Lage auf der Makroebene dar. Allerdings sei hier angemerkt, dass auf der Mikroebene gelegentlich innerhalb einer Dienstleistung eine Arbeitsteilung nach Geschlechtern vorkommt (so wird beim Mahlzeitendienst „Essen auf Rädern“ die Verpackung gewöhnlich von Frauen übernommen, während Männer für den Transport zuständig sind).

Diese Studie war nicht dazu angelegt, eine vertikale Segregation zu dokumentieren, doch erhielten wir dazu einige interessante Angaben. In Italien z. B., wo zwischen „qualifizierten“ und „unqualifizierten“ Tätigkeiten im gleichen Sektor unterschieden wird, nimmt die Zahl der Frauen in der ersten Kategorie ab und in der zweiten zu. Im Zeitraum 1991-1998 ging der Anteil der qualifizierten weiblichen Reinigungskräfte von 68,6 auf 62,8 % zurück, während der Prozentsatz der nichtqualifizierten von 62,7 auf 66,1 % stieg. Der Anteil der mit „qualifizierten Tätigkeiten in haushaltsnahen Dienstleistungen“ beschäftigten Frauen sank von 76,7 auf 73 %. Ferner wurde in den in Portugal untersuchten Orten festgestellt, dass der Prozentsatz der weiblichen Führungskräfte und leitenden Angestellten in Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen im Durchschnitt unter dem der Erwerbstätigen insgesamt lag. In Deutschland hingegen war der Frauenanteil ebenso hoch wie auf dem Arbeitsmarkt insgesamt.

Weiterhin wurde festgestellt, dass es sich bei den wenigen Männern in diesem Sektor gewöhnlich um Arbeitnehmer handelt, die geringe Erwartungen an ihr Einkommen haben und

bereit sind, auch unsichere Jobs anzunehmen, namentlich Studenten und Zuwanderer. So machen z. B. in Italien die im Sektor Haushaltshilfe tätigen Männer nur 3 % der italienischen, aber immerhin 25 % der ausländischen Arbeitskräfte aus.

Geschlechtsspezifische Auffassungen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen

Bisher haben wir uns auf „objektive“ Daten zur Segregation bei der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen gestützt. Um zu verstehen, wie sich diese Situation möglicherweise in Zukunft ändern könnte, müssen wir auch wissen, was die Betroffenen, d. h. die Arbeitnehmer, die Nutzer und die Arbeitgeber, selbst dazu meinen.

Rollenklischees sind eher bei den weniger qualifizierten Arbeitnehmern anzutreffen. So verneinen z. B. Kindergärtnerinnen und qualifizierte Mitarbeiterinnen von Kinderbetreuungseinrichtungen in der Regel die Bedeutung eines „Mutterinstinkts“ für ihre Tätigkeit (für die sie ja eine spezielle Ausbildung benötigen), während Tagesmütter, Babysitter sowie weniger qualifizierte Kräfte diese „natürliche“ Veranlagung gewöhnlich hervorheben:

„Frauen sind eher geeignet, sich mit Kindern zu beschäftigen, da sie einfühlsamer sind und einen Mutterinstinkt besitzen.“

(Betreuerin in einer Kindereinrichtung, Portugal)

„Beide Geschlechter verfügen über die gleichen Fähigkeiten und Voraussetzungen, um eine gute fachliche Arbeit zu leisten, wie übrigens in anderen Sektoren auch.“

(Kindergärtnerin, Portugal)

In der häuslichen Altenpflege vertreten Frauen oft die Auffassung, dass sie für diese Tätigkeit besser geeignet sind. In einigen Fällen erkennen sie auch die Notwendigkeit männlicher Unterstützung (vor allem, wenn es um die Sicherheit und körperlich anstrengende Arbeit geht), und in anderen werden Männer akzeptiert, sofern sie „behutsam und einfühlsam“ sind.

„In Einrichtungen wie dieser sollten mehr Männer eingesetzt werden, und zwar nicht nur für Aufgaben, die größere körperliche Anstrengungen erfordern, sondern auch aus Sicherheitsgründen.“

(Altenpflegerin, Portugal)

„Gewöhnlich sind Frauen im Umgang mit Senioren geduldiger, denn es ist wie mit Kindern, nur wesentlich komplizierter.“

(Altenpflegerin, Portugal)

Die wenigen befragten Männer schienen kein Problem damit zu haben, dass sie in der Minderzahl sind.

„Als Mann ist es weniger problematisch, den ersten Kontakt zu den Jungen herzustellen.“

(Betreuer in einem Jugendclub, Italien)

„Du musst einfach Du selbst sein.“

(Mitarbeiter einer Kinderbetreuungseinrichtung, Italien)

Auch die geschlechtsspezifischen Auffassungen der Nutzer spielen eine Rolle. Auf dem Gebiet der Seniorenbetreuung wollen Personen, die häusliche Pflege in Anspruch nahmen (vornehmlich Frauen), nach Angaben von Leitern und Mitarbeitern in manchen Fällen nicht von Angehörigen des anderen Geschlechts betreut werden. In der Kinderbetreuung jedoch, speziell bei der Betreuung von älteren Kindern, ist männliches Personal in einigen Ländern besonders gefragt und geschätzt.

Belege für geschlechtsbedingte Vorurteile der Arbeitgeber sind besonders schwer zu erbringen, nicht zuletzt deshalb, weil Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in der Regel per Gesetz verboten ist. Gewisse Hinweise auf solche Vorurteile ergeben sich allerdings indirekt aus Beschreibungen des Einstellungsverfahrens. In Frankreich wiesen z. B. wichtige Informanten und Arbeitnehmer darauf hin, dass die Dienstleistungsagenturen bei der Einstellung von Haushaltshilfen und häuslichen Pflegekräften gewöhnlich mehr Wert auf die Tatsache legen, dass die Bewerberin selbst Mutter ist und bereits einen Haushalt geführt hat, als auf etwaige Befähigungsnachweise. Bei häuslichen Reinigungsarbeiten gelten Männer oftmals als besser geeignet, wenn die Ausübung der Tätigkeit Kraft erfordert.

„Sie haben sich entschieden, mich für die Reinigung der 600 m² großen Villa einzustellen, weil ich ein Mann bin. Ich bin im Vorteil, wenn es um schwere Arbeit geht, und ich werde nicht so schnell müde wie meine Frau.“

(Reinigungskraft, Italien)

„Bei einigen Arbeiten haben viele Frauen einfach Angst, die Leiter hoch zu klettern, was höchstwahrscheinlich bei einem Mann nicht der Fall ist.“

(Unternehmerin der Reinigungsbranche, Portugal)

Frauenberufe – ein Teufelskreis

Somit besteht hier ein Teufelskreis, in dem die berufliche Segregation nach Geschlechtern aufrechterhalten wird. Die Bedeutung der Fähigkeiten, die traditionell bei pflegerischen Tätigkeiten Frauen zugeschrieben werden, wird überbetont, während durch Ausbildung erworbene Qualifikationen weniger gelten. Dies trägt zum geringen Ansehen und zur schlechten Vergütung dieser Tätigkeiten bei, was wiederum dazu führt, Männer von einer Arbeit in diesem Sektor abzuhalten. Kulturelle Faktoren spielen daher eine wichtige Rolle, und in vielerlei Hinsicht sind das die gleichen, die auch einer gerechten Aufteilung der Betreuungsaufgaben auf Männer und Frauen im Wege stehen (siehe unten).

Hindernisse für die Einbeziehung von Männern in die Kinderbetreuung

Auf europäischer Ebene stellt die Kinderbetreuung einen Schwerpunkt der Einbeziehung von Männern in Betreuungsdienste dar. Das Network on Childcare der Europäischen Kommission schlug als Zielvorgabe für Kinderbetreuungsdienste 20 % männliche Mitarbeiter vor und beschäftigte sich mit der Frage der Hindernisse für den Zugang von Männern zu Berufen der Kinderbetreuung, wobei betont wurde, dass es sich dabei zum größten Teil um die gleichen Hindernisse handelt, die auch ihrer Mitwirkung als Väter im Wege stehen, wie z. B. kulturelle Klischeevorstellungen (der Mythos der Mutterschaft und der Gedanke, dass Kinderbetreuung der Männlichkeit Abbruch tut) bzw. fehlende staatliche Maßnahmen zur Förderung des Zugangs von Männern zu diesem Gebiet. Es gibt allerdings auch noch andere negative Faktoren. So löst z. B. die Mitwirkung von Männern an der Kinderbetreuung oftmals Befürchtungen aus, dass es zu sexuellem Missbrauch kommen könnte. Auch entstehen Probleme, wenn Männer in Bereichen tätig sind, in denen Frauen eine vorherrschende Rolle spielen, denn dies kann zu Spannungen zwischen Männern und Frauen führen.

Ferner sollte die Frage der schlechten Entlohnung erwähnt werden, die eigentlich beide Geschlechter gleichermaßen betreffen sollte, aber für Männer ein größeres Problem darstellt, da auch hier tief verwurzelte kulturelle Klischeevorstellungen eine Rolle spielen und Männer daher nach anspruchsvolleren und besser bezahlten Tätigkeiten streben.

Quelle: Europäische Kommission, Network on Childcare, 1990.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich die Tätigkeit im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich gut mit dem Familienleben oder anderen Aufgaben vereinbaren lässt, bei denen Arbeit und Karriere nicht im Vordergrund stehen. Das trifft insbesondere auf Teilzeitarbeit zu und ist ein weiterer Grund für das Interesse der Frauen an diesem Sektor.

In keinem der untersuchten Länder wurde genug getan, um Männer für Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zu gewinnen. Das widerspricht z. B. der in einigen nordischen Ländern (namentlich Norwegen) (Pringle, 1998) verfolgten Politik in Sachen Männer und Kinderbetreuung. Auf diesem Gebiet tätige Experten meinen, dass geeignete Maßnahmen die Aufnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen in Jugendbeschäftigungsprogramme und die Einbeziehung der Männer durch ehrenamtliche Arbeit beinhalten sollten. Daneben wurde die verstärkte Unternehmensgründung, die für Männer attraktiver ist, als weitere zu verfolgende Möglichkeit vorgeschlagen.

Andere Merkmale von Beschäftigten des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs

Alter und Bildungsgrad

Die in Kindertageseinrichtungen und Kindergärten tätigen Arbeitnehmer sind gewöhnlich jünger und im Durchschnitt besser qualifiziert, und es handelt sich häufig um ihren ersten Arbeitsplatz. Im Gegensatz dazu sind Kinderfrauen und Tagesmütter zumeist älter und weniger qualifiziert. Darunter sind viele Frauen, die nach langer familienbedingter Unterbrechung wieder ins Erwerbsleben zurückkehren oder ihren Arbeitsplatz in einem anderen Sektor verloren haben.



Das Altersprofil der Altenpfleger ist von Land zu Land unterschiedlich. In Italien z. B. handelt es sich bei den Anbietern häuslicher Pflegeleistungen für Senioren hauptsächlich um Kooperativen mit starker ehrenamtlicher Ausrichtung; die meisten Mitarbeiter sind zwischen 30 und 40 Jahre alt und haben ihre berufliche Tätigkeit auf diesem Gebiet in jungen Jahren begonnen. Andererseits findet man in Finnland 40- bis 50-jährige Mitarbeiter, die nach langer Pause wieder in den Arbeitsmarkt eingestiegen sind. Ebenso sind die Mitarbeiter von stationären Einrichtungen in Portugal, die nunmehr in die von den gleichen Einrichtungen angebotene Tagespflege einbezogen sind, im Regelfall älter.

Im Bereich der Putz- und Reinigungsdienste sind alle Altersgruppen zu finden. Frankreich gehört zu den wenigen Ländern, in denen entsprechende Statistiken auf nationaler Ebene vorliegen: Hier sind 13,1 % der Haushaltshilfen jünger als 30, 20,4 % zwischen 30 und 40, 30,2 % zwischen 40 und 50, 28,9 % zwischen 50 und 60 und 7,7 % älter als 60 Jahre. Im Durchschnitt sind sie etwas älter als Pflegehelfer.

In einigen Ländern ist eine beachtliche Anzahl von zugewanderten Putz- und Reinigungskräften tätig (z. B. in Italien, Deutschland und Österreich), die gewöhnlich jünger als einheimische Arbeitnehmer sind. Das lässt sich durch die bessere Ausbildung der einheimischen jüngeren Generation erklären, die sich nur selten für Putz- und Reinigungsarbeiten als Beruf entscheidet, während Zuwanderer möglicherweise keine Alternative haben, da ihre berufliche Qualifikation oftmals nicht anerkannt wird. In den Niederlanden arbeiten allerdings auch einige junge Leute – oftmals Studenten – sowie ältere Geschiedene oder Verwitwete auf diesem Gebiet. Bei vielen Arbeitnehmern in Frankreich handelt es sich um Jugendliche, die ihre Ausbildung nicht abgeschlossen haben oder zwischen Zeiten der Arbeitslosigkeit und Berufsausbildung Putz- und Reinigungsarbeiten verrichten. Für Haushaltshilfen ist zumeist ein geringer Bildungsgrad kennzeichnend, denn 49,8 % von ihnen haben keinerlei Befähigungsnachweis, während es bei den Pflegehelfern nur 27,0 % sind. In Finnland haben 54 % der Haushaltshilfen die Primärschule absolviert, 42 % eine Berufsschule oder die Sekundarstufe, und 4 % wollen einen akademischen Grad erwerben.

Ethnische Zugehörigkeit und Nationalität

In den meisten Ländern liegen keine nationalen Statistiken vor, auf die sich eine Abschätzung des Anteils ethnischer Minderheiten an der Erbringung der hier untersuchten haushaltsnahen Dienstleistungen stützen könnte. Detaillierte Daten stehen lediglich für das Vereinigte Königreich zur Verfügung, wo die nichtweißen Bevölkerungsgruppen 1998 unter den Kinderbetreuern und Pflegern mit 4 % bzw. 5 % unterrepräsentiert waren, denn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt 6 %. Auf einen höheren Prozentsatz kamen sie im Bereich Catering (7 %), insbesondere beim leitenden Personal von Restaurants und Cateringdiensten (16 %), bei Küchenhilfen (9 %), Cateringmitarbeitern (9 %) und Kellnern (8 %). Angehörige nichtweißer Bevölkerungsgruppen sind auch unter den Wäscherei- und Reinigungsangestellten wesentlich stärker vertreten.

In den Niederlanden liegen Schätzungen der Zahl der ethnischen Minderheiten zuzurechnenden Beschäftigten im Reinigungs- und Putzsektor zwischen 12 und 20 %. Allerdings ist der Anteil

der Minderheiten bei Personal, das für Privathaushalte arbeitet, geringer (8 %). In Finnland gehören 11 % der Haushaltshilfen zu Sprachminderheiten (5 % sprechen Schwedisch, 6 % sprechen andere Sprachen).

Eine eingehende Untersuchung zu Rassenvorurteilen wurde in der vorliegenden Studie nicht vorgenommen. Im Vereinigten Königreich berichteten wichtige Informanten von gelegentlich auftretender Rassendiskriminierung gegenüber Angehörigen nichtweißer Bevölkerungsgruppen im Betreuungssektor. Sie gaben zudem an, dass einige freie Träger Interessenten anderer ethnischer Herkunft an „kulturell besser geeignete“ Anbieter verweisen. Zu anderen Ländern liegen zwar keine Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit vor; erfasst wird hingegen der Anteil ausländischer Arbeitskräfte – die ein spezifisches und konkretes Phänomen darstellen – bei personenbezogenen und häuslichen Dienstleistungen sowie dem Putz- und Reinigungssektor insgesamt. Bei der Interpretation der Daten ist angesichts der vorherrschenden Schwarzarbeit Vorsicht geboten, doch deutet vieles darauf hin, dass der Ausländeranteil in diesen Sektoren beachtlich ist.

- In Italien ist der Anteil von Nicht-EU-Bürgern, die bei Putz- und Reinigungsdiensten arbeiten, erheblich und im Wachsen begriffen, wobei auf diese Gruppe 1994 28 % der angemeldeten Arbeitsverhältnisse entfielen (einen noch höheren Prozentsatz verzeichneten Florenz mit 57,1 % und Rom mit 70,5 %).
- In Spanien entfällt auf häusliche Dienstleistungen ein beträchtlicher Prozentsatz (32 %) der Arbeitsgenehmigungen, die 1997 an Bürger aus Drittländern vergeben wurden⁽²²⁾.
- In Frankreich sind 14,3 % der Zuwanderer (und nur 7,9 % der gesamten aktiven Erwerbsbevölkerung) im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen tätig⁽²³⁾.
- In Österreich sind 22,9 % der erwerbstätigen Ausländerinnen (und lediglich 7,3 % der einheimischen Frauen) in der Stadt Wien mit Putz- und Reinigungsarbeiten beschäftigt⁽²⁴⁾, die mit 40 % den größten Anteil an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte haben.
- In Deutschland arbeiten Ausländer vor allem im Bereich von Putz- und Reinigungsdiensten, ausgenommen Fensterputzen.

Die Beteiligung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten hat erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen und der gesellschaftlichen Integration. So erfolgt möglicherweise die Integration dieses Personenkreises in Bereichen, die die geringste Qualifikation erfordern, und oftmals noch in der Schattenwirtschaft.

Auf die Frage, was ihre Angehörigen zu Hause von ihrer Arbeit in Rom halten würden, antwortete eine zugewanderte Haushaltshilfe: „Ich habe es ihnen nicht erzählt; sie könnten sich

⁽²²⁾ Boletín de Estadísticas Laborales, n. 152, Juni 1998, in: Beobachtungsstelle für die Beschäftigung, System Trends Nr. 32, Sommer 1999, GD Beschäftigung und Soziales.

⁽²³⁾ Daten von INSEE, Arbeitskräfteerhebung, 1995, in: Beobachtungsstelle für die Beschäftigung, System Trends Nr. 32, Sommer 1999, GD Beschäftigung und Soziales.

⁽²⁴⁾ Berechnungen des Autors anhand von Östat-Daten, 1997, und AMS, 1998; F. Lechner, „Austria“, in: Beobachtungsstelle für die Beschäftigung, System Trends Nr. 32, Sommer 1999, GD Beschäftigung und Soziales.



nicht einmal vorstellen, wie viel ich arbeiten muss, um meinen Lohn zu verdienen; in Italien verrichten wir Arbeiten, die wir zu Hause niemals tun mussten.“

In Deutschland, Österreich und Italien sind Arbeiten im Haushalt häufig der am leichtesten zugängliche Markt für den nicht abreißenden Strom an Zuwanderern aus den osteuropäischen Ländern, was sich wiederum auf die weiteren Aussichten für die Erweiterung der Europäischen Union und die entsprechenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Beschäftigungsmobilität auswirkt.

In mehreren Länderberichten wurden eine Reihe von konkreten Hemmnissen benannt, die ausländische Arbeitskräfte daran hindern, anspruchsvolle Arbeitsplätze im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu erhalten. In Österreich wurde z. B. die Notwendigkeit festgestellt, die Regelungen zur Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zu überarbeiten, doch erschwerte die Forderung nach fließender Beherrschung der deutschen Sprache als Voraussetzung für höher qualifizierte Arbeiten die Integration. In dieser Frage wurden anderenorts Maßnahmen eingeleitet. In den Niederlanden erhalten z. B. Mädchen ethnischer Minderheiten ohne Bildungsabschluss eine intensive Sprachausbildung, und man bietet ihnen eine Ausbildung zur Haushaltshilfe an. Einige Projekte zur Erhöhung der Beschäftigung von zugewanderten Arbeitskräften wurden auch in Deutschland (Berlin-Wedding) auf der Grundlage von lokalen Partnerschaften in Angriff genommen. In Italien liefen mit Fördermitteln des Europäischen Sozialfonds mehrere Projekte zur Gründung qualifizierter Unternehmen (auch auf dem Gebiet der familienbezogenen Dienstleistungen), die die Förderung von Zuwanderern mit hoher akademischer und beruflicher Bildung zum Ziel haben, denn diese finden vielfach nur deshalb keine gute Anstellung, weil ihr Bildungsabschluss nicht anerkannt wird.

Chancengleichheit bei haushaltsnahen Dienstleistungen

Die Hauptmerkmale der Beschäftigten im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen – der hohe Frauenanteil, dazu in einigen Ländern ein erheblicher Ausländeranteil sowie die Unterschiedlichkeit des Alters und der familiären Umstände – unterstreichen die Bedeutung der Chancengleichheit in diesem Sektor. Im Hinblick auf die Geschlechterfrage entsteht ein Teufelskreis durch die Überbetonung von Fähigkeiten, die traditionell den Frauen zugeschrieben werden, gegenüber Qualifikationen, die durch Ausbildung erworben wurden; durch die schlechte Bezahlung und das geringe Ansehen dieser Jobs sowie das mangelnde Interesse der Männer an einer Beschäftigung in diesem Sektor. Auch kulturelle Faktoren spielen eine entscheidende Rolle, und in mancher Hinsicht sind dies die gleichen, die eine gerechte Aufteilung der Betreuungsaufgaben auf Männer und Frauen verhindern.

Die Beteiligung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten hat erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen und der gesellschaftlichen Integration. So erfolgt vielfach die Integration dieses Personenkreises in Bereichen, die die geringste Qualifikation erfordern, und oftmals noch in der Schattenwirtschaft. In mehreren Länderberichten wurden eine Reihe von konkreten Hemmnissen benannt, die

ausländische Arbeitskräfte daran hindern, anspruchsvolle Arbeitsplätze im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu erhalten. Initiativen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie von ethnischen Minderheiten und Ausländern sind in den meisten Ländern noch selten anzutreffen, wenngleich zum Zeitpunkt der Studie einige interessante Modellversuche liefen.



Kapitel 5

Arbeitsbedingungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Arbeitsbedingungen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich. Es behandelt verschiedene Faktoren, die sich auf die Qualität der Beschäftigung auswirken, angefangen von strukturellen Fragen der Bezahlung und der Arbeitsverträge bis hin zu subjektiven Aspekten wie Arbeitszufriedenheit oder Aufstiegsmöglichkeiten. Zum Abschluss werden einige Fragen zu einem kritischen Thema dieses Beschäftigungssektors gestellt, nämlich zu den Vor- und Nachteilen seiner Professionalisierung.

Im Rahmen der Studie untersuchte Aspekte

Ein Hauptziel der Studie bestand darin, die Arbeitsbedingungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen aufzuzeigen. Dies ist unumgänglich, um Aussagen dazu treffen zu können, unter welchen Voraussetzungen der Sektor in den kommenden Jahren hochwertige Arbeitsplätze anbieten kann.

Zur Studie gehörten Interviews mit einer kleinen Stichprobe von Beschäftigten (insgesamt 281 in den 16 Orten, in denen die Studie durchgeführt wurde), die in den Bereichen Kinderbetreuung, Seniorenbetreuung und Putz- und Reinigungsdienste tätig sind. Die Interviews geben uns gewisse Einblicke von „Betroffenen“ darüber, was es heißt, in haushaltsnahen Dienstleistungen zu arbeiten. Selbstverständlich sind sie im statistischen Sinne nicht repräsentativ und lassen auch keine Verallgemeinerung zu (siehe Anhang, *Studies of Workers*). Sie können lediglich eine grobe Vorstellung von den Arbeitsbedingungen vermitteln, wie sie bei den haushaltsnahen Dienstleistungen in den untersuchten Orten anzutreffen sind. In einigen Fällen spiegeln sie recht gut die Beschäftigungssituation wider, da sie absichtlich in einem innovativen Umfeld durchgeführt wurden.

Ergänzt wurden die Interviews durch umfassende dokumentarische Informationen aus den betreffenden Ländern, durch andere Studien, die in bestimmten Ländern und auf transnationaler Ebene stattfanden, sowie durch Interviews mit wichtigen Informanten des Sektors auf nationaler und lokaler Ebene. Die aus verschiedenen Quellen stammenden Daten führten zu weitgehend übereinstimmenden Schlussfolgerungen und erhärteten den Eindruck einer präzisen Momentaufnahme von den im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich gemachten Erfahrungen.

Es wurden verschiedene Aspekte der Arbeitsbedingungen untersucht: Bezahlung, Arbeitszeit, Arbeitsplatzsicherheit und Sozialschutz (vertraglicher Status und Sozialleistungen), die Organisation der Arbeit (besonders unter dem Gesichtspunkt, wie eigenständig die Arbeitnehmer sind und welche Unterstützung sie arbeitgeberseitig erhalten), Möglichkeiten für eine berufliche Ausbildung und Qualifizierung, Karriereaussichten und Arbeitszufriedenheit. Obwohl die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine legitime Frage im Zusammenhang mit der Qualität der Arbeit ist, wird sie gesondert im nächsten Kapitel behandelt.

Auch wenn wir lediglich auf die Teilbereiche Kinderbetreuung, Seniorenbetreuung und Putz- und Reinigungsdienste eingehen, umfassen die haushaltsnahen Dienstleistungen ein breites Tätigkeitsspektrum. Einige werden in der Wohnung des Nutzers durchgeführt (z. B. Hauspfleger, Kinderfrau, Haushaltshilfe, Fensterputzer), andere in gesonderten Einrichtungen (z. B. in einer Betreuungseinrichtung) oder auch in der Wohnung des Arbeitnehmers. Wir haben sowohl Berufe mit stark ansteigender Zahl der Beschäftigungsmöglichkeiten berücksichtigt als auch Tätigkeiten, die in einem innovativen und damit interessanten organisatorischen Umfeld durchgeführt werden.

Tabelle 4 Beispiele für Tätigkeiten im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen

Kinderbetreuung	Seniorenbetreuung	Putz- und Reinigungsdienste
Leiter/in/Betreiber/in einer Kinderbetreuungseinrichtung	Leiter/in/Betreiber/in eines häuslichen Pflegedienstes	Inhaber/in eines Wäschereiunternehmens
Kinderfrau	Betreuer/in in einem Tagespflegezentrum für Senioren	Reinigungskraft/Haushaltshilfe
Tagesmutter	Krankenpfleger/in	Teppichreiniger/in
Betreuer/in in einem Jugendclub	Fahrer/in bei einem „Essen auf Rädern“-Service	Fensterputzer/in
Betreuer/in in einer Kinderbetreuungseinrichtung	Häusliche(r) Pflegehelfer/in	Wäschereiarbeiter/in
Spielgruppenbetreuer/in	Küchen- und Verpackungspersonal bei einem „Essen auf Rädern“-Service	Haushaltskraft

Quelle: Länderberichte.



Bezahlung

Ein erster, grundlegender Aspekt der Arbeitsbedingungen ist die Bezahlung. In vielen Ländern liegt das Arbeitsentgelt bei allen haushaltsnahen Dienstleistungen unter dem Durchschnittsverdienst. In den Ländern, in denen der Mindestlohn gesetzlich festgelegt ist, entspricht er vielfach dem Mindeststundensatz. Für einige Tätigkeiten auf dem Gebiet der Kinderbetreuung erscheint die Bezahlung angesichts der erforderlichen Qualifikationen niedrig.

Für viele Tätigkeiten erfolgt die Vergütung auf Stundenbasis. Alle Tätigkeiten, bei denen die Dienstleistung im Haus des Nutzers erfolgt, beinhalten eine erhebliche Fahrzeit, die allerdings nicht immer bezahlt wird. Dieses Problem betrifft sowohl die Selbständigen als auch Angestellte von Unternehmen. Darüber hinaus erhalten Mitarbeiter gelegentlich für einen Teil ihrer Arbeitszeit eine geringere Bezahlung. So wird z. B. in Frankreich im Tarifvertrag für *Employées de maison* (Hausangestellte) zwischen effektiver Arbeitszeit und „Beaufsichtigungszeit“ unterschieden. Laut Artikel 25 handelt es sich dabei um „die Zeit der Beaufsichtigung einer Person im familiären Umfeld, ohne dass effektiv gearbeitet wird“. Sie wird mit 75 % vergütet. Ein Hausangestellter, der dazu befragt wurde, schilderte die Lage anschaulich wie folgt:

„Meiner Meinung nach war derjenige, der sich das (den Tarifvertrag für Hausangestellte) ausgedacht hat, ein ausgemachter Blutsauger, weil es unmenschlich ist, wenn einer zehn Stunden am Tag arbeitet und man ihm dann sagt, dass aktive und passive Stunden inbegriffen sind. Was bedeuten denn aktive und passive Stunden? Sie betreuen ein Kind: Wenn es wach ist, sind das aktive Stunden; sie spielen mit ihm, geben ihm zu essen, waschen es. Und die passiven Stunden sind in ihren Augen die, wenn das Kind schläft, aber wissen Sie, was ich mache, wenn das Kind schläft? – Ich wasche ab, verrichte Hausarbeiten, bügeln. Ich nenne das nicht passiv ...“

F. „Enthält Ihr Arbeitsvertrag passive Stunden?“

A. „Es läuft auf das Gleiche hinaus, weil ich einen Standardvertrag habe. Dieser Vertrag beruht auf dem Tarifvertrag; jeder hat den gleichen. [...] Wir erhalten einen Monatslohn von netto 5 200 FRF für neun bis zehn Stunden pro Tag. Ich finde das entsetzlich.“

(Frau N. V., 32 Jahre alt)

An dieser Stelle sei erwähnt, dass einige Dienstleistungsagenturen einen angemesseneren Schutz bieten (siehe unten).

Im Hinblick auf die Bezahlung ist die Schwarzarbeit im haushaltsnahen Sektor äußerst lohnend, insbesondere in Ländern mit hohen Lohnnebenkosten und Steuern. Selbst wenn z. B. in Deutschland die Kosten eines Arbeitgebers doppelt so hoch sind wie auf dem informellen Markt, ist der Stundensatz einer Arbeitnehmerin gleich oder niedriger als bei Schwarzarbeit. In Dienstleistungspools kostet die Dienstleistung 25 DEM pro Stunde, und der Nettolohn liegt bei 12,50-14,50 DEM pro Stunde (16,50 DEM brutto); im Vergleich dazu beläuft sich der Marktpreis für Schwarzarbeit auf 8 bis 15 DEM pro Stunde.

Bekämpfung der Fluktuation durch Anerkennung der Qualifikationen der Angestellten

Die Firma *Service de Maintien à Domicile* in Lyon bittet die einzelnen Arbeitgeber, die die Leistungen ihrer Dienstleistungsagentur in Anspruch nehmen, bei der Berechnung der Arbeitszeit keine „Beaufsichtigungszeit“ anzusetzen und bei Verträgen mit der Agentur die Berufserfahrung des betreffenden Mitarbeiters in Rechnung zu stellen. Die ebenfalls in Lyon ansässige Firma ADOQ ersucht die Arbeitgeber, die Qualifikationen der Arbeitnehmer zu berücksichtigen, auch wenn diese Qualifikationen im Tarifvertrag nicht offiziell anerkannt sind.

Das Verwaltungsteam hat eine Entlohnungstabelle aufgestellt, die sich an den wichtigsten Befähigungsnachweisen auf dem Gebiet der personenbezogenen Dienstleistungen orientiert. Personen, die Kinderbetreuungsdienste in Anspruch nehmen, fordern vielfach höhere Standards, insbesondere in pädagogischer Hinsicht, als dies bei anderen haushaltsnahen Dienstleistungen der Fall ist. Daher bemüht sich die Firma darum, diesen Personen bewusst zu machen, welche Anstrengungen von allen Seiten erforderlich sind, um eine wirklich professionelle und kompetente Dienstleistung zu erbringen.

Die Firmen gehen so vor, um ihre qualifiziertesten Angestellten halten zu können, die sich regelmäßig weiterbilden – oftmals auf eigene Kosten. Dadurch, dass sie dies honorieren, wollen sie einer übermäßigen Fluktuation entgegenwirken.

Die Firma *Multi Service Entraide* in Toulouse versucht, die Unsicherheit der Beschäftigungsbedingungen auf dem Gebiet der haushaltsnahen Dienstleistungen dadurch zu bekämpfen, dass sie einen Mindestlohnsatz von 45 FRF pro Stunde festlegt, der über dem im Tarifvertrag festgesetzten Mindeststundenlohn liegt.

Der niedrige Stundensatz sowie die häufig anzutreffende Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung bedeuten, dass der Monatslohn vieler Arbeitnehmer nicht ausreicht, um z. B. eine Familie zu unterhalten, was auch die beträchtliche Anzahl von Frauen und Jugendlichen auf einigen Tätigkeitsfeldern erklärt.

Im Vereinigten Königreich gehört z. B. die Kinderbetreuung zu den am schlechtesten bezahlten Tätigkeiten. Der durchschnittliche Wochenlohn liegt bei 191 GBP, während die durchschnittliche Entlohnung für alle Tätigkeiten 384 GBP beträgt. In Frankreich verdienen lediglich 7,1 % der Hausangestellten mehr als 7 000 FRF pro Monat, was einem Monat Vollbeschäftigung zum Mindestlohn entspricht. Von den Hausangestellten gaben 52,7 % und von den Pflegehelfern 27,9 % ein Einkommen von weniger als 2 500 FRF an.

In Portugal verdient ein Pflegehelfer monatlich zwischen 75 800 und 83 100 PTE (das Minimum für eine berufliche Laufbahn); ein Betreuer in einem Tagespflegezentrum 68 000-71 200 PTE. Eine Hausangestellte erhält 800 PTE pro Stunde (zwischen 70 000 und 90 000 PTE im Monat, sofern sie ein Festgehalt bezieht); und eine Tagesmutter zwischen 20 000 und 30 000 PTE pro Kind und Monat. Im Vergleich dazu beträgt der Nettomonatslohn von bezahlten Angestellten (Haupttätigkeit) in Portugal durchschnittlich 132 800 PTE⁽²⁵⁾ (102 400 bei Personen- und Wachschilderdiensten).

⁽²⁵⁾ Quelle: Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft, 1995.



Arbeitszeit

Die Arbeitszeit in haushaltsnahen Dienstleistungen hängt von der Organisation des Dienstes (z. B. Beginn) und der Art der Aufgabe sowie von der subjektiven Entscheidung der Arbeitnehmer ab, die wiederum unter dem Zwang stehen, Geld verdienen zu müssen und die ihnen für die bezahlte Tätigkeit zur Verfügung stehende Zeit zu nutzen.

In Kindergärten und Krippen entspricht die Arbeitszeit zumeist einer normalen Vollzeitwoche (zwischen 30 und 38 Stunden). Im Vereinigten Königreich waren 1998 z. B. 65 % der Kindergärtnerinnen vollbeschäftigt; die mit Beschäftigten geführten Interviews bestätigen diese Aussagen auch für andere Länder. Bei anderen Kinderbetreuungstätigkeiten wie Jugendclubs und Spielgruppen herrschen Teilzeitarbeit und auch geringfügige Beschäftigung vor (etwa bei Fachbetreuern, die für spezielle Aufgaben wie Musik oder Laienspiel engagiert werden). So sind z. B. 94 % der Leiter von Kindergruppen im Vereinigten Königreich nur Teilzeitbeschäftigte, und Interviews mit Arbeitnehmern in den anderen Ländern bestätigten diesen Trend. Auch bei Tagesmüttern schwankt die Stundenzahl. Bei der Befragung ermittelten wir Personen, die nur acht Stunden pro Woche arbeiteten (namentlich in den Niederlanden), aber auch solche, die wöchentlich 48-50 Stunden tätig waren (z. B. im Vereinigten Königreich).

Auch bei der häuslichen Pflege von Senioren können die Arbeitnehmer im Allgemeinen ihre Arbeitszeit selbst festlegen. Bei den Befragten lag die Stundenzahl zwischen 20 und 48 pro Woche, wobei die Leiter von Einrichtungen gelegentlich bis zu 60 Stunden pro Woche arbeiteten. Diese Unterschiede sind auch in Statistiken zu finden, sofern sie vorliegen: Im Vereinigten Königreich arbeiteten 1998 Pfleger und Betreuer fast zu gleichen Teilen Teilzeit (53 %) und Vollzeit (47 %).

Selbständige sowie bei Agenturen beschäftigte Reinigungskräfte haben gleichfalls unterschiedliche Arbeitszeiten – entweder aufgrund eigener Entscheidungen oder wegen des zu bewältigenden Arbeitspensums. So gingen z. B. in Frankreich 1996 64,9 % der Hausangestellten einer Teilzeitbeschäftigung nach. Wir stellten unterschiedliche Tendenzen bei den Befragten fest; so zwischen Arbeitnehmern in Portugal und Italien, die gewöhnlich länger arbeiten (in Italien bis zu 61 Stunden wöchentlich), und ihren Kollegen in den Niederlanden, die zumeist nicht so lange arbeiten (77 % nicht einmal 20 Stunden).

Die meisten Tätigkeiten werden während des Tages verrichtet; Ausnahmen sind bei der häuslichen Pflege von Senioren, Kranken/Sterbenden und Behinderten zu finden, wo auch Nachtschichten erforderlich werden. Allerdings haben die Arbeitnehmer auch in diesem Bereich die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit nach ihren Wünschen zu gestalten.

Bei einigen Tätigkeiten müssen die Arbeitnehmer auch regelmäßig zu Wochenendarbeit bereit sein. Anscheinend erhielten aber alle befragten Arbeitnehmer mindestens einen freien Tag pro Woche. In einigen Ländern konkurrierten Selbständige mit Angestellten, indem sie Leistungen außerhalb der normalen Arbeitszeit, so etwa an Wochenenden anboten.

Insgesamt ist eine kurze Arbeitswoche kein Hauptgrund für Unzufriedenheit unter den Arbeitnehmern im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen, was angesichts des niedrigen Stundenlohns auch kaum verwundert. In einigen Ländern würden viele Arbeitnehmer jedoch gerne mehr arbeiten. Diesen Wunsch äußerten z. B. 43 % bzw. 46,5 % der auf Teilzeitbasis beschäftigten Pflegehelfer und Hausangestellten in Frankreich. Maßgeblich dafür ist allerdings nicht die Bevorzugung eines anderen Lebensstils, sondern das Streben nach einem höheren Einkommen.

Ein weiteres Problem für Hausangestellte ist die von Woche zu Woche unterschiedliche Stundenzahl, was zu Ungewissheit hinsichtlich des Einkommens und der für andere Aktivitäten zur Verfügung stehenden Zeit führt. In Frankreich ist z. B. bei Mitarbeitern von Agenturen die Zahl der Wochenstunden vertraglich geregelt, doch sind diese Festlegungen rechtlich nicht bindend. Agenturen können jedoch vielfach Einkommensverluste ausgleichen, die sich durch unterschiedliche Tätigkeiten ergeben, indem sie neue Arbeitsverträge ausstellen, doch tun sie dies aus eigenem Ermessen und nicht, weil es sich dabei um ein Recht des Arbeitnehmers handelt.

Proxim'Service (Lyon, Frankreich)

Anpassung der Arbeitszeit an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer

Der *Proxim'Service* legt die Arbeitszeit nach den Wünschen der Mitarbeiter und der Entfernung vom Wohnort fest. Angestellte, die einen Auftrag ablehnen, weil der vorgeschlagene Zeitplan mit ihren familiären Aufgaben nicht vereinbar ist, müssen keine Nachteile befürchten. Zudem ist die Verteilung der Arbeitszeit den Bedürfnissen der Mitarbeiter angepasst. Nimmt das Arbeitspensum zu, werden vorrangig jene Mitarbeiter berücksichtigt, die zusätzliche Stunden absolvieren wollen.

Sicherheit des Arbeitsplatzes und Sozialschutz

Sicherheit des Arbeitsplatzes und Sozialschutz hängen in beträchtlichem Maße vom Beruf und dem Status der Tätigkeit ab. Auch hier bestehen wiederum große Unterschiede, denn die Angestellten befinden sich in einer besseren Lage als die Selbständigen.

Kinderbetreuung

Betreuer in Kindergärten und Krippen – insbesondere in staatlichen Einrichtungen – verfügen größtenteils über unbefristete Arbeitsverträge. Sie sind häufig in Tarifverträge für Arbeitnehmer im staatlichen oder sozialen Sektor einbezogen, wodurch sie Anspruch auf Sozialleistungen, Krankengeld, Schwangerschaftsurlaub und bezahlten Urlaub haben.

Mitarbeiter in Jugendclubs, Kindergruppen und anderen Kinderbetreuungseinrichtungen, die vielfach vom dritten Sektor oder privaten Organisationen unterhalten werden, werden häufig mit befristeten Verträgen und gelegentlich auch nur für einige Stunden pro Woche eingestellt. Gewöhnlich besteht jedoch ein förmliches Vertragsverhältnis und ein Mindestmaß an sozialer Sicherung.



Für selbständige Tagesmütter, die Kinder in der eigenen Wohnung betreuen, gelten gewöhnlich in geringerem Maße Regelungen und Schutzklauseln, und dies trifft ganz besonders auch auf Kinderfrauen zu. Allerdings bestehen auch Unterschiede. Im Vereinigten Königreich schließen Tagesmütter normalerweise Verträge mit den Eltern ab und werden bar bezahlt (diejenigen jedoch, die von Sozialeinrichtungen vermittelte Kinder betreuen, kommen in den Genuss von Vereinbarungen mit staatlichen Stellen), was jedoch einige Probleme im Hinblick auf die Gewährleistung einer kontinuierlichen Beschäftigung sowohl generell als auch während der Ferienzeit aufwirft. In Deutschland sind Tagesmütter besser in das staatliche Sozialsystem integriert und werden vielfach direkt von den örtlichen Behörden vergütet, die ihnen einen ständigen Kundenstrom garantieren. In den Niederlanden gibt es Kinderbetreuungsbüros oder -agenturen, die von den regionalen Büros für häusliche Pflege oder privaten Organisationen unterhalten werden.

Seniorenbetreuung

Arbeitsplatzsicherheit und Sozialschutz bei der häuslichen Altenpflege und der Betreuung in Tagespflegezentren schwanken je nach Arbeitgeber und Status der Arbeitnehmer.

Eine Kerngruppe von Arbeitnehmern, die von Unternehmen und Agenturen beschäftigt werden, haben sowohl sichere Arbeitsverträge als auch Anspruch auf Sozialleistungen, Schwangerschaftsurlaub, bezahlten Urlaub usw., denen oftmals Tarifverträge zugrunde liegen. Innerhalb der gleichen Unternehmen ist zum Teil auch eine Gruppe von geringfügig Beschäftigten (z. B. in Deutschland) und/oder Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen (z. B. in Finnland) anzutreffen, die allerdings nicht den gleichen Schutz genießen.

Selbständige Altenpfleger sind nicht leicht von der größeren Kategorie der Haushaltshilfen zu unterscheiden. Sie sehen sich mit dem gleichen Maß an Unsicherheit konfrontiert wie oftmals die letztgenannte Kategorie, insbesondere bei Schwarzarbeit mit Barzahlung.

Putz- und Reinigungsdienste

Die Situation bei Putz- und Reinigungsdiensten ist von Land zu Land unterschiedlich. Im haushaltsnahen Bereich unterliegt diese Arbeit zumeist keinen Regelungen. Die meisten Beschäftigten sind selbständig, und die Kunden mieten Reinigungskräfte lediglich für einige Stunden pro Woche. In dieser Situation hängen die Sicherheit des Arbeitsplatzes und ein ständiges Einkommen in erster Linie von der Fähigkeit ab, Arbeit für genügend Stunden zu finden, um die finanziellen Bedürfnisse zu decken.

In einigen Ländern ist diese Tätigkeit seit Jahren durch Tarifverträge geregelt. Dazu gehören der Vertrag für *Employées de maison* in Frankreich oder für *collaboratori domestici* in Italien. Diese Vereinbarungen gewähren ein Minimum an Sozialleistungen und -schutz, wenngleich sie von den Beschäftigten aufgrund der von ihnen zu entrichtenden Sozialbeiträge oftmals als unangemessen angesehen werden. Ungeachtet der jüngsten Entwicklungen wie CES in Frankreich, wodurch die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge vereinfacht wurde, haben diese Tarifverträge die Ausweitung der Schwarzarbeit nicht aufhalten können.

In Portugal wurde 1978 eine spezielle Beitragsregelung für Reinigungskräfte eingeführt, die sich offenbar als Eigentor erwies und die Schwarzarbeit noch förderte. Ursprünglich bestand das Ziel darin, auch denjenigen, die lediglich einige Stunden pro Woche arbeiteten, das Anrecht auf Sozialleistungen zu gewähren. Die anzumeldende Mindestarbeitszeit, für die auch Beiträge entrichtet werden mussten, um Rentenansprüche zu erwerben, wurde auf 20 Stunden pro Monat festgelegt. Im Ergebnis dessen melden viele Reinigungskräfte lediglich die Mindeststundenzahl an und arbeiten die restliche Zeit schwarz. Dennoch bedeuten diese Verträge, dass Arbeitnehmer einen Arbeitgeber im Falle eines Streits verklagen können, auch wenn sie ursprünglich zugestimmt hatten, „nebenbei“ zu arbeiten. Und das bedeutet zweifelsohne einen größeren Schutz.

In anderen Ländern (z. B. im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden) sind Reinigungs- und Putzarbeiten von Selbständigen zum größten Teil nicht geregelt, und die Bezahlung erfolgt gewöhnlich bar auf die Hand. Das führt jedoch nicht unbedingt zu ungesetzlicher Tätigkeit. In den Niederlanden kann z. B. eine verheiratete Frau, deren Ehemann erwerbstätig ist, bis zu 8 380 NLG pro Jahr verdienen, ohne das Einkommen angeben zu müssen, und sie ist über ihren Ehemann sozial abgesichert. Viele Reinigungskräfte sind in einer solchen Lage und arbeiten aufgrund der großen Vorliebe der niederländischen Arbeitnehmer für Teilzeitarbeit einige Stunden pro Woche.

Es ist nicht klar, inwieweit das Bestehen von Dienstleistungsagenturen die Arbeitsplatzsicherheit für Arbeitnehmer im Bereich der Putz- und Reinigungsdienste erhöht. Natürlich sind die Agenturen gehalten, diese Tätigkeit anzumelden und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sowie sich an Tarifverträge zu halten. Allerdings werden durch Einrichtungen dieser Art nicht unbedingt eine ständige Beschäftigung und ein regelmäßiges Einkommen gesichert.

Savarahm (Lyon, Frankreich)

Schutz der Arbeitnehmer vor Einkommensschwankungen

Ein Beispiel für vorbildliches Handeln der Anbieter im Interesse der Mitarbeiter ist das in Lyon ansässige Unternehmen *Savarahm*, das durch die Umverteilung der Arbeit die monatlichen Einkommensschwankungen bei sämtlichen Mitarbeitern auf ein Mindestmaß reduziert. Andere Firmen (*ADPAM* und *SMD*) sehen in Monaten mit geringem Arbeitsanfall auf der Gehaltsabrechnung eine Reihe von bezahlten Urlaubstagen vor.

Stressbewältigung

Weitere wichtige Aspekte der Arbeitsqualität sind die Organisation der Arbeit und insbesondere der Grad der Selbständigkeit und der Umfang der den Arbeitnehmern gewährten Unterstützung. Bei haushaltsnahen Dienstleistungen verfügen viele Arbeitnehmer über einen gewissen Spielraum in der Arbeitsgestaltung. Das gestattet ihnen auch (namentlich bei der Arbeit mit Senioren und Kindern) ein beachtliches Maß an Kreativität. In der Tat bringt die Arbeit ständig neue Herausforderungen mit sich, die bei ausreichender Qualifikation stimulierend wirken und ein Gefühl der Befriedigung hervorrufen.



Andererseits führten viele Beschäftigte den physischen und psychischen Stress an, den der Umgang mit Familien in der Privatsphäre der eigenen Wohnung, mit den komplizierten Bedürfnissen heranwachsender Kinder und mit der besonderen physischen, psychologischen und wirtschaftlichen Hilfsbedürftigkeit von Senioren im häuslichen Umfeld mit sich bringt.

Die Altenpflege bedeutet sowohl große körperliche Anstrengung – z. B. beim Heben – als auch psychologische Anspannung. Ältere Menschen wollen häufig keine Hilfe, weil ihnen dadurch die eigene Schwäche bewusst wird und dies mit einem Eindringen in ihre Intimsphäre verbunden ist, wie dies aus den nachfolgenden Auszügen aus Interviews mit Pflegehelfern hervorgeht.

„Es gibt Menschen, die wirklich Hilfe benötigen, jedoch keine wollen. So werden wir zu ihnen geschickt, ob sie dies mögen oder nicht, und es liegt an uns, dafür zu sorgen, dass sie uns akzeptieren. Nun, manchmal ist es ganz schön hart. Ich habe da jemanden, ich glaube, es dauerte ... fünf Monate [...]. Sie stieß Dinge um, aber ich durfte sie nicht aufheben. So bin ich über sie hinweg gestiegen, weil sie das so wollte. Ich habe etwas sauber gemacht, aber am nächsten Tag war es noch viel schmutziger. Nicht schlecht, was? Einiges Tages sagte ich daher: „Das kann so nicht weiter gehen. Ich werde beantragen, dass man mich woanders einsetzt.“ Und da gab sie ihren Widerstand auf. Sie machte mir von da an absolute Freude. Man ließ mich dort, weil keiner zu ihr gehen wollte. Sie wartete hinter der Tür auf mich; dann tranken wir zusammen Tee, und ich erhielt mein Stück Schokolade. Das Ganze war schon unglaublich.“

F. „So haben Sie sich von ihr nicht herumschikanieren lassen?“

A. „Nun, das war unterschiedlich. Ich hatte keine andere Wahl als mitzumachen, weil ich sah, dass sie gelegentlich auch gewalttätig sein konnte. Ja, sie war gewalttätig, und ich habe das Spiel mitgemacht. Ich habe kein Wort gesagt. [...] In der Tat steckte hinter dieser schrecklichen Aggressivität entsetzliches Leid. Fakt war, dass sie ihr Augenlicht zu verlieren begann. Sie hat viel gestrickt und konnte sich nicht vorstellen, nicht mehr stricken zu können. Sie konnte nicht mehr lesen, obwohl sie eine gebildete Frau war. Sie war mit ihrem Latein am Ende, sie konnte nichts mehr tun, und diese Frustration, dieses Leid äußerte sich in unglaublicher Aggressivität.“

(Pflegehelferin, Frankreich)

„Stellen Sie sich vor, wie es ist, wenn Sie einen unbeweglichen alten Menschen halten und ihn wie ein Kind behandeln müssen, das nicht gehorcht, weil es nicht kann.“

(Altenpfleger, Portugal)

In der Kinderbetreuung sind die Arbeitsbedingungen besonders stressig für Personen, die eine große Zahl von Kindern betreuen müssen, besonders Tagesmütter, die in ihren eigenen vier Wänden arbeiten. Darüber hinaus gibt es Spannungen im Verhältnis zu den Eltern, z. B. wenn diese ihre Kinder nicht rechtzeitig abholen, bei der Bezahlung, in Erziehungsfragen und bei der Planung der Freizeit.

Bei der Kinder- und Seniorenbetreuung, die vertraglich oder in staatlichem Auftrag erfolgt, ergibt sich für die Mitarbeiter zusätzlicher Stress, weil sie als Schnittstelle zwischen den Klienten, den Anbietern und einer Verwaltungsbürokratie fungieren müssen, die in die Verfügbarkeit und Nutzung der Mittel eingreift. Einige Betreuer, die häusliche Pflegeleistungen erbringen, haben Schwierigkeiten damit, die Erfüllung der Bedürfnisse ihrer Klienten mit dem

Zwang zur Verrichtung der Arbeit innerhalb einer begrenzten, geplanten Stundenzahl zu vereinbaren.

Bei Reinigungskräften ergibt sich der Stress nicht aus Betreuungsaufgaben, sondern aus der Eintönigkeit der zu erledigenden Aufgaben und ihrer Ähnlichkeit mit den Arbeiten, die im eigenen Haushalt zu verrichten sind. Unter diesen Umständen beginnen manche an ihren Fähigkeiten zu zweifeln und verlieren ihre Selbstachtung, indem sie sich selbst als „wandelnde Staublappen, Geschirrtücher und Besen“ abqualifizieren.

Unter diesen Umständen macht es schon einen großen Unterschied, wenn Mitarbeiter den psychologischen, professionellen und praktischen Beistand eines Unternehmens haben, und am isoliertesten fühlen sich Erwerbstätige, die individuell von Familien beschäftigt werden (z. B. als Kinderfrau und Haushaltshilfe, die nicht über eine Agentur vermittelt werden).

Allerdings erhalten auch nicht alle Arbeitnehmer mit einem Unternehmen im Rücken die Unterstützung, die sie von Beratern oder Vorgesetzten benötigen, bzw. haben keine Möglichkeit, arbeitsbezogene Probleme mit Kollegen zu besprechen. Daher ist es in einer solchen Situation nichts Ungewöhnliches, wenn ein Arbeitnehmer total erschöpft ist. In den einzelnen Ländern geben bestimmte Firmen ihren Mitarbeitern mehr Unterstützung als andere. In einigen Ländern (wie Frankreich und Italien) sind es besonders die größeren Unternehmen des dritten Sektors und nicht die Dienstleistungsagenturen, die das Verhältnis zu den Arbeitnehmern am flexibelsten gestalten, und hier werden vielfach auch die Leitungsstrukturen auf ein Minimum beschränkt. Im Vereinigten Königreich gibt es im öffentlichen Dienst größere und besser strukturierte Möglichkeiten für Kontakte und Diskussionen mit Kollegen als in der Privatwirtschaft. Nachstehend werden einige beispielhafte Praktiken der Unterstützung von Arbeitnehmern im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen angeführt.

Soziale Kooperative META (Rom, Italien)

Unterstützung der schweren Arbeit von Pflegehelfern

Diese Kooperative wurde 1980 auf Initiative einer Gruppe von Personen gegründet, die bereits auf sozialem Gebiet tätig waren. Im Rahmen der Dienstleistung, die häusliche Pflege für Senioren beinhaltet, sind die 20 Mitarbeiter in vier Teams aufgeteilt, die im Schichtdienst ältere Personen in deren Wohnung aufsuchen. Diese Teams werden von einem Spezialistenteam unterstützt, das aus einem Sozialarbeiter, einem Psychologen und einem Verwaltungskordinator besteht. Jeder arbeitet im Durchschnitt 36 Stunden pro Woche und betreut verschiedene Senioren. Diese Organisationsform erlaubt eine gewisse Flexibilität und bietet die Möglichkeit, zwanglose Änderungen vorzunehmen, so dass die Mitarbeiter persönlichen oder familiären Bedürfnissen nachkommen können; daneben sind Urlaub, Schwangerschaft und Freistellung vertraglich geregelt. Jeder – von den Psychologen und Sozialarbeitern bis zum häuslichen Pflegepersonal – ist in eine breite Palette von Weiterbildungsaktivitäten sowohl im Haus (laufende Weiterbildung durch Teambesprechungen, fachliche Besprechungen, Kontrollveranstaltungen) als auch außer Haus (z. B. Seminare zu Qualitätsfragen) eingebunden. Die Kooperative arbeitet auf unterschiedlichste Weise mit der Universität und der Ausbildungsstätte für Sozialarbeiter zusammen. (In ihr führen u. a. Psychologen und Sozialarbeiter Praktika durch.)

Association Initielles (Toulouse, Frankreich)

Zusammenschluss von Inhabern kleiner Firmen für personenbezogene haushaltsnahe Dienstleistungen

Die Isolation von Arbeitnehmern wird von verschiedenen französischen Firmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, als echtes Problem angesehen. Es werden unterschiedliche Lösungen angeboten, jedoch versuchen alle, die Frauen in ein echtes oder „virtuelles“ Kollektiv einzubeziehen. Ein Unternehmen in Toulouse (*Initielles*), das sich damit befasst, Frauen durch Unternehmensgründungen in die Erwerbsbevölkerung einzugliedern, bemüht sich, diese Isolierung durch ein Projekt zu überwinden, mit dem ein Treffpunkt in der Passage eines großen Einkaufszentrums für eine Reihe von Inhabern/Leitern von Kleinstbetrieben geschaffen wird. Von dort aus können sie den Angestellten großer Unternehmen in der Umgebung verschiedene Dienstleistungen (z. B. Bügeldienst) anbieten.

Savarahm (Lyon, Frankreich)

Belegschaftsversammlungen als Lernhilfe für Arbeitnehmer

Die Firma *Savarahm* in Lyon organisiert in der Arbeitszeit im Abstand von zwei Wochen Pflichtveranstaltungen für die Mitarbeiter. Abwechselnd werden konkrete Fälle behandelt und unter Mitwirkung externer Referenten übergeordnete Themen erörtert. Diese Veranstaltungen sind für die Mitarbeiter wichtige Gelegenheiten, um Probleme aus dem Weg zu räumen und Fragen zu diskutieren, die das Verhältnis zwischen Pflegern und Klienten betreffen. Dieser Teil des Arbeitsprozesses soll der Festigung der Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch dienen.

Qualifizierungssysteme und Berufsbildung

Qualifizierung

Die Kinderbetreuung ist das Gebiet, auf dem das Qualifizierungssystem und die Berufsbildung in allen Ländern am weitesten entwickelt sind. Auch hier besteht jedoch eine Zweiteilung in eine qualifizierte und professionelle Gruppe von Erziehern, die vor der Berufsausübung eine entsprechende Ausbildung durchlaufen haben, und eine große Gruppe von ungelerten Betreuern, Pflegehelfern und Tagesmüttern, die ohne Fortbildung keine Möglichkeit für berufliches Fortkommen auf diesem Gebiet haben (OECD, 1997). Frankreich kann auf einen der höchsten Qualifikationsstandards für Kinderbetreuungsdienste verweisen. In anderen Ländern – z. B. in Italien sowie den Niederlanden, wo ein solides Qualifizierungssystem besteht – gibt es anerkannte Qualifikationen für Kindergärtnerinnen und für Sozialpädagogik, die die Arbeit mit benachteiligten Gruppen einschließt. Im Vereinigten Königreich, wo es seit jeher keine zentrale Regelung des Zugangs zu den Berufen der Kinderbetreuung gibt, wird gegenwärtig ein nationaler Rahmen für Qualifikationen und Ausbildung in diesem Sektor geschaffen. In Österreich laufen interessante Bemühungen um die Festlegung von Normen für den Beruf der Tagesmutter (siehe unten). Auch im Vereinigten Königreich müssen Tagesmütter eine Grundausbildung absolvieren, bevor sie sich bei den Behörden eintragen lassen können (OECD, 1997). In Portugal soll das neue Programm Amas 2000 (Tagesmütter 2000) für die Ausbildung von informellen und nicht registrierten Tagesmüttern sorgen. Mit diesem Programm werden auch Mittel zur Verfügung gestellt, um die Wohnungen von Tagesmüttern für die Kinderbetreuung auszustatten.

„Cinderella“-Projekt – Verein Initiative Pflegeeltern (Wien, Österreich)

Qualifizierung von Tagesmüttern

Bei *Cinderella* handelt es sich um ein Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt der EU-Gemeinschaftsinitiative „Beschäftigung NOW“. Mit der Durchführung des Projekts wurde ein österreichisches Sponsoren-Konsortium (*Eltern für Kinder*) betraut. Dieses Konsortium vereint Organisationen von Tagesmüttern und Pflegeeltern ohne Erwerbszweck aus Wien und einigen anderen österreichischen Bundesländern. Ziel des Projekts ist die Erarbeitung einer gemeinsamen Lösung für zwei wichtige Fragen: die Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen durch Ausbildung und die Bereitstellung von qualifizierter Kinderbetreuung.

Die Zielgruppe umfasst Frauen mit Kinderbetreuungsaufgaben, die eine Tätigkeit aufnehmen oder ins Arbeitsleben zurückkehren wollen. *Cinderella* bietet ihnen flexible, familienfreundliche und bedarfsorientierte Kinderbetreuungsstellen (so dass sich die Eltern auf ihre Arbeit konzentrieren können) und/oder eine qualifizierte Ausbildung in der Kinderbetreuung (Betreuung als Tagesmutter, Kinderpflege) mit der Aussicht auf eine Beschäftigung bei einer privaten Organisation ohne Erwerbszweck.

Das Ziel besteht darin, ein Berufsprofil, das landesweit für die Tätigkeit der „Tagesmutter“ (oder mit der Berufsbezeichnung „Familienpädagogin“) Gültigkeit besitzt, sowie entsprechende Mindestnormen für die Berufsausbildung in der Kinderbetreuung im familiären Umfeld zu entwickeln und gesetzlich zu verankern. Das Ausbildungsprogramm besteht aus Modulen, die mit ähnlichen Ausbildungsgängen (für Sozialpädagogen, Familienhelfer, Seniorenhelfer) vergleichbar sind und die gegenseitige Anerkennung dieser Kurse und den Übergang zu ihnen erleichtern. Damit erhalten Frauen langfristige Aussichten auf dem Arbeitsmarkt.

Cinderella wurde von der Europäischen Kommission als Modell für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgewählt und in den Nationalen Aktionsplan (NAP) für Beschäftigung aufgenommen. Ein von *Cinderella* erarbeiteter Gesetzentwurf zur Integration des Berufsprofils von Tagesmüttern in Sozialdienstberufe in Österreich liegt dem Parlament zur Beschlussfassung vor.

Mit den Gewerkschaften wurden Verhandlungen für einen Tarifvertrag aufgenommen. Von einer Expertengruppe zur Qualitätssicherung der Kinderbetreuung wurde der Entwurf eines bundeseinheitlichen Gesetzes zur Kinderbetreuung erarbeitet. Die *Cinderella* angebotenen Einrichtungen sind geschlechtsneutral auf Tagesmütter und Pflegeeltern (Männer und Frauen) ausgerichtet. Die angebotene Ausbildung wird allerdings hauptsächlich von Frauen wahrgenommen, und die Teilnahme von Männern ist nur minimal (lediglich zwei Pflegeväter wurden angestellt).

Auch in der häuslichen Altenpflege können in den meisten Ländern spezielle Qualifikationen durch Berufsbildungskurse erlangt werden (z. B. in Italien das Diplom für häusliche Pflegehelfer und in Frankreich das *Certificat d’Aptitude aux Fonctions d’Aide à Domicile*), die allerdings in keiner Weise Voraussetzung für den Erhalt eines Arbeitsplatzes sind. Auch auf diesem Gebiet werden neue Qualifikationssysteme entwickelt. Im Vereinigten Königreich wird z. B. mit Hilfe einer Reihe von Berufsbildungsprogrammen versucht, die von Altenpflegern benötigten Kenntnisse zu vermitteln. Norwegen hat ein Ausbildungsprogramm zur Pflegepraxis für alle bereits auf dem Gebiet der häuslichen Krankenpflege Tätigen erarbeitet. In Finnland wurden zehn gesonderte berufliche Qualifikationen im Sozial- und Gesundheitsbereich zu einem einzigen Ausbildungsprogramm für Krankenpfleger zusammengefasst. Ein herausragender Aspekt dieses Programms, das einem in den Niederlanden aufgelegten ähnelt, ist seine

Zielstellung – nämlich Arbeitnehmer so zu qualifizieren, dass sie in verschiedenen Sektoren arbeiten können (z. B. Pflegeleistungen in Einrichtungen und im Kommunalbereich), wodurch eine Mobilität zwischen den verschiedenen Berufen im Sozialbereich erreicht wird (OECD, 1997).

Für einen Arbeitsplatz bei Putz- und Reinigungsdiensten sind keine Qualifikationen erforderlich. Dennoch bedeutet dies nicht, dass es in diesem Sektor keinerlei Qualifikationen gibt, sondern dass noch keine Rahmenbedingungen dafür festgelegt wurden. In einigen Ländern wurden Pilotprojekte für die Qualifizierung von Haushaltshilfen in die Wege geleitet. Der nachfolgend geschilderte Fall zeigt, wie minimale Ausbildungsmodulare auch auf einem Gebiet eingeführt werden können, auf dem die Weiterbildung am Arbeitsplatz das Hauptfeld der Qualifikation darstellt.

Volkshilfe Oberösterreich – Projekt Häusliche Hilfe (Linz, Österreich)

Minimale Qualifizierung und soziale Sicherheit für Haushaltshilfen

Das Projekt *Häusliche Hilfe*, das im September 1997 in Angriff genommen wurde, trägt durch das Angebot von zahlreichen haushaltsnahen Dienstleistungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in einem Sektor bei, der von Schwarzarbeit beherrscht wird. Mit ihm wird das Ziel verfolgt, durch befristete Beschäftigungsverhältnisse und Qualifizierung reguläre Arbeitsplätze für Arbeitslose und Notstandshilfebezieher/innen zu schaffen oder diese wieder ins Arbeitsleben einzugliedern. Gefördert wird das Projekt im Wesentlichen durch die oberösterreichischen Wohlfahrtsorganisationen *Volkshilfe Oberösterreich* und *OÖ Hilfswerk*. Der konkrete Vorteil dieses Projekts liegt für die Teilnehmer einerseits in dem gebotenen Sozial- und Versicherungsschutz und andererseits in einer Grundqualifizierung, die ein erstes Modul für die (nachfolgende) Ausbildung am Arbeitsplatz als häusliche Hilfe bildet. Am Ende des Projekts stehen den Teilnehmern somit verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten offen, die von der Tätigkeit in der ambulanten Betreuung von Senioren bis zu Arbeitsplätzen bei Reinigungsfirmen oder in privaten Haushalten reichen.

Qualitätsstandards

Ob Qualifikationen für einen Arbeitsplatz gefordert werden, muss im Zusammenhang mit der Tendenz zur Übernahme von Qualitätssicherungssystemen gesehen werden, die in allen Ländern zu beobachten ist. Die so festgelegten Standards beinhalten oftmals Mindestqualifikationen der Mitarbeiter.

Bei der Kinderbetreuung stellen alle Länder Mindestanforderungen an die dafür vorgesehenen Einrichtungen, die von den Behörden in regelmäßigen Abständen durch Inspektionen überprüft werden. In einigen Ländern werden die Standards nicht nur in Kindergärten und Krippen kontrolliert, sondern auch in Kindergruppen und Jugendclubs (z. B. in Deutschland und dem Vereinigten Königreich) sowie bei Tagesmüttern (z. B. in Portugal und dem Vereinigten Königreich). Einige Standards, insbesondere die Anforderungen an die Räumlichkeiten, stellen ein Problem für die Erweiterung der Kinderbetreuungsdienste dar (z. B. im Vereinigten Königreich und in Italien).

Bei der häuslichen Altenbetreuung unterliegen die solche Leistungen anbietenden Agenturen ebenfalls periodischen Kontrollen. Sie erfolgen z. B. im Vereinigten Königreich einmal pro Jahr,

wenn die eingetragenen Firmen von der örtlichen Sozialbehörde inspiziert werden. In Italien wurden einige Qualitätsstandards in die technischen Bestimmungen von Vereinbarungen zwischen den lokalen Behörden und den Anbietern häuslicher Betreuungsdienste aufgenommen. In den letzten Monaten war man bemüht, bei der Bewertung von Angeboten, die im Zusammenhang mit Ausschreibungen für öffentliche Aufträge eingereicht wurden, mehr auf die Qualität zu achten als auf den Preis ⁽²⁶⁾.

Andere Länder nehmen eine Zulassung durch staatliche Stellen auf verschiedenen Ebenen vor. So gibt es z. B. in Frankreich zwei Arten von Zulassungen für Unternehmen und Organisationen: die „Basiszulassung“ für Anbieter von Dienstleistungen, die sich nicht auf die Betreuung von Kindern unter drei Jahren bzw. die Betreuung von Senioren und Behinderten erstrecken, und die „Qualitätszulassung“ für Anbieter, die auf diesen Gebieten tätig sind.

Darüber hinaus ist die freiwillige Qualitätszertifizierung auf dem Vormarsch. In den Niederlanden riefen z. B. Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften, von Elterngruppen und Dienstleistungsanbietern 1999 eine Stiftung ins Leben, die Qualitätsstandards für Kinderbetreuungseinrichtungen festlegen will und ein „Gütesiegel“ für die Dienstleistungen ausstellt, die sich Kontrollen unterziehen. Auch in Italien verfolgt das Sozialministerium den Weg der Qualitätsförderung bei Sozialdiensten, indem es Peer Reviews unterstützt.

Tabelle 5 Auszug aus einem von einer Hausfrauenvereinigung vorgeschlagenen Inspektions-formular für Putz- und Reinigungsdienste (Deutschland)

Checkliste für zu reinigende Flächen, Möbel und Armaturen

01	Bad, Fußböden und Scheuerleisten (immer letzter Arbeitsgang).
02	Matten hochnehmen und ausklopfen. Gegebenenfalls bzw. bei starker Verschmutzung waschen.
03	Den schlimmsten Schmutz beseitigen, besonders auf Ungeziefer im Teppich, auf Sand und Haare achten, vor allem in den Ecken (Staub saugen statt kehren).
04	Je nach Art des Fußbodens oder des Kundenwunsches unterschiedliche Reinigungsmethoden anwenden (z. B. feuchten oder nassen Lappen für Fliesen).
05	Ecken besonders sorgfältig reinigen. Gegebenenfalls von Hand und mit einem Mikrofasertuch reinigen.
06	Scheuerleisten und Oberkanten von Fliesen mit feuchtem Tuch abwischen.
07	Wischspuren beseitigen; Oberflächen trocknen.
08	Gesäuberte Matten wieder zurücklegen (die gewaschenen trocknen).

Name der Firma

Vertragsbedingungen

Quelle: Seebon, „Zukunft im Zentrum“, 1999:83.

Um die systematischere Anwendung von Qualitätsstandards bei Dienstleistungen zu fördern, haben einige Länder (z. B. Österreich und Deutschland) mit der Anwendung von Qualitätsmanagement-Methoden in der Kinderbetreuung begonnen. Ferner wurde der Versuch

⁽²⁶⁾ Wir möchten darauf hinweisen, dass die Qualität der stationären Altenpflege zwar nicht Gegenstand dieser Studie war, aber in vielen Ländern ein großes Problem darstellt.



unternommen, Qualitätsstandards für Putz- und Reinigungsdienste im Haushalt einzuführen. So schlug z. B. eine Vereinigung von Hausfrauen in Deutschland eine Checkliste vor, um zu gewährleisten, dass die Arbeiten ordnungsgemäß durchgeführt werden (Tabelle 5). Die Reaktion der Agenturen darauf war positiv. Allerdings scheinen diese Bemühungen generell keine großen Auswirkungen zu haben.

Weiterbildung

Da bei vielen Dienstleistungen die Arbeitsaufnahme ohne besondere Qualifikationsanforderungen erfolgt, kommt der Ausbildung am Arbeitsplatz besondere Bedeutung zu. Der Zugang zu Weiterbildung scheint nunmehr ein herausragendes Merkmal von anspruchsvolleren Arbeitsplätzen bei familienbezogenen Dienstleistungen zu sein.

Im Allgemeinen erfolgt die Ausbildung auf den Gebieten Kinder- und Seniorenbetreuung recht systematisch. Sie reicht von Kursen, die den neuesten Stand der Technik vermitteln, und Workshops zu konkreten Themen bis zur Kontrolle durch erfahrenere Mitarbeiter. Öffentliche Einrichtungen und größere Firmen des dritten Sektors bieten ein größeres Spektrum dieser Möglichkeiten als privatwirtschaftlich-gewerbliche Unternehmen und kleinere Betriebe des dritten Sektors.

Eine Möglichkeit für weniger finanzstarke Unternehmen, Zugang zur Ausbildung zu erhalten, besteht in der Bildung von Partnerschaften mit Beschäftigungsprogrammen, die auch eine Ausbildung anbieten, wie in den beiden Beispielen auf der folgenden Seite.

Karrieremöglichkeiten

Die Karrieremöglichkeiten sind in den drei untersuchten haushaltsnahen Dienstleistungsbereichen gemeinhin recht begrenzt.

Kinderbetreuung

In der Kinderbetreuung sind die Aufstiegsmöglichkeiten besser als in den anderen Bereichen. In einigen Studien wurden allerdings auch auf diesem Gebiet einige Hindernisse für Aufstiegsmöglichkeiten benannt: die Tatsache, dass die Arbeit in kleinen Einrichtungen oder zu Hause durchgeführt wird; das Vorhandensein einer unüberschaubaren Palette von Qualifikationen für Betreuer von Kindern unterschiedlichen Alters (z. B. Krippenerzieher, Kindergärtnerinnen, Grundschullehrer), die die Mobilität unter ihnen verhindert, sowie das Fehlen jeglicher Verbindung (unter dem Gesichtspunkt der Ausbildung und Arbeitsplatzsuche) zwischen Tätigkeiten in der Kinderbetreuung und in anderen sozialen und pädagogischen Einrichtungen. Es wurde die Ansicht geäußert, dass ein integrierterer Ansatz für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Wesentlichen mit einem integrierteren Ansatz für die Ausbildung von Arbeitnehmern verknüpft ist (OECD, 1997). So gibt es z. B. einige interessante Experimente (in einigen skandinavischen Ländern und auch in Ländern wie Italien), bei denen Familienberatung und Vermittlungsdienste über Kinderbetreuungseinrichtungen angeboten werden.

Ausbildungskooperative Bons Dias (Cascais, Portugal)

Nutzung von Beschäftigungsprogrammen in Verbindung mit intensiver Ausbildung zur Qualifizierung von Kinderbetreuern

Ein innovatives Beispiel für die Ausbildung auf dem Gebiet der Kinderbetreuung ist die Ausbildungskooperative *Bons Dias*, die 1987 gegründet wurde, um auf den Bedarf einer Gruppe von Einwohnern zu reagieren. Sie nahm ihren Anfang als außerschulisches Zentrum für 40 Kinder. Mit Hilfe eines IEFB-Beschäftigungsprogramms wurde die Kooperative als lokale Beschäftigungsinitiative ins Leben gerufen und entstanden 10 Arbeitsplätze.

Gegenwärtig verfügt sie über eine Kindertagesstätte, eine Krippe, einen Kindergarten, eine Spielgruppe und ein Lebensmittelhilfsprogramm für unterprivilegierte Familien. Die Entwicklung der sozialen Aktivitäten ermöglichte die Unterzeichnung eines Protokolls mit dem Regionalen Sozialamt von Cascais. Zu den Aktivitäten der Kooperative gehören neben den bereits erwähnten Tätigkeiten verschiedene Komponenten des Ausbildungsprozesses; so bildet sie insbesondere Lehrer, Instruktoren und Hilfskräfte für die Schule aus.

Ferner bietet sie psychologische, pädagogische und therapeutische Beobachtungs- und Überwachungsdienste für Kinder und Jugendliche an. Diese Einrichtung kann auch noch aufgrund der Ressourcen, auf die sie sich im Management stützt, als innovativ angesehen werden. Dazu gehört in erster Linie die Einstellung von Mitarbeitern. In der ersten Stufe übernahm sie das LEI-Programm und schuf 10 Arbeitsplätze; in der zweiten wurden weitere fünf Mitarbeiter (darunter drei Ausbildungsspezialisten) im Rahmen anderer Programme für Berufseinsteiger – *Ocupação de Tempos Livres para Jovens* (Freizeitaktivitäten für Jugendliche) und *Apoio a Trabalhadores Desempregados e Coopemrego* (Unterstützung für arbeitslose Arbeitnehmer und Jobsharing) – eingestellt.

Gegenwärtig beschäftigt die Kooperative 40 Personen: Fachkräfte, Aufsichtspersonal und weitere Mitarbeiter. Alle Sektionen haben Wartelisten, wenngleich sie im Vergleich zu anderen Fallstudien nicht sehr lang sind. Bei Einstellungen wird ein „außerordentlich strenges“ Verfahren angewandt. Berufsbildungslehrgänge, die normalerweise neun Monate dauern, werden für Aufgaben genutzt, bei denen eine weiterführende Ausbildung erforderlich ist. Für weniger qualifizierte Arbeiten ist ein unbezahlter einwöchiger Lehrgang erforderlich. Wenn der Bewerber das richtige Profil besitzt, wird ihm ein sechsmonatiger Vertrag angeboten. Fast alle Mitarbeiter haben einen festen Arbeitsvertrag, aber es gibt auch befristete und Dienstleistungsverträge. Sowohl die Ausbildungsfachkräfte als auch die weniger qualifizierten Mitarbeiter müssen eine regelmäßige Weiterbildung absolvieren. Darüber hinaus bietet die Kooperative der Kommune als weitere Dienstleistung eine Berufsbildung an. Im Rahmen des *Integrar*-Projekts hat die Einrichtung berufliche Ausbildungskurse für gefährdete Jugendliche und für junge Leute erarbeitet.

SMD (Lyon, Frankreich)

Firmenpartnerschaft zur Gewährleistung der Ausbildung von Angestellten

Die Firma SMD (*Service de maintien à domicile*) in Lyon bemüht sich um die Aufstellung von Ausbildungsplänen für die Angestellten ihrer Dienstleistungsagentur für häusliche Pflege, die nur selten eine Weiterbildungsmöglichkeit haben. Da die vorhandenen Finanzmittel nicht ausreichten, ging SMD eine Partnerschaft mit einer anderen lokalen Firma (ARPEJ) ein, um ein Ausbildungsprogramm aufzustellen, das vom Regionalrat Rhône-Alpes finanziert wird. Dabei handelt es sich um ein Ad-hoc-Programm (bisher fand lediglich eine Veranstaltung statt), das von höchst unregelmäßigen finanziellen Zuschüssen abhängt. Das Verwaltungsteam ist jedoch der Ansicht, dass die Ausbildung der Mitarbeiter für eine höhere Qualität der Dienstleistungen unerlässlich ist.



Darüber hinaus fanden sich im Laufe der Studie Beispiele von Erwerbstätigen, die ihren eigenen Entwicklungsweg gestalten, indem sie Arbeit mit institutioneller und beruflicher Bildung in der Kinderbetreuung verbinden. In einem solchen Fall handelte es sich um eine Psychologiestudentin, die als Babysitterin arbeitete, später auf Teilzeitbasis in einem Jugendclub tätig war und sich danach um einen Arbeitsplatz in einer staatlichen Krippe bewarb. Solche Bemühungen müssen untersucht und gefördert werden, damit ein Entwicklungsweg für motivierte junge Arbeitnehmer in geeigneter Weise konzipiert werden kann.

Allerdings haben bestimmte Personen (insbesondere Tagesmütter und Kinderfrauen) aufgrund ihres höheren Alters geringere Aufstiegschancen, da sie diese Tätigkeit als Notlösung betrachten, während sie sich nach einer anderen, besseren Beschäftigung umsehen, oder weil sie auf andere Gesichtspunkte (z. B. die Möglichkeit, eine begrenzte Stundenzahl pro Woche zu arbeiten) Wert legen.

Seniorenbetreuung

In der Seniorenbetreuung ergeben sich durch das niedrige Qualifikationsniveau und die strukturellen Merkmale – insbesondere die geringe Größe – der betreffenden Unternehmen sogar noch schlechtere Karrieremöglichkeiten. In einigen Ländern (wie Frankreich) waren Fortschritte bei der Berücksichtigung des Dienstalters bei der Festlegung des Arbeitsentgelts zu verzeichnen. Aber auch in Frankreich hat die zunehmende Individualisierung der Beschäftigung bei gleichzeitiger Differenzierung der Einsatzorte zu einer weiteren Zersplitterung der bereits recht begrenzten Aufstiegsmöglichkeiten geführt und die Tendenz zu zweistufigen Beschäftigungsstrukturen (Christopherson, 1997) noch verstärkt. Das Dienstalter wird z. B. nur dann anerkannt, wenn der Betreffende immer beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt war; somit wird die Erfahrung von Personen, die zwar viele Jahre, doch für verschiedene Familien tätig waren, nicht gebührend gewürdigt.

Im Fall von häuslichen Pflegehelfern könnten sich bessere Aufstiegschancen durch eine höhere Qualifikation auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge und der Sozialdienste ergeben. Viele Arbeitnehmer können durch Fortbildung Kenntnisse in diesem Bereich erwerben, doch ist dies derzeit gar nicht so einfach. In den meisten Ländern wird für die Tätigkeit als Krankenpfleger und Sozialarbeiter eine langjährige Ausbildung gefordert, was lediglich junge und sehr motivierte Arbeitnehmer hinnehmen. Dieser Personenkreis macht aber nur einen Bruchteil der auf dem Gebiet der Seniorenbetreuung Tätigen aus. Außerdem besteht für Krankenpfleger, Psychologen, Physiotherapeuten und Sozialarbeiter, die bereits auf ihre eigene berufliche Anerkennung im Rahmen eines überwiegend medizinisch geprägten Tätigkeitsfelds hinarbeiten, offensichtlich ein Anreiz, den Zugang zu erschweren. Somit beschränken sich die Aufstiegsmöglichkeiten auf Leitungs- und Koordinierungsaufgaben (wobei sie auch hier mit Psychologen, Sozialarbeitern und Angehörigen der Gesundheitsberufe im Wettbewerb stehen). Vielleicht sollte in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass der dritte Sektor mit dem wachsenden Bedarf an Kenntnissen auf den Gebieten Unternehmensführung, PR, Finanzierung usw. besonders aussichtsreiche Möglichkeiten bietet.

Putz- und Reinigungsdienste

Auf dem Gebiet der Putz- und Reinigungsdienste sind die Karriereaussichten in allen untersuchten Ländern eher düster. Die Arbeitnehmer scheinen sich dieser Situation bewusst zu sein und hegen daher keine großen Erwartungen. Allerdings wurden auch einige bescheidene Versuche festgestellt, so etwas wie eine „berufliche Laufbahn“ zu ermöglichen. So richtete z. B. ein multinationales Franchise-Unternehmen (bereits in Kapitel 3 erwähnt) in seinen Teams die Position einer „leitenden Reinigungskraft“ und eines „Reinigungsassistenten“ ein.

Arbeitszufriedenheit

Die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich wird mindestens von vier Faktoren beeinflusst: den arbeitsspezifischen Aspekten (z. B. Verhältnis zu den Kindern bzw. Senioren und Aufgabenerfüllung); den äußeren Aspekten (z. B. Arbeitszeit, Bezahlung und Vertragsbedingungen); den subjektiven Karriereerwartungen und dem Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer.

Bei der Kinderbetreuung besteht gewöhnlich eine große Zufriedenheit im Hinblick auf die arbeitsspezifischen Elemente. Die Arbeit mit Kindern wird als dankbare und interessante Aufgabe empfunden. Bei den äußeren Aspekten sieht dies jedoch vielfach anders aus. Die höher qualifizierten Arbeitnehmer sind vor allem der Ansicht, dass sie im Vergleich zu ihren Fähigkeiten unterbezahlt sind.

Bei den Putz- und Reinigungsdiensten ist es unvermeidlich, dass die Zufriedenheit mit den arbeitsspezifischen Gegebenheiten zumeist gering ausfällt. Hingegen sind die Beschäftigten zum Teil mit den äußerlichen Aspekten zufrieden, da sie über einen erheblichen Spielraum bei der Arbeitszeitgestaltung verfügen und in der Nähe ihres Wohnorts arbeiten können. Das trifft stärker auf Länder wie die Niederlande zu, wo die im häuslichen Bereich tätigen Arbeitskräfte weniger Stunden als z. B. in Italien und Portugal arbeiten. Dort ist eine Tätigkeit in größerer Entfernung vom Wohnort stärker verbreitet. Die Zufriedenheit mit der Bezahlung ist durchschnittlich: Das Entgelt ist nicht hoch, doch haben viele Arbeitnehmer keine Qualifikation und können daher auch keine großen Ansprüche stellen.

„Arbeiten wie Kochen oder Saubermachen liegen mir, doch mag ich es nicht, wenn ich die alte Dame in ihrem Rollstuhl ausfahren soll, besonders wenn sie anhält, um sich mit Leuten zu unterhalten, und ich nur herumstehe, ohne etwas zu tun.“

Ich gehe gerne einkaufen, weil ich dann Gelegenheit habe, herumzuschlendern und frische Luft zu schnappen, außerdem kann ich meine Frau von einer Telefonzelle aus anrufen. Aber es macht mir keinen Spaß, die Fenster zu putzen, die Bäder sauber zu machen und all den Krimskrams abzustauben. Meine Arbeitgeberin will nicht, dass ich den Staubsauger nehme, so muss ich alles per Hand machen. Außerdem gehe ich nicht gerne mit dem Hund Gassi, da ich das während meiner freien Stunde tun muss.“

(Haushaltshilfe, Rom)



In der häuslichen Altenpflege lässt sich die Situation schwerer einschätzen. Die Zufriedenheit mit den arbeitsspezifischen Aspekten hängt von der Ausdauer und Motivation der in diesem Bereich Tätigen ab. Manche sehen den Umgang mit älteren Menschen als eine sehr dankbare Aufgabe an.

„Mir gefällt es, dass ich richtig mit Menschen arbeiten kann. Die Arbeit ist natürlich schwer, doch füllt sie einen wirklich aus, selbst wenn man nicht immer alles so erledigen kann, wie man es möchte. Man wird sich völlig unterschiedlicher Situationen bewusst, man kann mit Situationen fertig werden, an die sich keiner herantraut. Alle sagen, dass ältere Menschen ‚arm dran‘ sind, aber sie tun nichts dagegen.“

(Häuslicher Pflegehelfer, Rom)

„Ältere Menschen sind immer dankbar für das, was du tust; einige sind schon wie Freunde, und du fühlst dich ihnen irgendwie verpflichtet. Es ist gut, wenn man für ältere Menschen etwas tun kann.“

(Helfer im Haushalt, Leeds)

Wieder andere Beschäftigte empfinden die Arbeit aufgrund der körperlichen Anstrengung, der Probleme mit schwierigen älteren Menschen, der Konfrontation mit Ausgrenzung und besonders schlimmen Fällen von Armut, der Spannungen mit den betroffenen Familien u. Ä. als zu strapaziös. Im Hinblick auf die äußeren Aspekte ist die Zufriedenheit gewöhnlich recht gering. Insgesamt war sie nach unseren Erkenntnissen im Vereinigten Königreich, in Italien und Finnland höher, in Österreich relativ hoch und in Frankreich und Deutschland geringer.

In den Bereichen Putz- und Reinigungsdienste sowie häusliche Pflege ging aus dem französischen Bericht ein Zusammenhang zwischen der gegenwärtigen Arbeitszufriedenheit und früheren Karrieremustern hervor. Während junge Berufsanfängerinnen und Frauen, die längere Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren, um sich ganz der Familie zu widmen (und die somit der Familie größere Bedeutung beimessen als der Beschäftigung), im Allgemeinen zufrieden waren, ließen Frauen, die immer erwerbstätig waren, ein hohes Maß an Unzufriedenheit erkennen.

Im dritten Sektor ist die Arbeitszufriedenheit trotz der oftmals schlechteren Bezahlung als im staatlichen Sektor in der Regel höher. Bei der Befragung einer Stichprobe von Betreuern in einer Kindertageseinrichtung in Schweden gaben zwischen 68,3 und 85,5 % der Beschäftigten (je nach Art des Unternehmens – von Eltern geleitete Kooperative, von Arbeitnehmern geführte Kooperative oder gemeinnützige Einrichtung) an, dass sie lieber in einer Sozialeinrichtung als in einer kommunalen Einrichtung arbeiten. In einer italienischen Studie, in der ebenfalls Mitarbeiter von Unternehmen des dritten Sektors befragt wurden, war die Arbeitszufriedenheit im dritten Sektor im Durchschnitt bei 11 der 15 Aspekte, zu denen die Befragten eine Einschätzung geben sollten, höher als im staatlichen oder privatwirtschaftlich-gewerblichen Sektor (Borzaga, Olabe und Greffe, 1999).

Generell erwarten die betreffenden Personen in allen Ländern von ihrer Tätigkeit eine bessere Bezahlung und eine größere Anerkennung des sozialen und fachlichen Wertes ihrer Arbeit.

„Häusliche Pfleger sollten einen besseren Status haben; doch weil es sich um einen relativ neuen Beruf handelt, werden sie gewöhnlich als eine Art Haushaltshilfe angesehen.“

(Häuslicher Pflegehelfer, Rom)

Diejenigen, die nur einige Stunden pro Woche arbeiten und keine feste Arbeitszeit haben, würden sich im Interesse der Gestaltung ihres Privatlebens und sicherer Einkommensverhältnisse wünschen, dass sie ihre Arbeitszeit besser planen können.

Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Gegenwärtig bemühen sich Anbieter (namentlich größere und im dritten Sektor tätige Firmen sowie deren Dachorganisationen) und Branchengewerkschaften, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße darauf hinarbeiten, bessere Löhne auszuhandeln und die Entwicklung eines beruflichen Qualifizierungssystems voranzubringen sowie Tarifverträge abzuschließen, um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich.

- In Italien z. B. haben Gewerkschaften Tarifverträge für Arbeitnehmer im gemeinnützigen Sektor ausgearbeitet und die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für eine Haushaltshilfe unterstützt, um die Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung zu fördern.
- In Österreich arbeitet die Berufsvereinigung der Tagesmütter an einer einheitlichen Entlohnungstabelle für diese Kategorie von Arbeitnehmern, und verschiedene Anbieter schließen Tarifverträge ab. Einige, darunter Organisationen ohne Erwerbszweck, bemühen sich gemeinsam mit der Regierung um die Durchführung von Pilotprojekten mit überdurchschnittlichen Arbeitsbedingungen und Ausbildungsmöglichkeiten.
- In Portugal gibt es Anbieter, die ihren Mitarbeitern ein höheres Entgelt bezahlen, die Arbeit entsprechend den familiären Erfordernissen der Mitarbeiter organisieren bzw. Ausbildungsmöglichkeiten anbieten.
- In den Niederlanden haben die Gewerkschaften für die Arbeitnehmer in Kinderbetreuungseinrichtungen Qualifikationsanforderungen, höhere Löhne und kleinere Kindergruppen ausgehandelt.
- In Frankreich haben einige Anbieter und Agenturen – wie bereits erwähnt – innovative Methoden zur Verbesserung der Qualität der Arbeit eingeführt.
- Im Vereinigten Königreich liefen Kampagnen für gerechte Arbeitsbedingungen und zur Erschließung von Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Auf dem Gebiet der Putz- und Reinigungsdienste wurden Fragen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes angesprochen und Anstrengungen unternommen, um das Qualifizierungssystem zu überarbeiten. Das Gesundheitsministerium hat eine Taskforce „Gerechter Zugang zur Betreuung“ eingesetzt, die sich mit Benchmarking und der Bewertung von Leistungs- und Auswahlkriterien für Pfleger befasst. Im Bereich der Kinderbetreuung haben Organisationen wie das Kids Club Network bei der Schaffung eines Qualifikationsrahmens mitgewirkt.
- In Deutschland haben die Gewerkschaften mit den Arbeitgebern ein System zur Arbeitszeitberechnung ausgehandelt und vereinbart, dass die Beschäftigten die tatsächlich gearbeitete Stundenzahl angeben und nicht die theoretische Anzahl von Stunden, die einer bestimmten Tätigkeit zugeordnet wurde.



Es gibt jedoch kein Land, in dem staatliche Maßnahmen auf nationaler Ebene durchgeführt wurden, um die Arbeitsbedingungen für diese Tätigkeiten im gesamten Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen systematisch zu verbessern.

Das Dilemma der Professionalisierung

Wie aus den bisherigen Darlegungen ersichtlich ist, besteht das Hauptproblem der Verbesserung der Arbeitsbedingungen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich darin, ob die Tätigkeiten in diesem Sektor nicht durch eine stärkere Orientierung auf Befähigungsnachweise, eine bessere Ausbildung, höhere Zugangsschranken und bessere Entlohnung professioneller gestaltet werden sollten. Ein solches Vorgehen hätte sowohl Vor- als auch Nachteile.

Die Vorteile wären:

- eine höhere gesellschaftliche Anerkennung pflegerischer und häuslicher Tätigkeiten;
- die Legitimierung eines höheren Stundenlohns, wodurch der Druck auf die Beschäftigten gemindert würde, lange Arbeitszeiten zu akzeptieren;
- die Gewährleistung einer höheren Qualität für die Nutzer.

Die Nachteile könnten wie folgt aussehen:

- eingeschränkter Zugang zu diesen Tätigkeiten, wodurch die Pläne zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger qualifizierte Arbeitskräfte durchkreuzt würden und diesem Personenkreis nur die Schwarzarbeit bliebe;
- höhere Arbeitskosten, die die Entstehung von Unternehmen auf diesem Gebiet hemmen, die Preise in die Höhe treiben und Bemühungen zur Umwandlung des potenziellen Bedarfs in eine konkrete Nachfrage erschweren würden.

Eine Analyse der gegenwärtigen Lage fördert jedoch eine Reihe von Handlungsvarianten zutage, die zu einem Ausgleich dieser verschiedenen Aspekte beitragen könnten. Dazu gehört die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf eine Weise, die keine erhebliche Steigerung der Kosten dieser Dienstleistungen nach sich ziehen würde, wie z. B. Möglichkeiten der Unterstützung durch ein Unternehmen, die Beteiligung an einem Kommunikationsnetzwerk und die Fortbildung. Hier könnten die Erfahrungen des dritten Sektors – in dem die Arbeitszufriedenheit auch bei relativ niedrigen Löhnen vielfach groß ist – sehr wohl als Modell dienen. In diesem Kapitel werden mehrere nachahmenswerte Beispiele angeführt, die Schule machen können.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Förderung der beruflichen Entwicklung im Sinne eines immer höheren Qualifikationsniveaus, wodurch insbesondere der Aufstieg zu höheren Positionen und der Übergang in einen anderen Teilbereich der haushaltsnahen Dienstleistungen gefördert wird, sowie in der Unterstützung dieses beruflichen Fortkommens durch reguläre Ausbildungsmaßnahmen, die für Arbeitnehmer leicht zugänglich sind.

Ein dritter Ansatz könnte darin bestehen, unternehmerisches Denken durch Ausbildung in Management, Marketing, Finanzierung u. Ä. anzuregen. Einerseits würde sich dadurch die Fachkompetenz derjenigen erhöhen, die ein Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen gründen wollen; andererseits würde es leichter, den potenziellen Bedarf in konkrete Nachfrage umzuwandeln und dadurch neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Kapitel 6

Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft

Dieses Kapitel befasst sich mit der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und anderen Lebensbereichen, wie sie Beschäftigte des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen gegenwärtig erleben. Es wurden einige Kategorien von Arbeitnehmern ermittelt, die durch den Konflikt zwischen Beruf und Familie gefährdet sind, und es werden denkbare Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation vorgeschlagen.

Vereinbarkeit als aktuelles Thema

Die haushaltsnahen Dienstleistungen erweisen sich als wichtiges Instrument im Zusammenhang mit einem zentralen Thema der europäischen Lebensweise, dem Verhältnis zwischen der Arbeit und anderen Bereichen des menschlichen Lebens. Durch die gestiegenen Erwartungen der europäischen Bürger an die Lebensqualität ist es immer wichtiger geworden, die Berufstätigkeit mit dem Familienleben und anderen sozialen und gesellschaftlichen Aktivitäten in Einklang zu bringen. Dieser Frage kann sich selbstverständlich kein Arbeitnehmer – weder Frau noch Mann – entziehen. Allerdings hat sie für die beiden Geschlechter unterschiedliche Bedeutung. Das unausgewogene Verhältnis der familiären Verpflichtungen von Frauen und Männern bringt es mit sich, dass Männer nach Arbeitsschluss vielfach Freude am Familienleben finden oder ansonsten ihre Zeit mit anderen gesellschaftlichen oder Freizeitaktivitäten verbringen, während die meisten Frauen zusätzliche Zeit – im Umfang von zweieinhalb bis fünf Stunden – für ihre zweite, unbezahlte Tätigkeit, nämlich die Hausarbeit, aufwenden, die ganz und gar keine Befriedigung bringt, sondern ihre Möglichkeiten für gesellschaftliche Aktivitäten einschränkt. Vielleicht ist dies etwas überspitzt formuliert, doch so stellt sich das Bild in Zeitbudgeterhebungen dar⁽²⁷⁾. Wenn man daher von der Vereinbarkeit von Beruf und familiären

⁽²⁷⁾ Eine neuere Analyse der Ergebnisse solcher Erhebungen findet sich in „The Future of Work in Europe: Gendered Patterns of Time Use“ (Europäische Kommission, *Gender Use of Time. Three European Studies*, 2000f).

Verpflichtungen spricht, kann dies irreführend sein. Im Falle der Frauen bedeutet es nämlich, zwei unterschiedliche Tätigkeiten kompatibel zu machen, im Falle der Männer hingegen, zwei an sich unterschiedliche Lebensbereiche miteinander in Einklang zu bringen. Es geht somit nicht einfach um die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, sondern um die Vereinbarkeit von Beruf und anderen Lebensbereichen.

Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit: Risiken und Zwänge

Seit den 80er Jahren hat die EU eine Reihe von Maßnahmen in Angriff genommen, die speziell auf die Vereinbarkeit ausgerichtet sind. Es wurden vier Arten von Maßnahmen ermittelt, die es Männern und Frauen ermöglichen sollen, ihre Aufgaben im Beruf, in der Familie und der Kindererziehung miteinander in Einklang zu bringen: Kinderbetreuungsdienste, Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern, Anpassung der Umwelt, von Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes an die Bedürfnisse von Arbeitnehmern mit Kindern und Förderung einer verstärkten Mitwirkung von Männern bei der Betreuung und Erziehung der Kinder⁽²⁸⁾. Angesichts einer älter werdenden Bevölkerung wird der Seniorenbetreuung immer mehr Bedeutung beigemessen, wenngleich die auf diesem Gebiet erzielten Fortschritte weniger ausgeprägt sind als bei der Kinderbetreuung [Europäische Kommission, 2000b⁽²⁹⁾]. Außerdem wurden in die Fragestellung Arbeit/Familie auch Personen ohne Kinder oder zu pflegende ältere Familienangehörige sowie „nicht traditionelle“ Haushalte wie gleichgeschlechtliche Paare, Lebensgemeinschaften und Großeltern, die ihre Enkelkinder aufziehen, einbezogen. Ferner besteht wachsendes Interesse an dem Verhältnis zwischen Beschäftigung und Kommunen sowie dem gesellschaftlichen Engagement von Frauen und Männern, da die stärkere Betonung der bezahlten Beschäftigung zu einer Abnahme der Mitwirkung der Bürger am gesellschaftlichen Leben geführt hat (Europäische Kommission 1999a).

Die einzelnen Regierungen reagieren auf dieses Programm mit einer Reihe von familienfreundlichen Maßnahmen⁽³⁰⁾, und auch fortschrittlichere Arbeitgeber experimentieren mit betrieblichen Maßnahmen, z. B. durch Schaffung eines günstigen Umfelds, Maßnahmen gegen Diskriminierung, Aufstiegsmöglichkeiten und Frauenförderung.

In den meisten Fällen bestand das Ziel der politischen und betrieblichen Maßnahmen in einer Verringerung der Arbeitsbelastung (Flexibilisierung der Arbeitszeit, Zeitarbeit und Teilzeitbeschäftigung, Hausarbeit sowie Elternurlaub und Freistellungen) und weniger im Abbau von Betreuungsleistungen, indem z. B. der Zugang zu bereits bestehenden Kinder- und Seniorenbetreuungseinrichtungen erleichtert oder eine betriebliche Kinderbetreuung eingerichtet wurde. Allein auf eine Verringerung der Arbeitszeit ausgerichtete Maßnahmen, die nicht von organisatorischen Veränderungen begleitet werden, sind nicht unbedingt eine Hilfe für Frauen, die etwas für ihre Karriere tun möchten; sie können sich sogar negativ auswirken, da sich

⁽²⁸⁾ Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung, 1992.

⁽²⁹⁾ Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union 1999 (Europäische Kommission, 2000d).

⁽³⁰⁾ Ein neuerer Überblick über derartige Maßnahmen findet sich in: Gemeinsamer Bericht der Expertennetzwerke „Geschlecht und Beschäftigung“ und „Gleichstellungsrecht“, *Care in Europe* (Europäische Kommission, September 1998c).



Männer nach wie vor für eine lange Arbeitszeit entscheiden können. Im Allgemeinen haben Maßnahmen, die einen langen Urlaub der Eltern fördern (indem dieser bezahlt wird), in vielen Fällen zu einem Rückgang der Frauenerwerbsquote geführt.

In Frankreich wurde z. B. festgestellt, dass Maßnahmen wie die 1994 eingeführte Ausbildungsbeihilfe für Eltern und die Kinderbeihilfe Eltern (normalerweise Mütter) veranlassen, alle Arbeiten im Haushalt selbst zu verrichten und aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. In Österreich haben die unbeabsichtigten negativen Auswirkungen von großzügigem Elternurlaub und Pflegebeihilfen auf den Eintritt bzw. Wiedereintritt von Frauen ins Berufsleben zu Diskussionen geführt.

In mehreren Ländern wurde jedoch versucht, die Vereinbarkeit zu fördern, indem die mit Pfl egetätigkeit verbundene Belastung durch den Ausbau der haushaltsnahen Dienstleistungen verringert wird. So hat die deutsche Regierung z. B. Schritte unternommen, um die Kinderbetreuung außerhalb der Familie durch ein Gesetz zu fördern, das Eltern einen Anspruch auf einen Kindergartenplatz gewährt und soziale Sicherheit bietet. Das Programm für Frauen und Arbeit soll zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeit beitragen, indem der bezahlte Elternurlaub flexibler gestaltet sowie die Kinderbetreuung verbessert wird und verschiedene andere Kampagnen auf den Weg gebracht werden.

In den Niederlanden wird die Verbesserung der Kinderbetreuungsdienste als ein wichtiges Mittel zur Förderung der Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie angesehen. Zahlreiche Organisationen, angefangen beim Rat für Chancengleichheit bis zum Familienrat, drängten die Regierung seit 1982, die Kinderbetreuung als eine Grundleistung anzuerkennen. Es dauerte allerdings sieben Jahre, bis die Regierung beschloss, diese im Rahmen der Kinderbetreuungsinitiative zu subventionieren. Das erfolgte als Antwort auf die wachsende Nachfrage und die Tatsache, dass die Alternative – bezahlter Elternurlaub – in den meisten Wirtschaftszweigen noch nicht gewährt wird. Kürzlich wurden Pläne für ein Gesetz zur Grundversorgung mit Kinderbetreuung vorgelegt, das Eltern ungeachtet ihres Einkommens ein gesetzlich verbrieftes Recht auf Kinder- und Hortbetreuung einräumt.

Österreich hat sich bemüht, Kinderbetreuungseinrichtungen auszubauen: 1997-1998 gab die Bundesregierung dafür 43,6 Mio. EUR aus, und auch die Bundesländer trugen zur Finanzierung bei. So wurden 18 800 neue Pflegeplätze geschaffen. Darüber hinaus unterstützt der staatliche Arbeitsmarktservice die stationäre Pflege von Kindern durch eine Kinderpflegebeihilfe.

Im Vereinigten Königreich steht gegenwärtig die familienfreundliche Beschäftigung auf der Tagesordnung der Regierung, und zur Erreichung dieses Ziels wurden ausdrücklich eine Reihe von Initiativen auf dem Gebiet der Kinder- und Seniorenbetreuung in Angriff genommen. Haushaltsnahe Dienstleistungen werden als wesentliches Fundament für eine familienfreundliche Beschäftigungspolitik angesehen. Dabei spielt auch die National Childcare Strategy eine äußerst wichtige Rolle.

Häusliche und pflegerische Aufgaben von Beschäftigten des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, stellen haushaltsnahe Dienstleistungen ein Segment des Arbeitsmarktes dar, in dem vornehmlich Frauen beschäftigt sind. Obwohl die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistung möglicherweise erwerbstätigen Frauen die Möglichkeit bietet, ihr Berufsleben und andere Lebensbereiche in Einklang zu bringen, kann dies durchaus auf Kosten anderer Frauen geschehen, die eine solche Dienstleistung verrichten. Aus diesem Grund beschäftigte sich die vorliegende Studie von Anfang an mit der Vereinbarkeit der Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich mit dem Familienleben und der ehrenamtlichen Tätigkeit in der Kommune.

Die Notwendigkeit dazu hängt vom Alter und Familienstand der betreffenden Personen ab. Systematische Angaben zur Zusammensetzung der mit haushaltsnahen Dienstleistungen beschäftigten Personen lagen nicht vor. Die von wichtigen Informanten und aus Interviews stammenden Informationen sowie andere Studien ergaben jedoch, dass die in Einrichtungen tätigen Kinderbetreuer gewöhnlich jünger sind als Tagesmütter, die in ihren eigenen vier Wänden arbeiten. Mit der Seniorenbetreuung sind in einigen Ländern vornehmlich Personen mittleren Alters befasst, in anderen Ländern überwiegend Beschäftigte der Altersgruppe zwischen 30 und 40 Jahren. Bei den Interviews zeigte sich, dass viele der in Kinderbetreuungsstätten (wie Krippen und Horten) sowie in der häuslichen Seniorenbetreuung tätigen Frauen entweder keine oder bereits erwachsene Kinder hatten, während die meisten Tagesmütter sich noch um eigene Kinder zu kümmern hatten. Eine erhebliche Anzahl von Reinigungskräften hatte Kleinkinder.

Beruf und Familie

Zunächst kann generell festgestellt werden, dass die Arbeit im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kein größeres Hindernis darstellt als die Tätigkeit in jedem anderen Erwerbszweig. Diese Tätigkeit wird oftmals gerade deshalb gewählt, weil die beiden Bereiche gut miteinander in Einklang zu bringen sind. Das trifft insbesondere auf einige Teilzeitbeschäftigte zu, bei denen diese Tätigkeit lediglich eine Fortsetzung des Familienalltags bedeutet.

„Ich betreue an zwei Tagen in der Woche zwei Kinder. Die Mutter bringt die beiden morgens zu mir, und der Vater, der gewöhnlich gegen halb fünf Schluss hat, holt sie ab. Meine eigenen Kinder sind bereits in der Grundschule, die nur ein paar Schritte entfernt ist, so dass sie allein dorthin gehen können. Meine Kinder kommen mittags heim, und wir essen alle zusammen. Das funktioniert recht gut.“

(Tagesmutter, Niederlande)

In der Kinderbetreuung sind feste Arbeitszeiten während des Tages die Regel, und viele Arbeitnehmer arbeiten verkürzt. Einige Arbeitnehmer dürfen ihre eigenen Kinder mit zur Arbeit

bringen (in Kindergärten) oder sich um diese kümmern, während sie die Kinder ihrer Kunden im eigenen Haus betreuen (im Falle von Tagesmüttern), so dass das Problem der Kinderbetreuung für die Mütter gelöst ist.

„Ich möchte weitaus lieber mit Kindern arbeiten, als an der Kasse eines Supermarktes sitzen. Deshalb habe ich mich auch für eine solche Ausbildung entschieden. Mir gefällt die Arbeit, und ich hoffe, dass ich diese auch noch einige Jahre machen kann. Ich denke, dass sich diese Tätigkeit gut mit der Betreuung eigener Kinder kombinieren lässt. Außerdem kann man in einer Krippe auch Teilzeit arbeiten und das eigene Kind mitnehmen. Das macht meine Chefin.“

(Junge Kindergärtnerin, Niederlande)

Sozial- und Gemeindezentrum (Loures, Portugal)

Erleichterung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben der Mitarbeiter

Dieses Sozial- und Gemeindezentrum wurde 1967 auf Initiative der Gemeinde geschaffen. Es wurden zwei Kindergärten und eine Krippe gebaut, um den Mangel an solchen Einrichtungen im Ort zu beheben. Neben den Monatsbeiträgen der Eltern, die auf der Grundlage des Familieneinkommens berechnet werden, erhält diese Einrichtung Finanzmittel von der Kommune selbst sowie vom Sozialministerium. Die Gesamtverantwortung trägt der Gemeindepfarrer, der auch den Vorsitz im Ausschuss führt, in dem Personen sitzen, die hier ehrenamtlich tätig sind. Die Verwaltung besteht normalerweise aus Personen, die eine Beziehung zu dieser Einrichtung hatten oder noch haben und im Allgemeinen administrative oder rechtliche Aufgaben auf ehrenamtlicher Grundlage übernehmen. Ein Faktor, der dazu beigetragen hat, das Zentrum zu einem Beispiel für nachahmenswerte Praktiken zu machen, ist das Bemühen der Leitung, die Vereinbarkeit des Erwerbs- und Familienlebens der Mitarbeiter zu erleichtern, indem z. B. den Arbeitnehmern gestattet wird, ihre eigenen Verwandten – sowohl Senioren als auch Kinder – in der Einrichtung unterzubringen.

Die Leiterin für häusliche Pflege führt an, dass ihr Vater das Zentrum nutzen kann, so dass es für sie leichter ist, ihrer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, und da die Leitung eine flexible Arbeitszeit zulässt, kann sie sich gegebenenfalls zu Hause um ihre Mutter kümmern. Eine andere Mitarbeiterin erklärt, dass es für sie „eine große Hilfe“ ist, ihren Sohn in der Kinderbetreuungseinrichtung des Zentrums unterbringen zu können.

Den Bedürfnissen der Beschäftigten wird im zwanglosen, gemeindenahen Umfeld einiger Dienstleistungsanbieter des dritten Sektors größere Aufmerksamkeit geschenkt als in anderen Bereichen. Ein Beispiel für ein solches Vorgehen ist die Firma Proxim'Service in Lyon, die die Arbeitszeit anhand der Wünsche der Mitarbeiter und der Entfernung vom Wohnort festlegt und bei der kein Mitarbeiter Nachteile befürchten muss, wenn er einen Auftrag ablehnt, weil der vorgeschlagene Zeitplan mit den eigenen familiären Aufgaben nicht vereinbar ist. Ein weiteres Beispiel für eine unbürokratische Anpassung an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer ist dem vorstehenden Kasten zu entnehmen.

Bei der häuslichen Seniorenbetreuung und auch bei Putz- und Reinigungsdiensten können einige Beschäftigte die Zahl der Arbeitsstunden und die Arbeitszeit so wählen, dass sie sich gut mit ihren eigenen familiären Verpflichtungen in Einklang bringen lässt.

Im Cateringsektor wurden einige Beschäftigungsprojekte ermittelt, die sich ausdrücklich der Frage der Vereinbarung zuwenden. Im folgenden Beispiel waren allein erziehende Mütter die Zielgruppe, und hier wurde die Berücksichtigung ihrer familiären Verpflichtungen als Voraussetzung für den Erfolg der Initiative angesehen.

Restaurant Zenit und Cateringservice (Berlin, Deutschland)

Zenit ist ein Ausbildungs- und Beschäftigungsbetrieb der Zukunftsbau GmbH. Dieser Beschäftigungsverbund des sozialen Bereichs offeriert Dienstleistungen auf folgenden Gebieten: Qualifizierung und Ausbildung, Sanierung und Vermietung preiswerten Wohnraums, Unterbringung von Jugendlichen, Kindern und Frauen sowie sozialpädagogische Betreuung für diese Klientel. Der Verbund betreibt das Restaurant Zenit und einen Cateringservice. Namentlich allein erziehende Mütter erhalten eine Ausbildung im Cateringbereich in einem „Echtbetrieb“ (im Gegensatz zu einer „Übungsfirma“) und können daher mit einem Einkommen und Beschäftigungsaussichten rechnen.

Als besondere Dienstleistungen für diese Frauen werden angeboten:

- individuell abgestimmte Arbeitszeiten;
- Fahrdienste in der Nacht;
- soziale Beratung und Schuldenregulierung;
- die Möglichkeit, in einem reinen Frauenbetrieb zu arbeiten;
- Kinderbetreuungseinrichtungen der Firma.

Als besonders innovativ müssen hier die originelle Verbindung der Zielsetzungen Schaffung von Arbeit und Ausbildung, Förderung lediger Mütter und das entsprechende Beratungsangebot eingestuft werden.

Die hier angeführten Beispiele bedeuten allerdings nicht, dass die Beschäftigten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich keinerlei Probleme mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben. Wenngleich die vorstehenden Fälle, die Ausdruck des Einfühlvermögens von Arbeitgebern sind, keine Einzelbeispiele sind, so können sie dennoch nicht für alle Beschäftigungssituationen verallgemeinert werden. So wurden bei der Studie einige Gruppen von Arbeitnehmern festgestellt, die besonders unter dem Konflikt zwischen Beruf und Familienleben zu leiden haben. Dazu gehören:

- Arbeitnehmer, die Nachtschichten arbeiten;
- Pflegehelfer mit unterhaltsberechtigten Kindern, die eine lange Arbeitszeit in Kauf nehmen müssen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen;
- Haushaltshilfen, die aus finanziellen Gründen für verschiedene Arbeitgeber tätig sind, so dass ihr Arbeitstag sehr lang und ermüdend ist, insbesondere wenn man den Anfahrtsweg mit einrechnet. Ein Beispiel dafür war der Fall einer in Italien beschäftigten 32-jährigen Peruanerin, die mit ihrem Partner und einem kleinen Sohn, der in einen Kindergarten geht, zusammenlebt und wöchentlich 56 Stunden arbeitet. Sie erklärte bei der Befragung: „Ich kann die Hausarbeit nicht bewältigen, weil ich so spät nach Hause komme. Ich streite mich mit meinem Partner, denn er arbeitet bis Mitternacht und möchte, dass ich nur bis zwei oder drei Uhr nachmittags arbeiten gehe.“



(Die beiden letzten Beispiele zeigen, dass gerade die Arbeitnehmer, die mehr Zeit für ihre Familien benötigen, diese nicht haben.)

- Haushaltsangestellte, die im Haus ihrer Arbeitgeber wohnen (und damit möglicherweise von ihrer Familie getrennt leben müssen – eine besonders schwierige Situation, die am häufigsten auf zugewanderte Arbeitnehmer zutrifft);
- Unternehmer und Führungskräfte, die aufgrund ihrer größeren Verantwortung für die Arbeit mehr Zeit aufwenden müssen. Der Chef einer privaten britischen Agentur meinte dazu: „Bloß kein eigenes Unternehmen leiten! Ich kann es, weil ich nicht gebunden bin und keine familiären Pflichten habe.“
- Mitarbeiter in Positionen, die eine hohe Verantwortung gegenüber den Klienten und ihren Bedürfnissen mit sich bringen (aufgrund der emotionalen Belastung).

Bei der zweiten und dritten Kategorie zeigt sich, dass gerade die Arbeitnehmer, die mehr Zeit für ihre Familien benötigen, diese nicht haben.

Arbeitnehmer im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen haben mit verschiedenen Strategien versucht, das Problem der familiären Pflichten zu lösen. In Italien und Portugal ist eine größere Familie definitiv von Vorteil (besonders Mütter oder Schwiegermütter, die auf kleine Kinder aufpassen). In allen Ländern nutzen einige Arbeitnehmer die angebotenen Dienstleistungen (Tagesmütter und Kindergärten), doch ist ihr Einkommen vielfach zu gering, um von diesen Leistungen Gebrauch machen zu können.

Wenn man einmal von den Firmen absieht, die Kinder betreuen und diese Dienstleistung auch ihren eigenen Angestellten anbieten, handelt es sich bei den Arbeitgebern oft um kleine und mittlere Betriebe, die nicht über die Voraussetzungen zur Einrichtung einer eigenen Krippe oder eines Kindergartens verfügen. Für deren Beschäftigte ist daher das Angebot an erschwingerlichen Dienstleistungen vor Ort eine dringende Notwendigkeit.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass (abgesehen von den jüngsten Frauen) die Unterstützung der Partner bei der Kinderbetreuung und bei der Hausarbeit recht unzureichend ist und der größte Teil der Pflichten zeitlich auf den Schultern der erwerbstätigen Frauen liegt. Dennoch gab es auch einige Fälle, in denen vor allem junge Frauen, die damit begonnen haben, Hausarbeit gegen Bezahlung zu erledigen, ihre Einstellung zur eigenen Hausarbeit ändern.

„Natürlich versuche ich, meine Wohnung sauber zu halten, aber seitdem ich als Haushaltshilfe tätig bin, und insbesondere in den Wochen, in denen ich viel arbeite, komme ich abends nach Hause und habe keine Lust mehr, sauber zu machen und aufzuräumen. Ich bin hier ganz ehrlich und muss Ihnen sagen, dass mir die Leute Leid tun, die Kinder haben und sauber machen müssen, wenn sie nach Hause kommen, und sich auch noch um ihre Kinder kümmern müssen. Es ist wirklich nicht leicht, und mir scheint, dass [...] mein Freund angefangen hat abzuwaschen, weil ich einfach keine Lust mehr dazu hatte. Ich habe den ganzen Tag lang gearbeitet, gekehrt, Staub gewischt, Geschirr gespült, Badezimmer gewischt und so weiter. Und man kommt dann abends nach Hause und will einfach nichts mehr machen, will mal was anderes, vielleicht spazieren gehen.“

(Haushaltshilfe, 25 Jahre alt, Frankreich)

„... Wenn ich bei meinen Kunden arbeite, wissen sie meine Arbeit zu schätzen. Aber als ich am Anfang abends nach Hause kam und mich an die Hausarbeit machte, fand keiner ein Wort der Anerkennung. Wissen Sie, die ganze Mühe war für die Katz. Am nächsten Tag war alles wieder genauso schmutzig, als hätte ich nichts getan. So beschloss ich, einfach nichts mehr zu tun. Alles nur deshalb, weil meine Kinder und mein Mann keine Achtung für diese Arbeit haben.“

(Haushaltshilfe, 31 Jahre alt, Frankreich)

Die Beschäftigten haben unterschiedliche Ansichten darüber, was ihnen helfen könnte, Beruf und Familienleben in Einklang zu bringen. So wurden folgende Vorschläge unterbreitet:

- veränderte Arbeitszeiten, d. h. kürzere Arbeitszeit oder Gleitzeit;
- erschwingliche örtliche Kinderbetreuung;
- informelle Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber, z. B. die Möglichkeit, die eigenen Kinder zur Arbeit mitzunehmen;
- ein Arbeitsplatz in der Nähe der eigenen Wohnung und angemessene Beförderungsmöglichkeiten;
- bessere Unterstützung seitens der Familienmitglieder.

Hier könnten noch einige Veränderungen hinzugefügt werden, die sich indirekt auswirken – wie ein höherer Stundenlohn, der einigen Beschäftigten eine allzu lange Arbeitszeit ersparen würde.

Beruf und ehrenamtliche Tätigkeiten

In einigen Ländern (z. B. Italien, Deutschland und Finnland) haben wir Beschäftigte angetroffen, die im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen früher einmal neben ihrer bezahlten Tätigkeit ehrenamtliche Arbeit verrichteten. Menschen, die pflegerisch tätig sind, reagieren vielfach besonders einfühlsam auf die Bedürfnisse hilfsbedürftiger Gruppen, und das könnte auch eine Erklärung für das hohe Maß an Motivation sein, das selbst unter schwierigen Arbeitsbedingungen anzutreffen ist. Im dritten Sektor wurden viele Unternehmen für haushaltsnahe Dienstleistungen ursprünglich von freien Trägern gegründet, zu denen sie noch Verbindungen unterhalten (siehe Kapitel 3).

Zum Teil sind die Beschäftigten in der Lage, ihre ehrenamtliche Tätigkeit fortzusetzen, doch in vielen Fällen müssen sie diese aus Mangel an Zeit und Energie einstellen. In Italien haben z. B. zahlreiche befragte Haushaltshilfen früher mit Senioren, Behinderten und Benachteiligten in ihrer Nachbarschaft sowohl im Rahmen von Organisationen als auch in Eigeninitiative gearbeitet. Einige verrichten auch heute noch diese Art von ehrenamtlicher Tätigkeit, während andere damit aufgrund ihrer langen Arbeitszeit aufhören mussten. Eine Frau, die wöchentlich 46 Stunden arbeitet, sagte z. B., dass sie zu müde und abgespannt sei, um noch ehrenamtlich tätig zu sein.

In Finnland sind einige Haushaltshilfen auch Mitglieder von Frauenorganisationen wie dem Martha-Verband und der Land- und Hausfrauenvereinigung. Diese Organisationen vermitteln



ihnen eine Ausbildung, die auch für ihre berufliche Laufbahn nützlich ist, und propagieren hauswirtschaftliche Dienstleistungen.

Einige Arbeitnehmer in Deutschland, insbesondere in Berufen mit höherem Qualifikationsniveau, übernahmen neben ihrer eigenen beruflichen Tätigkeit ehrenamtliche Aufgaben (z. B. im Beirat der Alzheimer-Gesellschaft), obwohl sie sich auch um ihre Familie kümmern mussten.

Andere Arbeitnehmer sahen die ehrenamtliche und berufliche Tätigkeit in haushaltsnahen Dienstleistungen als Ergänzung an. Zwei Tagesmütter in Italien, die z. B. ehrenamtlich mit Kindern arbeiteten, äußerten die Ansicht, dass zwischen ihrer freiwilligen Tätigkeit und ihrem Entschluss, im Bereich der Kinderbetreuung zu arbeiten, ein positiver Zusammenhang besteht; ein befragter Ecuadorianer führte an, er habe in seinem Heimatland als Freiwilliger in einem Pflegeheim gearbeitet, was ihn für das Problem älterer Menschen, die von ihren Familien im Stich gelassen werden, sensibilisiert habe.

Maßnahmen zur Vereinbarkeit

Im Zusammenhang mit einigen der genannten Probleme und der von Beschäftigten vorgebrachten Empfehlungen möchten wir einige Maßnahmen anführen, die durchaus die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft für Personen, die auf dem Gebiet der haushaltsnahen Dienstleistungen tätig sind, verbessern können.

Als Erstes sei die Arbeitszeit genannt.

- Die Vergütung der Beschäftigten könnte verbessert werden, so dass sie nicht übermäßig lange arbeiten oder mehrere Tätigkeiten gleichzeitig übernehmen müssen.
- Es wäre ratsam, eine regelmäßige Arbeitszeit und die Vorausplanung des Arbeitspensums in Abstimmung mit den Arbeitnehmern zu fördern.

Eine zweite Reihe von Maßnahmen betrifft eine familienfreundliche Politik. Die Maßnahmen müssen auch in kleinen und mittleren Unternehmen durchsetzbar sein, wobei flexible Dienste anzubieten sind, die den Bedürfnissen der Verbraucher gerecht werden. So sind neben den tariflich abgesicherten Vereinbarungen (z. B. Schwangerschafts- und Elternurlaub) Möglichkeiten zu schaffen, um die Flexibilität zu nutzen, die mit der für viele Dienstleistungen typischen „sozialen“ Kultur einhergeht. Beispiele:

- Es könnten Gleitzeitregelungen ausprobiert werden.
- Unternehmen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (insbesondere deren Leiter) könnten ermuntert werden, unbürokratische Regelungen zu treffen, um den Bedürfnissen der Mitarbeiter gerecht zu werden.
- Es könnten Lösungen gefunden werden, um die Fahrten jener Mitarbeiter rationeller zu gestalten, die am gleichen Tag an verschiedenen Orten eingesetzt sind.

Eine dritte Reihe von Maßnahmen ist auf die Verringerung der geistigen und körperlichen Belastung gerichtet, damit noch Kraft zur Übernahme familiärer und ehrenamtlicher Aufgaben verbleibt. Daher sollten Arbeitgeber und Sozialpartner

- jenen Beschäftigten besondere Aufmerksamkeit schenken, die Nachtschichten übernehmen, und ihnen ausreichende Erholungsmöglichkeiten gewähren;
- die psychologische und praktische Unterstützung der Mitarbeiter verstärken, um zu verhindern, dass Stress die Qualität des Familienlebens mindert;
- möglichst die Nutzung neuer Technologien fördern, um die mit haushaltsnahen Dienstleistungen verbundene Belastung zu verringern.

Schließlich betrifft eine vierte Reihe von Maßnahmen Aktionen, die sich nicht unmittelbar auf die Beschäftigten im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen beziehen, für sie jedoch eine große Hilfe darstellen könnten:

- Förderung der Einrichtung von bezahlbaren Kinder- und Seniorenbetreuungsdiensten oder Anreize für Unternehmen zur Mitwirkung an der Einrichtung privater, nicht gewinnorientierter Dienstleistungen, die von Arbeitnehmern gemeinsam verwaltet werden;
- Unterstützung von Frauen und Männern bei der gemeinsamen Wahrnehmung von häuslichen und pflegerischen Aufgaben.



Kapitel 7

Nationale Erfahrungen und Konzepte – Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den wichtigsten Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern im Herangehen an haushaltsnahe Dienstleistungen. Viele Unterschiede sind im Wesentlichen auf zeitliche Verzögerungen zurückzuführen und dürften sich in Zukunft angesichts europaweit verfolgter Konzepte verringern. Andere ergeben sich jedoch aus unterschiedlichen Reaktionen auf die Herausforderungen, die sich aus gesellschaftlichen Trends bei der Entwicklung des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs ergeben.

Unterschiedliche nationale Ansätze

In den vorhergehenden Kapiteln haben wir die Situation bei haushaltsnahen Dienstleistungen im Hinblick auf die Arbeitsplatzschaffung und die Arbeitsbedingungen in verschiedenen Teilbereichen geschildert und sind auf geschlechtsspezifische Fragen und die Chancengleichheit eingegangen. In diesen Kapiteln wurden die Haupttendenzen aufgezeigt, wobei deutlich wurde, dass zwar vor allem aufgrund europäischer Maßnahmen von einem beträchtlichen Maß an Konvergenz gesprochen werden kann, zugleich aber spezifische nationale Unterschiede bestehen. Zum Teil sollen diese hier nochmals dargelegt werden. Sie betreffen u. a. das Beschäftigungspotenzial der verschiedenen Teilbereiche des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen, die Rolle des öffentlichen, des privatwirtschaftlichen und des dritten Sektors bei der Erbringung von Dienstleistungen sowie die allgemeinen Rahmenbedingungen für diese Tätigkeit.

Beschäftigungspotenzial in der Kinderbetreuung

Es besteht ein Unterschied zwischen Ländern wie Finnland – wo seit vielen Jahren staatlicherseits Kinderbetreuung angeboten wird und daher kaum noch ein latenter Bedarf

besteht – und den meisten anderen Ländern, in denen nach wie vor ein erheblicher Bedarf zu verzeichnen ist.

Beschäftigungspotenzial in der Seniorenbetreuung

In mehreren Ländern, insbesondere den Niederlanden, sind die Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze anscheinend geringer. Das ist im Wesentlichen auf die begrenzte Nachfrage nach neuen Dienstleistungen zurückzuführen, weil bereits ein gut ausgebautes Netz von stationären Einrichtungen besteht. Neu entstehender Bedarf kann leicht durch die vorhandenen Unternehmen und Einrichtungen gedeckt werden und schafft keine neuen Betriebe, was auch aus Studien in den Orten Purmerend und Zaanstad hervorgeht. Zudem wird der Bedarf an Betreuungsleistungen hier wie in anderen Ländern zum Teil durch ehrenamtliche Arbeit abgedeckt.

Beschäftigungspotenzial bei Putz- und Reinigungsdiensten

In den meisten Ländern hat die Beschäftigung in diesem Sektor zugenommen (wenngleich eine zahlenmäßige Erfassung durch die weit verbreitete Schwarzarbeit beeinträchtigt wird). Einige Länder (z. B. Deutschland und Finnland) hatten wenig Erfolg mit ihren Versuchen, die Nachfrage durch Subventionen anzukurbeln, während andere (z. B. Frankreich) eine beträchtliche Zunahme der Beschäftigung verzeichnen konnten. Zwar hat sich die Gestaltung dieser Maßnahmen auf die jeweiligen Ergebnisse ausgewirkt, doch zeigten die nationalen Untersuchungen, dass auch kulturelle Faktoren eine Rolle spielen, so z. B. eine Abneigung gegen das Hausangestelltenverhältnis (das als eine Form der Ausbeutung angesehen wird) und der Gedanke, dass Frauen ihre Hausarbeit selbst erledigen sollten. Solche Faktoren können das künftige Wachstum in diesem Sektor behindern.

Arbeitskräftemangel

In einigen Ländern spielt das Arbeitskräfteangebot zumindest in bestimmten Teilbereichen haushaltsnaher Dienstleistungen eine größere Rolle als nachfrageseitige Faktoren. In den Niederlanden besteht z. B. ein Mangel an Arbeitskräften, die bereit sind, häusliche Arbeiten zu verrichten, während andererseits ein erheblicher latenter Bedarf vorhanden ist. Hier wurde (insbesondere bei den Ortsstudien in Purmerend und Zaanstad) auch fehlende unternehmerische Initiative in der Reinigungssparte festgestellt. Solche Probleme kennt man offenbar im Vereinigten Königreich nicht, wo eine durch Kaufkraft gestützte Nachfrage zu bestehen scheint; allerdings fehlt es an Arbeitskräften im Sektor häusliche Pflege. Die Schwierigkeiten, Personal zu finden, das zu Arbeiten im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen bereit ist, ergeben sich aus den niedrigen Löhnen und einigen Aspekten der Arbeitsbedingungen, und sind umso größer, wenn Arbeitslose auf dem örtlichen Arbeitsmarkt andere Beschäftigungsmöglichkeiten finden können.

Die Bedeutung staatlicher Maßnahmen im Vergleich zur Dynamik des Marktes

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Rolle, die europäische und nationale Maßnahmen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen spielten, immer wieder betont. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass dieser Rolle in einigen Ländern



(z. B. Frankreich) eine größere Bedeutung zukommt, während in anderen (wie dem Vereinigten Königreich) die Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen größtenteils auf Veränderungen am Markt zurückzuführen ist – auch wenn jüngste politische Entwicklungen wie die National Childcare Strategy hier beschleunigend gewirkt haben.

Der privatwirtschaftliche Sektor als Anbieter

In einigen Ländern (z. B. im Vereinigten Königreich) sind große Unternehmen im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen – darunter Putz- und Reinigungsdienste – tätig, während in anderen Ländern wie Deutschland und Italien größere Firmen an diesem Sektor nicht weiter interessiert sind. Das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen war z. B. im Vereinigten Königreich viele Jahre lang in erster Linie dem Markt überlassen, während sich z. B. in Finnland der Staat immer engagierte. Daher steckt der privatwirtschaftliche Sektor in Finnland auch noch immer in den Kinderschuhen. Ein weiterer beachtenswerter Unterscheidungsfaktor ist das Vorhandensein kleiner Handwerksbetriebe für häusliche Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten, das in einigen Ländern seit jeher stärker ausgeprägt ist als in anderen.

Der dritte Sektor als Anbieter

Die Bedeutung des dritten Sektors ist in allen Ländern im Wachsen begriffen. In Deutschland, Österreich, Italien und Portugal z. B. werden Dienstleistungen namentlich in der Kinder- und Seniorenbetreuung seit Jahrzehnten in erster Linie vom dritten Sektor angeboten, während z. B. in Finnland (wo der staatliche Sektor immer an erster Stelle stand) Anbieter des dritten Sektors neu auf den Markt gekommen sind. Einige Anbieter des dritten Sektors wie von Eltern geleitete Kindergruppen gibt es in bestimmten Ländern (Deutschland, Österreich, Vereinigtes Königreich) seit mehreren Jahrzehnten, während sie in anderen (Italien) fast gar nicht anzutreffen sind.

Der staatliche Sektor als Anbieter

In allen Ländern geht die Bedeutung des in staatlicher Regie liegenden Dienstleistungsangebots immer weiter zurück. In Finnland spielt der Staat seit Jahren eine immer geringere Rolle, was gravierende Folgen für die Beschäftigung hatte. So gingen die Aufträge für Kinderbetreuung zwischen 1990 und 1993 um 20 % zurück. Dagegen nehmen die staatliche Kinderbetreuung und die entsprechende Beschäftigung in Italien zu, wenngleich nicht in dem Umfang, den man noch in den 70er Jahren erwartete.

Vertragliche Regelung von Beschäftigungsverhältnissen

Zwar hat die Schwarzarbeit in allen Ländern ein beträchtliches Ausmaß angenommen, doch werden in mehreren Ländern (z. B. in Frankreich und Italien) bestimmte Tätigkeiten wie Putz- und Reinigungsdienste gegenwärtig durch Tarifverträge geregelt, andere hingegen in der Regel nicht.

Status von Teilzeitbeschäftigten

Der unterschiedliche Umfang der Teilzeitbeschäftigung in den einzelnen Ländern wirkt sich auch auf haushaltsnahe Dienstleistungen aus und beeinflusst den Status der betroffenen Arbeitnehmer dahin gehend, ob sie vollständig oder nur teilweise in den Arbeitsmarkt integriert sind.

Diese Unterschiede sind wie auch andere zwischen den Ländern festgestellte Abweichungen oftmals auf zeitliche Verzögerungen zurückzuführen, d. h. auf unterschiedliche Ausgangspunkte und unterschiedliche Entwicklungsstadien der jeweiligen Sozialpolitik. Eine Rolle spielen auch der Arbeitsmarkt und die Regulierungssysteme für die Beschäftigung, der Grad der staatlichen Zentralisierung bzw. Dezentralisierung sowie der soziale und kulturelle Gesamtzusammenhang. Die Art und Weise, wie sich das Verhältnis zwischen Staat, Markt, drittem Sektor und Privathaushalten in den einzelnen Ländern entwickelt hat, ist dabei ein wesentlicher Faktor. Von großer Bedeutung sind außerdem Faktoren wie die Wirtschaftslage, die Höhe der Arbeitslosigkeit und die bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gemachten Fortschritte in Verbindung mit der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung im Allgemeinen sowie bei Frauen. Soweit diese Unterschiede durch europaweite Maßnahmen abgebaut werden können, bedeuten sie nicht automatisch eine Divergenz. In den nachstehenden Abschnitten konzentrieren wir uns insbesondere auf offensichtlich divergierende Entwicklungstendenzen und Handlungskonzepte. Jedoch geht es uns dabei nicht um eine Klassifizierung oder Typologie, auch nicht um Prognosen zur künftigen Entwicklung der Politik in den einzelnen Staaten, sondern vielmehr um noch nicht geklärte und kontroverse Fragen.

Nachstehend werden die Bereiche aufgeführt, in denen zwischen den Ländern offensichtlich Unterschiede bestehen:

- staatliche Eingriffe in bestimmte Teilbereiche der haushaltsnahen Dienstleistungen (Putz- und Reinigungsdienste);
- Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen seitens des „Durchschnittsnutzers“;
- Anreize für die Erledigung von Hausarbeit innerhalb der Familie;
- Grad der Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors in den Ausbau des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs durch staatliche Stellen;
- die Tendenz, sich bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Tätigkeiten in einem strukturierten Umfeld zu konzentrieren.

Staatliche Eingriffe in bestimmte Teilbereiche der haushaltsnahen Dienstleistungen

Alle in dieser Studie erfassten Länder haben Schritte zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in den Bereichen Kinder- und Seniorenbetreuung eingeleitet. Andererseits kann kein Land nennenswerte Initiativen auf den Gebieten Catering und Reparaturen aufweisen. Worin sich die Länder wohl am meisten unterscheiden, ist in der Bereitschaft, staatliche Maßnahmen – darunter Steuervergünstigungen und Beihilfen⁽³¹⁾ – bei Putz- und Reinigungsdiensten zu ergreifen. Deutschland, Finnland, Frankreich, die Niederlande und Österreich haben auf diesem Gebiet etwas unternommen, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich hingegen nicht.

⁽³¹⁾ Auch bei Tarifverträgen für Haushaltshilfen ist die Lage in den einzelnen Ländern unterschiedlich; solche Verträge gibt es in Frankreich, Italien und Portugal. in October 1999.



Maßgeblich für diese Unterschiede ist aber womöglich auch eine andere Auffassung darüber, inwieweit staatliche Mittel für bestimmte Teilbereiche der haushaltsnahen Dienstleistungen eingesetzt werden sollten. Putz- und Reinigungsdienste z. B. werden im Gegensatz zur Kinder- und Seniorenbetreuung traditionell als Privatangelegenheit der Haushalte angesehen, die ihnen selbst überlassen bleibt. Sie können, sofern sie die Mittel dazu haben, die Arbeiten zwar zu marktüblichen Bedingungen in Auftrag geben, doch sollte sich dies außerhalb der staatlichen Politik abspielen. Diese Ansicht vertreten höchstwahrscheinlich die meisten europäischen Staaten, wobei einige nordische Länder möglicherweise eine Ausnahme bilden. Die europäischen Richtlinien zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie beziehen sich vielfach auf die Kinderbetreuung und in gewissem Maße auch auf die Seniorenbetreuung, jedoch werden Putz- und Reinigungsdienste kaum erwähnt. In einigen Ländern erwies sich jedoch der Wunsch, das Problem der Schwarzarbeit aus der Welt zu schaffen und diese durch Subventionen und Steueranreize in wettbewerbsfähige Formen regulärer Beschäftigung umzuwandeln, stärker als die Vorbehalte gegen Maßnahmen auf einem traditionell der Privatsphäre zugerechneten Gebiet.

Die Tatsache, dass in einigen Ländern Familien und namentlich Frauen nunmehr von den Maßnahmen zur Förderung der Auslagerung häuslicher Putz- und Reinigungsarbeiten profitieren können, ist daher (im Hinblick auf die Chancengleichheit) ein interessanter, wenngleich unbeabsichtigter Nebeneffekt der Bemühungen um die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Erhöhung des Anteils der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse.

Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen

Um wirklich zum Tragen zu kommen, benötigen Arbeitsschaffungsmaßnahmen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen einen entsprechenden Markt, der über die benachteiligten Gruppen hinausgeht, um die sich Sozialsysteme traditionell kümmern. Wie wir bereits ausgeführt haben, handelt es sich dabei allerdings nicht um die Art Markt, der sich leicht oder spontan entwickelt (mit Ausnahme der Schwarzarbeit), weil die Dienstleistungen gewöhnlich mehr kosten, als Haushalte zahlen können. Die durch diese Studie erfassten Länder begegnen diesem Problem auf unterschiedliche Weise.

Einige Länder wie Frankreich, Deutschland und Finnland haben mit der Unterstützung der Nachfrage durch Steuervergünstigungen und Subventionen in Form eines universalistischen Ansatzes experimentiert. Wieder andere (das Vereinigte Königreich und die Niederlande) versuchen, die Förderung der Nachfrage auf wehrlose und einkommensschwache Teile der Bevölkerung auszurichten, während noch andere (Österreich, Portugal und Italien) keinerlei Unterstützung gewähren.

Diese Unterteilung ist höchstwahrscheinlich nicht ein für alle Mal festgeschrieben: In der Tat überarbeiten viele Länder bereits ihre Politiken. Sie vertraten anfangs unterschiedliche Ansichten darüber, inwieweit der Staat bei der Erleichterung der Hausarbeit für normale Haushalte intervenieren sollte. Das spielt auch eine Rolle hinsichtlich der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Wenn haushaltsnahe Dienstleistungen als eine Erweiterung der Sozialdienste

angesehen werden, sind sie möglicherweise nicht auf den gewöhnlichen Verbraucher gerichtet. Wenn es jedoch darum geht, die Arbeitsbelastung der Frauen zu verringern, ist ein universeller Ansatz erforderlich. Eine solche Interpretation betrifft allerdings mehr die objektive Bedeutung der in den verschiedenen Ländern getroffenen Wahl als die subjektive Motivation von politischen Entscheidungsträgern. Die Entscheidung für die einzelnen Optionen bei der Unterstützung des Bedarfs hing wahrscheinlich auch noch von anderen Erwägungen ab, wie der Notwendigkeit, die staatlichen Sozialausgaben und den Umfang einzuschränken, in dem Arbeitsplatzsubventionen die vorhandenen Ausgaben (wie Arbeitslosenunterstützung) ersetzen.

Direkte Anreize für die Erledigung von Hausarbeit innerhalb der Familie

In faktisch allen Ländern besteht die Tendenz, das Leistungsangebot auf die neuen Bedürfnisse von Haushalten, insbesondere in den Teilbereichen mit dem größten Bedarf, zuzuschneiden. Einige Länder sind allerdings auch bestrebt, Haushalten Beihilfen oder Steuererleichterungen zu gewähren, wenn Familienmitglieder pflegerische Aufgaben direkt übernehmen. Da es gewöhnlich Frauen sind, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder ihre Arbeitszeit verkürzen, um Kinder oder Senioren zu betreuen, wirken sich diese Bestimmungen oftmals negativ auf den Wiedereinstieg von Frauen ins Berufsleben aus.

So haben anscheinend in Deutschland und Österreich relativ hohe Förderleistungen und ein langer bezahlter Elternurlaub (zwei Jahre) dazu geführt, dass Frauen weiter davon abgehalten werden, eine Arbeit aufzunehmen oder ins Erwerbsleben zurückzukehren, weil nur in begrenztem Maße Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Selbst in Frankreich, das über ein gut entwickeltes Netz von Kindereinrichtungen verfügt, hatte die Zahlung von Erziehungsgeld an Eltern mit zwei Kindern, von denen eines unter drei Jahre alt ist, zur Folge, dass der Anteil der anspruchsberechtigten Frauen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, von 69 auf 53 % zurückgegangen ist.

Ohne die positiven Aspekte solcher Leistungen gering schätzen zu wollen, möchten wir darauf hinweisen, dass sich die Entwicklung des Bedarfs an Kinderbetreuungsleistungen deutlich verändert, wenn deren Erbringung innerhalb der Familie aktiv unterstützt wird.

Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors in den Ausbau des haushaltsnahen Dienstleistungsbereichs

Zu einem bestimmten Grade ist der Prozess der Einbeziehung des gemeinnützigen bzw. dritten Sektors in die Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen in allen Ländern im Gange. Gleiches kann jedoch für den privatwirtschaftlich-gewerblichen Sektor nicht gesagt werden, insbesondere im Hinblick auf mittlere/große Unternehmen, die sich bereits auf dem Markt befinden. Da Privatunternehmen nur zögernd in einen wenig gewinnträchtigen Sektor wie diesen einsteigen, sind zu ihrer Mobilisierung Anreize wie Arbeitsplatzsubventionen oder Steuervergünstigungen erforderlich. Selbst im Falle lokaler Partnerschaften ist die Bereitschaft,



den privatwirtschaftlichen Sektor ebenso als gleichberechtigten Partner anzusehen wie den dritten Sektor, bei den einzelnen Institutionen recht unterschiedlich ausgeprägt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in einigen Ländern (Niederlande, Frankreich, Finnland und z. T. auch Vereinigtes Königreich) die staatlichen Stellen aktive Maßnahmen eingeleitet haben, um die Beteiligung des privatwirtschaftlich-gewerblichen Sektors an der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen zu fördern. Andere wiederum – so etwa Italien, Portugal, Deutschland und Österreich – unternehmen in dieser Hinsicht wenig oder gar nichts.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Faktoren ist das unterschiedliche Vorgehen möglicherweise Ausdruck eines immer noch bestehenden politischen und kulturellen Dilemmas. Einerseits wird angenommen, dass das private Unternehmertum Kapazitäten und Mittel besitzt, die diesem Sektor zugeführt werden könnten; andererseits hat man Angst vor den Konsequenzen, die sich ergeben könnten, wenn so kritische Aufgaben wie die Kinder- und Seniorenbetreuung oder die Unterstützung bei der Hausarbeit gewinnorientierten Unternehmen übertragen werden.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem strukturierten Umfeld

In allen Ländern besteht das Ziel der Beschäftigungspolitik auf dem Gebiet der haushaltsnahen Dienstleistungen in der Umwandlung von unbezahlter Tätigkeit oder Schwarzarbeit in reguläre Arbeitsverhältnisse. Diese können im Rahmen von strukturierten Einheiten wie Unternehmen, sozial orientierten Genossenschaften und Dienstleistungsagenturen entstehen, aber auch dadurch, dass Familien als Arbeitgeber auftreten und Selbständige auf individueller Basis beschäftigen.

An dieser Stelle sei vermerkt, dass einige Länder (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Portugal und Österreich) bemüht waren, Arbeitsstellen außerhalb organisierter Strukturen durch Steuervergünstigungen für Haushalte und durch Pflegegeld zu schaffen, das dazu verwendet werden kann, Dienstleistungen selbständiger Anbieter in Anspruch zu nehmen, während in anderen Ländern fast ausschließlich Arbeitsplätze in organisierten Strukturen gefördert wurden. Dies war in Finnland und den Niederlanden der Fall, wo Steuervergünstigungen und Subventionen lediglich für die Inanspruchnahme von Leistungen bei Unternehmen gewährt werden. In Italien und Portugal wurden bisher keine Anreize geschaffen. (Aber auch zwischen diesen beiden Ländern bestehen Unterschiede. Angesichts des Mangels an Kinderbetreuungsdiensten zeigte die portugiesische Regierung eine gewisse Bereitschaft, Tagesmütter zu berücksichtigen, während es in Italien kaum Tagesmütter gibt und sich manche örtliche Behörden dagegen sträuben, diesen Personenkreis in das Kinderbetreuungssystem einzubeziehen.)

Es besteht auch eine unterschiedliche Einstellung zum Modell der Dienstleistungsagentur, denn die Akzeptanz ist z. B. in Österreich und Frankreich deutlich höher als etwa in Italien.

Dieses Modell hat erhebliche Konsequenzen für die Qualität der Arbeit im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen. Die Beschäftigten geraten einerseits durch die individualisierten

Beschäftigungsbeziehungen in eine schwächere Position und sind stärker Belastungen und Spannungen ausgesetzt. Das ist möglicherweise auch ein Grund dafür, weshalb die erste Gruppe von Ländern neue Überlegungen zu Arbeitsplätzen in strukturierten Einheiten anstellt und entsprechende politische Entscheidungen trifft (z. B. in Frankreich mit dem Übergang vom *Chèque emploi service* zum *Titre emploi service* und in Deutschland mit der Einrichtung von Dienstleistungspools nach dem fehlgeschlagenen Experiment mit Haushaltsschecks).

Insbesondere bei bestimmten Arten von haushaltsnahen Dienstleistungen wie den Putz- und Reinigungsdiensten und der häuslichen Seniorenbetreuung ist aber weiterhin die selbständige Tätigkeit kostenmäßig wettbewerbsfähiger (namentlich wenn es sich um Schwarzarbeit handelt) und erweist sich anscheinend als die „natürliche“ Form, in der der Markt in vielen Ländern auf den latenten Bedarf von Haushalten reagiert. Somit kann sich durch die Nichteinbeziehung dieser Beschäftigungsform in Fördermaßnahmen die Kluft zwischen dem illegalen Markt mit geringwertigen Arbeitsplätzen und dem regulären Markt mit hochwertigen Arbeitsplätzen noch vertiefen.

Annäherung der Länder oder der Konzepte?

Wie bereits erwähnt, ist die Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer Ebene ein nützliches Instrument zur Erreichung von mindestens drei Zielen: Chancengleichheit – Erleichterung der Beteiligung von Frauen und anderen Pflegekräften am Arbeitsleben; Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung – Schutz schwächerer Gruppen der Bevölkerung wie Kinder und Senioren; Arbeitsplatzschaffung – Integration von potenziell ausgeschlossenen Arbeitnehmern in die Erwerbsbevölkerung. Alle diese Zielsetzungen werfen bestimmte Fragen auf.

Bei der Beschäftigungsförderung liegt die Betonung auf der Qualifizierung der betreffenden Personen – bei denen es sich oft um Menschen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit handelt – für eine Tätigkeit im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich; auf der Notwendigkeit, Arbeitskräfteangebot und -bedarf miteinander in Einklang zu bringen, sowie auf der Förderung des unternehmerischen Denkens.

Bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung geht es vielfach um folgende Fragen: Qualität des Leistungsangebots; Professionalisierung der sozialen Betreuung; Innovation in der pflegerischen Praxis; Bedeutung der sozialpolitischen Strategien wie Übergang von der stationären zur häuslichen Pflege sowie Bedeutung der Verbindungen zwischen professionellen Dienstleistungen und gemeindenahen ehrenamtlichen Aktivitäten.

Bei der Förderung der Chancengleichheit stehen folgende Punkte im Mittelpunkt: die breite Verfügbarkeit von Dienstleistungen, die Möglichkeit zur Anpassung an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer, die Bezahlbarkeit und wiederum die Qualität als wesentliche Voraussetzung für die volle Ausschöpfung des Angebots durch die Verbraucher. Wir möchten darauf hinweisen, dass einige dieser Zielsetzungen miteinander in Konflikt geraten können. Hier einige Beispiele:



- Die Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen als Instrument zur Eingliederung ungelerner Arbeitskräfte in die Erwerbsbevölkerung steht möglicherweise im Konflikt mit der Zielsetzung, diese Tätigkeiten zu professionalisieren.
- Die Betonung der Innovation kann dazu führen, Ressourcen und Energie auf die Entwicklung einiger Pilotprojekte zu konzentrieren und nicht darauf, Dienstleistungen in breitem Umfang verfügbar zu machen.
- Die Ausrichtung des Dienstleistungsangebots auf hilfsbedürftige Gruppen kann mit der Zielsetzung in Konflikt geraten, ihre Inanspruchnahme durch diejenigen, die es sich leisten können, zu fördern.
- Die Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit steht potenziell (wenngleich nicht zwangsläufig, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben) im Widerspruch zur Arbeitsplatzschaffung.
- Die Festlegung von Qualitätsstandards kann – sofern dies zu rigoros erfolgt – zu Lasten der Herausbildung unternehmerischen Denkens in diesem Sektor und der breiteren Verfügbarkeit des Leistungsangebots gehen.

Die in diesem Kapitel behandelten Unterschiede sind wohl bei genauerer Betrachtung hauptsächlich durch die Art und Weise bedingt, in der die Ziele der Beschäftigungspolitik mit dem Sozialschutz und der Chancengleichheit verknüpft sind. Sie beziehen sich auf zentrale und kontroverse Aspekte des gegenwärtig bei den Sozialsystemen zu beobachtenden Wandels, so z. B. dem universellen Zugang zu Dienstleistungen, der Rolle staatlichen Handelns, dem Umfang der Regulierung der Beschäftigung und der eigentlichen Rolle der Familie.

Wenn dies zutrifft, könnte der Übergang von unterschiedlichen Ansätzen zur Annäherung der nationalen Konzepte davon abhängen, ob eine andere Art der Konvergenz in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene erreicht wird, d. h. eine Angleichung der verschiedenen politischen Rahmenbedingungen, unter denen haushaltsnahe Dienstleistungen gefördert werden. Ein einheitlicher Rahmen für die Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer Ebene könnte geschaffen werden, wenn ein bestimmtes Dilemma auf nationaler und europäischer Ebene aus der Welt geschafft wird. Es betrifft die Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen als Instrument zur Arbeitsplatzschaffung, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Förderung der Chancengleichheit. Zu einem solchen Ansatz gehört die Anerkennung von Konflikten und Widersprüchen zwischen den Zielsetzungen und ihrer freimütigen Erörterung mit den Betroffenen, um einen Kompromiss zu erreichen, der sowohl realistisch als auch machbar ist.



Kapitel 8

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieses Kapitel, das sich auf die empirischen Feststellungen der vorliegenden Studie stützt, enthält einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Politik zur Aufnahme des Themas haushaltsnahe Dienstleistungen in die europäische Agenda. Hier wird die Frage erörtert, wie die verschiedenen Akteure dazu beitragen können, dass die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor in Übereinstimmung mit den Maßnahmen zur Gleichstellung, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Verbesserung des Sozialschutzes erfolgt.

Schlussfolgerungen

Dieser Bericht ist das Ergebnis von Bemühungen, Informationen aus acht Länderberichten sowie weiteren Unterlagen und Quellen zu analysieren und zusammenzufassen. Die Aufgabe bestand darin, die gegenwärtige Lage und die Tendenzen, Akteure, Konzepte, optimalen Verfahren, Hindernisse und Orientierungshilfen zu ermitteln, die das Verständnis potenzieller Entwicklungen auf dem Gebiet der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen erleichtern und sich mit dem Streben nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Männern und Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vereinbaren lassen. Durch die Studie wurde bestätigt, dass in ganz Europa eine Tendenz zur Umwandlung von unentgeltlich innerhalb der Familie erbrachter Arbeit in bezahlte Erwerbstätigkeit im Rahmen haushaltsnaher Dienstleistungen zu beobachten ist. Die Analyse der Ursachen und Konsequenzen dieses Prozesses hat zu einigen vorläufigen Schlussfolgerungen zu den Folgewirkungen für die Politik auf dem Gebiet der Beschäftigungsentwicklung, der Chancengleichheit, der sozialen Ausgrenzung und des Sozialschutzes geführt. Zum Teil erfordern sie eine weitere Verifizierung durch wissenschaftliche Untersuchungen, die aber außerhalb des Rahmens der vorliegenden Studie lagen.

Schaffung von Arbeitsplätzen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich

Ein erster Komplex von Schlussfolgerungen ergibt sich aus einer Analyse der Beschäftigungstendenzen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen und der Rolle, die Akteure des öffentlichen, privaten und dritten Sektors bei ihrer Entwicklung in den durch die Studie erfassten Ländern gespielt haben.

- Eine Erweiterung des Angebots und der Beschäftigungsmöglichkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor ist überall zu beobachten, doch gilt dies nicht für alle Arten von Dienstleistungen oder für alle Länder gleichermaßen.
- Kinderbetreuung und Cateringdienste sind fast überall die beiden Teilbereiche, in denen das Beschäftigungswachstum am stärksten ins Auge fällt. In einigen Ländern ist auch ein weniger ausgeprägtes, wenngleich merkliches Wachstum der Seniorenbetreuung und der Tätigkeit in Putz- und Reinigungsdiensten zu beobachten. Es ist schwer, die Veränderungen im Angebot von häuslichen und haustechnischen Dienstleistungen einzuschätzen, die wahrscheinlich von Land zu Land unterschiedlich sind.
- Viele Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich entwickeln sich auch weiterhin in Form von Schwarzarbeit. Die starke Konkurrenz seitens des informellen Sektors erweist sich als schwer zu überwindende Barriere, und die auf den Abbau der Schwarzarbeit zielenden Maßnahmen hatten in einigen Ländern mehr Erfolg als in anderen.
- Ungeachtet jüngster Fortschritte besteht nach wie vor ein hoher latenter Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, der im Ergebnis gesellschaftlicher und demografischer Trends weiterhin zunehmen wird. Die Höhe dieses latenten Bedarfs in den verschiedenen Teilbereichen – z. B. Kinder- und Seniorenbetreuung – ist von Land zu Land in Abhängigkeit vom vorherigen Stand des Dienstleistungsangebots unterschiedlich.
- Man kann nicht davon ausgehen, dass dieser Bedarf durch das Entstehen neuer Dienstleistungen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze gedeckt wird. Es bestehen viele wirtschaftliche, soziokulturelle, politische/ordnungspolitische und organisatorische Hindernisse für den Ausbau dieser Leistungen und Tätigkeiten, die bisher nur zum Teil überwunden wurden. Ferner wurde ein Großteil der Maßnahmen erst in letzter Zeit eingeleitet, und es wird Jahre dauern, bis ihre Auswirkungen definitiv eingeschätzt werden können.
- Neben den Kosten der Dienstleistungen, die ein echtes Hindernis für die Umwandlung des latenten Bedarfs in eine konkrete Nachfrage darstellen, gibt es auch noch kulturelle Barrieren. Die Vorstellung, dass häusliche und pflegerische Aufgaben an nicht zur Familie gehörende Personen auf Vertragsbasis vergeben werden, findet in den meisten Ländern noch keine breite Akzeptanz.
- Ein lediglich auf die Förderung der Nachfrage nach Dienstleistungen (durch Steuerbegünstigungen oder Subventionen) ausgerichteter Ansatz allein reicht nicht aus, noch genügt es, das Angebot zu erhöhen (durch Anreize für die Gründung von Unternehmen oder den Einstieg bestehender Firmen in diesen Markt). Anscheinend wurde noch kein geeigneter Mechanismus gefunden, um Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung zu bringen.
- Es gibt erhebliche Überschneidungen zwischen der Entstehung von Arbeitsplätzen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen und dem wachsenden Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebot des dritten Sektors. Zu den Veränderungen im dritten Sektor gehört die Herausbildung neuer Anbieter mit innovativen Organisations- und Rechtsformen (wie z. B. sozialen Kooperativen) sowie eine zunehmende Akzeptanz der im privatwirtschaftlich-gewerblichen Sektor angewandten Arbeitsmethoden. Es spricht einiges dafür, dass der dritte Sektor in der Lage ist, die Arbeitsplatzschaffung mit dem Ausbau des gemeinnützigen Sektors

zu kombinieren, wenngleich auch Anzeichen für die rückläufige Entwicklung einiger Dienstleistungssparten durch Professionalisierung (insbesondere in der Kinder- und Seniorenbetreuung) zu beobachten sind.

- Abgesehen vom Cateringbereich ist die Beteiligung des privatwirtschaftlich-gewerblichen Bereichs an der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen noch bescheiden, doch ist in einzelnen Ländern ein stärkeres Engagement festzustellen als in anderen. Die Leistungen werden im Wesentlichen von kleinen und mittleren Unternehmen angeboten. In der Studie wurden nur wenige große Unternehmen ermittelt (darunter multinationale Konzerne), die auf diesem Markt, insbesondere bei den Putz- und Reinigungsdiensten, tätig sind. Anreize wie subventionierte Arbeitsplätze und steuerliche Maßnahmen (z. B. niedrigere MwSt.) scheinen sich auf die Förderung der Beteiligung des privatwirtschaftlichen Sektors positiv auszuwirken.
- Einige Privatunternehmen sind außerdem dazu übergegangen, haushaltsnahe Dienstleistungen für ihre eigenen Mitarbeiter zu erwerben oder bereitzustellen. Wenngleich dieses Phänomen noch recht selten anzutreffen ist, so ist es doch interessant, da hier neue finanzielle Mittel eingesetzt werden, mit deren Hilfe die Schere zwischen den hohen Kosten der Dienstleistungen und der begrenzten Finanzkraft der Haushalte (ein nur zum Teil durch staatliche Finanzierung zu lösendes Problem) geschlossen werden kann.
- Aus der Studie ging ferner hervor, dass die Bildung lokaler Partnerschaften zwischen Akteuren des öffentlichen, privaten und dritten Sektors eine Erfolg versprechende Möglichkeit für den Ausbau der haushaltsnahen Dienstleistungen darstellt. Derartige Partnerschaften nutzen vorhandene Ressourcen und Fähigkeiten effektiv und erleichtern die Abstimmung von Angebot und Nachfrage.

Die Qualität der Arbeitsplätze und die soziale Absicherung der Beschäftigten

Ein zweiter Komplex von Schlussfolgerungen ergibt sich aus der Analyse der Arbeitsbedingungen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich, die anhand von statistischen Angaben und der Literatur sowie von Interviews mit einer Stichprobe von Beschäftigten in den Bereichen Putz- und Reinigungsdienste, Kinder- und Seniorenbetreuung durchgeführt wurde.

- Die Studie ergab eine Reihe von Problemen mit der Qualität der Arbeitsplätze in der Kinder- und Seniorenbetreuung sowie bei Putz- und Reinigungsdiensten. Die Arbeitsbedingungen in diesen Sparten sind recht unterschiedlich, denn zum Teil herrschen dort passable Bedingungen, stellenweise aber auch nicht.
- Die Tätigkeit im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (besonders bei den personenbezogenen Dienstleistungen) wird von den stärker motivierten Mitarbeitern als befriedigend und lohnend empfunden. Von ihnen wird vor allem die Möglichkeit geschätzt, sinnvolle Beziehungen aufzubauen, den Bedürftigen zu helfen und ihre eigene Kreativität einzusetzen.
- Die im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen Beschäftigten sind allerdings auch der Gefahr von körperlichem und geistigem Stress ausgesetzt. Selbständige haben größere Schwierigkeiten mit der Stressbewältigung, da sie stärker auf sich selbst angewiesen sind; doch selbst Personen, die in spezialisierten Einrichtungen tätig sind, erhalten vielfach unzureichende Unterstützung. Die Studie erbrachte jedoch mehrere nachahmenswerte Beispiele dafür, wie man für die Beschäftigten ohne größeren Aufwand ein Unterstützungsnetzwerk aufbauen kann.

- Angesichts der zum Teil erforderlichen hohen Qualifikation und Verantwortung stellt die schlechte Entlohnung im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen ein echtes Problem dar. Geringe Bezahlung bedingt lange Arbeitszeiten und führt zu einem übermäßig hohen Anteil von Frauen, wirtschaftlich besser gestellten Erwerbstätigen und Personen, die bereit sind, unsichere Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, wie Studenten und Zuwanderer. Das ist teilweise Ursache und teilweise Folge des relativ niedrigen Status der Sozialberufe und der wirtschaftlichen Faktoren. Ferner ergab die Studie Unterschiede und Ungleichgewichte in der Höhe der Vergütung für gleich geartete Tätigkeiten sowie in der Berechnung des Umfangs der geleisteten Arbeit. Einige Länder arbeiten gegenwärtig an der Entwicklung von genormten Systemen.
- Im Hinblick auf die Arbeitsplatzsicherheit und den Umfang des Sozialschutzes stellten wir eine Zweiteilung in relativ gut abgesicherte Arbeitnehmer (größtenteils Beschäftigte des öffentlichen und dritten Sektors, die in der Kinderbetreuung und z. T. auch in der Seniorenbetreuung tätig sind) und ungenügend abgesicherte Beschäftigte (hauptsächlich Selbständige im gesamten haushaltsnahen Dienstleistungssektor) fest. Einige Länder experimentieren mit Maßnahmen, die sich zwischen Selbständigkeit und Beschäftigungsverhältnis bewegen (z. B. im Falle von Dienstleistungsagenturen). Dadurch kann ein Minimum an Sozialleistungen und ein kontinuierliches Einkommen gesichert werden. Letzteres hängt jedoch nach wie vor im Wesentlichen vom Einfühlungsvermögen und dem Engagement der Arbeitgeber ab.
- Teilzeitarbeit ist bei haushaltsnahen Dienstleistungen gang und gäbe. Mit wenigen Ausnahmen sehen Beschäftigte (in Ländern mit stark verbreiteter Teilzeitbeschäftigung vor allem Frauen mit weiteren Einkommensquellen für die Familie) den niedrigen Stundenlohn für Teilzeitarbeit vor allem als Beschränkung an und weniger als Wahlmöglichkeit. Jedenfalls steht fest, dass in manchen Ländern jene Erwerbstätige, die die zu leistende Stundenzahl selbst bestimmen können, gewöhnlich aus finanziellen Gründen mehrere Arbeiten annehmen, was wiederum zu einer sehr langen wöchentlichen Arbeitszeit führt und vielfach zu Lasten der Qualität des Familienlebens und der sozialen Kontakte geht.
- Die Karriereaussichten sind bei haushaltsnahen Dienstleistungen recht schlecht, vor allem da es keine formal geregelten Aufstiegsmöglichkeiten gibt. Aufgrund der Erfahrung oder der Ausbildung erworbene Qualifikationen finden gewöhnlich kaum Anerkennung, und Selbständige sind oftmals für mehrere Arbeitgeber tätig, zum Teil gleichzeitig. Ferner bestehen nur geringe Möglichkeiten für einen beruflichen Aufstieg von einer weniger zu einer höher qualifizierten Tätigkeit oder durch einen Wechsel von einem Teilbereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu einem anderen. Potenzielle Aufstiegschancen ergeben sich jedoch bei der Übernahme von Koordinierungs- und Managementaufgaben, und hier scheinen die von Sozialbetrieben gemachten Erfahrungen besonders aussichtsreich zu sein.
- Die Tätigkeit im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich bringt keine größeren Hindernisse für die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben mit sich als andere Erwerbszweige. Oft ist es möglich, sich die Arbeitszeit auszusuchen, und in einigen Fällen kann man auch die Zahl der Stunden bestimmen, wenngleich diese Möglichkeit vielfach von der schlechten Bezahlung und der für bezahlte Tätigkeit zur Verfügung stehenden Zeit beeinträchtigt wird. Beschäftigte, die sich aus wirtschaftlichen Gründen für lange oder untypische Arbeitszeiten entscheiden, besetzen oft Marktnischen. Bei diesem Personenkreis besteht auch die größte Gefahr von Konflikten zwischen Beruf und Familie.
- Positiv hingegen ist zu vermerken, dass für manche Arbeitgeber und Arbeitnehmer im haushaltsnahen Dienstleistungssektor eine Unternehmenskultur gilt, die im Vergleich zu anderen Arbeitsplätzen eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer fördert. Die Studie belegt, dass verschiedene Unternehmen flexibel auf die familiären Belange der Beschäftigten reagieren (gelegentlich diese sogar aktiv unterstützen), was oftmals durch

informelle Regelungen geschieht, indem z. B. den Arbeitnehmern gestattet wird, die vom Unternehmen angebotenen Kinder- und Seniorenbetreuungsdienste zu nutzen.

- Aus dem gleichen Grunde schenken einige Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen (vor allem, jedoch nicht ausschließlich im dritten Sektor) der Ausbildung ihrer Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit, indem sie Fortbildung anbieten, um den ansonsten unzureichenden fachlichen Standard in diesem Sektor zu heben.

Auswirkungen auf die Chancengleichheit

Aus einer Analyse der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung im haushaltsnahen Dienstleistungssektor sowie der in den einzelnen Ländern durchgeführten Maßnahmen ergeben sich einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen, die die Entwicklung dieser Dienstleistungen auf die Chancengleichheit hat.

- Die Hausarbeit, ein privater Teil des Familienlebens, den Frauen traditionell allein bewältigen mussten, wird zu einem Schwerpunkt öffentlicher und privater Investitionen. Dabei handelt es sich zweifelsohne um eine positive Entwicklung im Sinne der Förderung der Chancengleichheit. So gibt es in den meisten Ländern Übereinstimmung dahin gehend, dass das Ernährermodell nicht mehr tragbar ist und die Gesellschaft die Verantwortung dafür übernehmen muss, nach neuen Wegen der Bewältigung dieses wichtigen Aspekts des gesellschaftlichen Lebens zu suchen.
- Dass ein Großteil der Investitionen in haushaltsnahe Dienstleistungen im Zusammenhang mit Beschäftigung und Sozialpolitik erfolgt und weniger unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit, ist insofern positiv, als damit gezeigt wird, dass diese Dienstleistungen als notwendig angesehen werden und nicht nur eine Möglichkeit bieten, die Chancengleichheit zu fördern, sondern auch eine breitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Dennoch sind einige Nachteile nicht zu übersehen.
- Erstens müssen kulturelle Barrieren überwunden werden, die der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen entgegenstehen. Nach wie vor hält sich die Ansicht, dass Familien – was im Normalfall Frauen bedeutet – ihre häuslichen und pflegerischen Aufgaben selbst erledigen sollten. Neben den vielen anderen wirtschaftlichen und organisatorischen Problemen stellt dies eine Hürde für die Umwandlung des latenten Bedarfs in eine konkrete Nachfrage und in wirklich funktionierende Dienstleistungen dar.
- Ein zweites, damit zusammenhängendes Problem besteht darin, dass die Gestaltung von Dienstleistungen, die vielfach im Rahmen sozialer und beschäftigungspolitischer Maßnahmen entstehen, nicht immer auf einem echten Verständnis der Bedürfnisse erwerbstätiger Frauen und anderer sozial ausgegrenzter Gruppen beruht. Eine begrüßenswerte Entwicklung ist daher die Einführung neuer innovativer Dienstleistungen, die auf den Bedarf zugeschnitten und flexibel sind und das traditionelle Leistungsangebot ergänzen.
- Eine dritte Schwierigkeit besteht im Charakter des Arbeitsmarktes für haushaltsnahe Dienstleistungen, der durch starke Segregation und einen hohen Frauenanteil gekennzeichnet ist. Hier besteht ein Teufelskreis: Bei der pflegerischen Tätigkeit gelten traditionelle weibliche Verhaltensweisen mehr als durch Ausbildung erworbene Fähigkeiten; Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor haben einen niedrigen Status und werden schlecht entlohnt; Männer versuchen, eine Tätigkeit in diesem Bereich zu vermeiden.
- Der Förderung des Zugangs von Männern zum haushaltsnahen Dienstleistungssektor wird bei der Gleichstellungspolitik nicht die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt wie dem Zugang von Frauen zu überwiegend von Männern ausgeübten Tätigkeiten. Das geringe Ansehen der Bereiche familiäre Pflege und Hausarbeit ist Teil eines verfestigten Gesellschaftsbildes

(vielleicht sogar unter den Befürwortern der Gleichheit der Geschlechter), das nur schwer zu überwinden ist.

- Angesichts des hohen Frauenanteils in diesem Sektor ist zu unterstreichen, dass die Förderung des unternehmerischen Denkens bei haushaltsnahen Dienstleistungen eine Möglichkeit zur Erweiterung des Handlungsspielraums von Frauen darstellt. Wenn es Frauen schwer fällt, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen oder nach längerer Unterbrechung wieder ins Erwerbsleben zurückzukehren, können sie ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit und ihr Selbstwertgefühl dadurch stärken, dass sie zu selbständigen Anbietern von haushaltsnahen Dienstleistungen werden.
- Die gegenwärtig weit verbreitete Beschäftigung von zugewanderten Arbeitskräften im haushaltsnahen Dienstleistungssektor ist auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit problematisch. In einigen Ländern werden viele der weniger qualifizierten Tätigkeiten in diesem Sektor von Einwanderern aus Nicht-EU-Ländern ausgeführt. Für diese Personen ist es aufgrund von Sprachschwierigkeiten, der Befristung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen und der fehlenden Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation besonders schwer, höher qualifizierte Arbeitsplätze zu finden. Die Aussicht auf eine erweiterte Europäische Union macht eine Lösung dieses Problems unabdingbar (viele Zuwanderer kommen aus osteuropäischen Ländern). Es wurden jedenfalls einige aussichtsreiche Pilotprojekte ermittelt, bei denen qualifizierte Zuwanderer Unternehmen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen gegründet haben.

Politik in der Zwickmühle

Bei der Studie zeigte sich, dass die europäische Politik in einigen Punkten vor einem echten Dilemma steht. Diese Punkte sind in diesem Abschnitt zusammengefasst.

Die Entscheidung zwischen Professionalisierung und groß angelegter Arbeitsplatzschaffung

Die einzige Möglichkeit zur Anhebung des sozialen Status der Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich besteht wahrscheinlich in der Professionalisierung (durch Ausbildung und eine geregelte Qualifizierung), doch könnte eine solche Entwicklung mit der Absicht kollidieren, haushaltsnahe Dienstleistungen als Weg zur Beschäftigung von ungelerten Arbeitskräften zu nutzen. Hier muss das Ziel darin bestehen festzustellen, inwieweit Aufstiegsmöglichkeiten formal geregelt werden können, während die Tätigkeiten weiterhin ungelerten Arbeitskräften offen stehen, und was getan werden muss, um Anbieter dazu zu bewegen, den letztgenannten Personenkreis in haushaltsnahe Dienstleistungen einzubeziehen.

Dienstleistungsqualität oder soziale Integration von gering qualifizierten Arbeitskräften

Zwar dominieren im haushaltsnahen Dienstleistungssektor auch weiterhin wenig qualifizierte Arbeitskräfte, doch dürfte es durchaus schwierig sein, entweder die Qualität der Dienstleistungen oder die Kapazität so zu erhöhen, dass sie dem Bedarf gerecht wird. Viele Privathaushalte beschäftigen auch weiter ungelerte Arbeitskräfte, da es weit verbreitet ist, Schwarzarbeiter direkt zu beschäftigen. Daher müssen effektive Möglichkeiten für die Überwachung der Qualität und die Verbesserung der Standards gefunden werden, auch wenn die betreffenden Personen nur eine geringe Qualifikation haben.



Spezialisierte oder integrierte Dienstleistungen

Wenngleich es wichtig ist, die Spezialisierung von Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zu fördern, indem Kenntnisse auf psychologischem/pädagogischem sowie sozialem/gesundheitlichem Gebiet gefordert werden, müssen Dienstleistungen auch flexibel auf die Bedürfnisse von Haushalten reagieren können. Das erfordert bessere Kommunikations- und Koordinierungssysteme zwischen den Anbietern und eine bessere Unterstützung der Anbieter, die integrierte und sich gegenseitig ergänzende Leistungen erbringen können (Senioren-, Kinderbetreuung, Catering usw.).

Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen oder Aufhebung der Segregation

Zwar ließe sich durch die Tätigkeit im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen sofort die Zahl der erwerbstätigen Frauen und der Existenzgründerinnen steigern, doch birgt dies die Gefahr, dass Frauen in diesem Sektor eine noch größere Rolle spielen. Um aus dieser Zwickmühle heraus zu kommen, müssen wir wissen, welche Konzepte zur Förderung der Chancengleichheit – z. B. die auf Aufstiegsmöglichkeiten gerichteten Maßnahmen oder die der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und anderen Lebensbereichen dienenden Maßnahmen – die besten Aussichten bieten, den übermäßig hohen Frauenanteil im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zu verringern. Ferner müssen wir geeignete Zulassungs- und Qualifizierungssysteme für Beschäftigte in diesem Bereich schaffen, ohne eine obere Grenze für Frauen festzulegen.

Dritter Sektor oder privatwirtschaftliche Unternehmen

Es erscheint wünschenswert, die Schaffung von haushaltsnahen Dienstleistungen durch den dritten Sektor aufgrund der niedrigeren Kosten, des Einsatzes von Freiwilligen und der Orientierung an kommunalen Bedürfnissen zu fördern. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die Begünstigung von Anbietern des dritten Sektors privatwirtschaftlich-gewerbliche Unternehmen ausgeschlossen werden, die vielfach eine wichtige Quelle von Kompetenz und Technologie sind. Die Lösung für einen möglichen Konflikt zwischen dem dritten Sektor und Privatunternehmen liegt in erster Linie in Maßnahmen zur Stärkung und Erweiterung des haushaltsnahen Dienstleistungsmarktes, wodurch die Voraussetzungen für eine Diversifizierung der Nachfrage nach Dienstleistungen und damit für eine Diversifizierung des Angebots geschaffen würden.

Nachfrageförderung oder Angebotsunterstützung

Durch die Förderung der Nachfrage sollte die Qualität angehoben und der Kostenwettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern angekurbelt sowie die Schaffung von Dienstleistungen, die Familien wirklich benötigen, unterstützt werden. Andererseits ist eine bessere Strukturierung des Angebots ebenso wichtig, und die Zulassung von Anbietern ist oft die einzige Möglichkeit, die Wahrung der Grundrechte der Arbeitnehmer durchzusetzen. Mit allen Aktionen zur Förderung von Beschäftigung, Sozialschutz bzw. Chancengleichheit muss eine sorgfältige Einschätzung sowohl der beabsichtigten als auch der unbeabsichtigten Auswirkungen auf den haushaltsnahen Dienstleistungsmarkt einhergehen.

Spannungen zwischen politischen Maßnahmen auf nationaler Ebene und lokalen Initiativen

Obgleich die Schaffung von haushaltsnahen Dienstleistungen offenbar sowohl gesetzliche Maßnahmen im Bereich Steuern und Sozialschutz als auch zusätzliche staatliche Investitionen auf nationaler Ebene (bzw. in Bundesstaaten auf regionaler Ebene) erfordert, werden vielfach die größten Innovationen bei lokalen und kommunalen Initiativen vorgenommen, denn dort sind Leistungsbedarf und -angebot am leichtesten miteinander in Einklang zu bringen. Wir müssen wissen, welche Instrumente eingesetzt werden sollen, um nationale Maßnahmen und lokale Initiativen zu koordinieren, damit sich erstere nicht als Hindernis für letztere erweisen, und um vor allen Dingen „Bottom-up“-Innovationen zu fördern, damit sie auf breiter Front zum Tragen kommen.

Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Qualität von Dienstleistungen

Aus den Fehlschlägen und kontraproduktiven Auswirkungen bestimmter Maßnahmen ergibt sich die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, bessere Arbeitsbedingungen und höhere Qualitätsstandards durch legislative und ordnungspolitische Maßnahmen herbeizuführen, und inwieweit es vielleicht besser wäre, diese Angelegenheiten durch Absprachen vor Ort oder durch Selbstregulierungsmaßnahmen der Anbieter zu regeln und diese Entwicklung lediglich durch die informelle Verbreitung und Übernahme bewährter Methoden zu unterstützen.

Teilzeit- oder Vollzeitarbeit

Die starke Verbreitung der Teilzeitarbeit in diesem Sektor begünstigt einen hohen Anteil von Frauen, da sie es ihnen ermöglicht, Beruf, Familie und soziale Kontakte miteinander in Einklang zu bringen. Wenn die Teilzeitbeschäftigung jedoch unfreiwillig erfolgt, verstärkt sie gewöhnlich die geschlechtsspezifische Segregation und führt zu einem niedrigeren Qualifikationsniveau. Dieses Problem betrifft allerdings nicht nur den haushaltsnahen Dienstleistungssektor, sondern den europäischen Arbeitsmarkt insgesamt. Daher müssen wir uns generell damit befassen, durch welche weiteren Maßnahmen die Teilzeitstellen (die heute vielfach nicht als vollwertige Tätigkeiten angesehen werden) in „echte“ Arbeitsplätze umgewandelt werden können, die möglicherweise andere Merkmale aufweisen, aber das gleiche Maß an Anerkennung und sozialer Sicherung mit sich bringen wie Vollzeitarbeitsplätze.

Berufsausbildung oder „Training on the Job“

Noch ist die Frage nicht geklärt, ob die Ausbildung für haushaltsnahe Dienstleistungen berufsbegleitend – gegebenenfalls über Anpassungsfortbildung und Weiterbildung – erfolgen oder die Qualifizierung der Beschäftigung vorausgehen sollte. Es gibt eine anhaltende Diskussion darüber, welcher Grad an Ausbildung erforderlich ist, um bestimmte haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen zu können, doch dazu sind wahrscheinlich noch weitere wissenschaftliche Untersuchungen erforderlich. Aufgrund des Fehlens von konkreten Studien zur beruflichen Entwicklung und zum Ausbildungsbedarf in diesem Sektor ist es schwierig, die vorhandenen Angebote auf die tatsächlichen Bedingungen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich zuzuschneiden.



Individuelle oder kollektive Beschäftigungsverhältnisse

Eine weitere Frage zielt darauf ab, ob eher die Schaffung von Arbeitsplätzen bei den größeren Anbietern (Unternehmen, Vereinen, Agenturen usw.) gefördert werden sollte oder die unmittelbare Beschäftigung (oder Selbständigkeit) in Familien und Haushalten.

Aktive oder indirekte Maßnahmen zur Erhöhung des Männeranteils in diesem Sektor

Die Notwendigkeit, Männer stärker in haushaltsnahe Dienstleistungen einzubeziehen, erfordert eine Entscheidung zwischen konkreten Schritten zur Erhöhung des Männeranteils und indirekten Maßnahmen wie der Festlegung strengerer Kriterien für den Zugang zu den verschiedenen Tätigkeiten.

Empfehlungen

Im Zusammenhang mit den dargelegten Fragen ergeben sich folgende drei zentrale politische Zielsetzungen für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen:

- Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen (im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen);
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen [darunter Schaffung von Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft⁽³²⁾ im Rahmen von Maßnahmen zur Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme];
- Förderung der Chancengleichheit beim Zugang zu qualifizierten Tätigkeiten im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der breiten Durchsetzung dieses Grundsatzes auf allen Politikfeldern.

Zur Erreichung dieser Ziele muss ein breiter strategischer Ansatz gewählt werden, der sich auf folgende Schwerpunkte konzentriert: Erweiterung des Kenntnisstands und der Informationsbasis; Sensibilisierung; Entwicklung von Zulassungsregelungen und Qualifikationen; Unterstützung von Innovationen; Schutz von Rechten; Herstellung von Partnerschaften und Gewährleistung der Konvergenz. Zu den erforderlichen Maßnahmen werden nachstehend einige konkrete Empfehlungen gegeben, die durch die Art der Zusammenstellung verdeutlichen, wie die drei zentralen Zielsetzungen vorangebracht werden können.

Kenntnisstand und Informationsbasis

Für die Erarbeitung entsprechender Maßnahmen sind bessere Informationen unabdingbar. Obgleich für diesen Bericht eine Vielzahl von maßgeblichen Beispielen zusammengetragen wurden, bleiben wesentliche Lücken bestehen. Dazu werden folgende Empfehlungen gegeben:

Beschäftigung

- Erarbeitung einer verbesserten und vereinheitlichten Systematik der Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor auf europäischer Ebene, um eine genauere Beobachtung der Beschäftigungstrends zu erleichtern. Dies sollte durch die nationalen statistischen Ämter und Eurostat im Zusammenhang mit der Harmonisierung der nationalen Statistiken erfolgen.

⁽³²⁾ Am Ende von Kapitel 5 werden auch eine Reihe von betrieblichen Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit vorgeschlagen.

- Erforschung der Bereitschaft von Familien und Haushalten, für haushaltsnahe Dienstleistungen zu bezahlen, und Ermittlung der sozioökonomischen und organisatorischen Hindernisse für die Inanspruchnahme solcher Leistungen. Das könnte auf EU-Ebene durch Gleichstellungsprogramme und auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durch Einrichtungen und Behörden erfolgen, die mit Gleichstellungs- und Sozialpolitik befasst sind.
- Durchführung von Studien zur Bereitschaft von Arbeitgebern, haushaltsnahe Dienstleistungen für ihre eigenen Mitarbeiter zu finanzieren und zur Verfügung zu stellen. Das könnte sowohl auf EU-Ebene z. B. im Rahmen des Programms EQUAL (GD Beschäftigung und Soziales oder GD Forschung) sowie von Arbeitgeberverbänden erfolgen, die aktiv an der Unterstützung derartiger Studien mitwirken könnten (möglicherweise im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Engagement von Unternehmen).

Sozialschutz

- Zusammentragen weiterer Informationen zur Schwarzarbeit bei haushaltsnahen Dienstleistungen, zu den damit verbundenen Begleiterscheinungen sowie zu den Gründen für Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung. Das könnte auf der Ebene der Europäischen Kommission (z. B. GD Beschäftigung und Soziales) sowie durch die einzelstaatlichen Ministerien für Arbeit und durch regionale Arbeitsverwaltungen geschehen. Wertvoll wäre dabei auch die Unterstützung der Gewerkschaften.
- Unterstützung der wissenschaftlichen und technologischen Forschungstätigkeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Bereichen Haushalt und Pflegedienste, indem z. B. Informationstechnologien für die Altenpflege, die Stressbewältigung und die Betreuung der Mitarbeiter eingesetzt werden. Realisierbar wäre dies über das fünfte Rahmenprogramm (Lebensqualität) sowie über die Forschungstätigkeit der Stiftung.

Chancengleichheit

- Durchführung von Studien zu den kulturellen Schranken, die der Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen durch Frauen und Familien im Wege stehen. Solche Studien könnten durch Gleichstellungsgremien und Frauenvereinigungen und Frauennetzwerke auf EU-, nationaler, regionaler und lokaler Ebene gefördert werden.
- Einschätzung der Auswirkungen von Pflegegeld auf die Bereitschaft, haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Diese könnte von der Europäischen Kommission (z. B. GD Beschäftigung und Soziales), entsprechenden europäischen Netzwerken zu Arbeit und Familie sowie nationalen staatlichen Stellen für soziale Angelegenheiten durchgeführt werden.
- Förderung wissenschaftlicher Untersuchungen zur Einstellung von Jungen und Mädchen gegenüber häuslichen und pflegerischen Tätigkeiten als unbezahlte Arbeit bzw. als Beruf. Diese könnte im Rahmen der Programme der Europäischen Kommission erfolgen (z. B. EQUAL und TSER).

Sensibilisierung

Gegenwärtig ist man sich nicht voll über die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in diesem Sektor oder zur Auseinandersetzung mit Fragen der Chancengleichheit im Klaren. Daher wird vorgeschlagen, bei den einzuleitenden Maßnahmen die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen.



Beschäftigung

- Durch Bereitstellung von Informationen zum Marktpotenzial Mobilisierung von privaten Unternehmen, damit sie haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten. Dieses Thema könnte von Arbeitgeberverbänden und regionalen und lokalen Behörden im Rahmen der Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen erfolgen.
- Sensibilisierung von Unternehmen hinsichtlich der Bedeutung von haushaltsnahen Dienstleistungen für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Bei dieser Aktion könnten die Arbeitgeberverbände vorangehen.
- Durchführung von Informationskampagnen zum vorhandenen Leistungsangebot unter den potenziellen Verbrauchern. Dies sollte im Wesentlichen durch örtliche Behörden und Partnerschaften erfolgen.

Sozialschutz

- Unterrichtung kleinerer Firmen über kostengünstige Maßnahmen, die sie einleiten können, damit ihre Mitarbeiter Beruf und Familienleben besser in Einklang bringen und sich die Arbeitsbedingungen verbessern. Dies könnte durch staatlich geförderte Gleichstellungsgremien und durch Dachverbände der Anbieter, insbesondere im dritten Sektor, geschehen.

Chancengleichheit

- Aufnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen in Berufsberatungsprogramme als besondere Aufmerksamkeit verdienende Tätigkeitsfelder. Dies könnte im Zusammenhang mit Programmen des Europäischen Sozialfonds und umstrukturierten nationalen Arbeitsverwaltungen erfolgen.
- Sensibilisierung von Bildungsträgern für die gemeinsame Wahrnehmung bezahlter wie unentgeltlicher häuslicher und pflegerischer Aufgaben durch Männer und Frauen. Dies könnte auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene von Gleichstellungsgremien und Nichtregierungsorganisationen im Rahmen von Programmen der Erwachsenenbildung realisiert werden. Auf EU-Ebene könnte das Programm Sokrates Modellversuche und den Erfahrungsaustausch fördern.

Qualifikationen und Zulassung

Noch immer bestehen erhebliche Schwächen bei der Ausbildung, den Qualifikationen und der Zulassung für haushaltsnahe Dienstleistungen. Dadurch werden Karrieremöglichkeiten eingeschränkt, der gleichberechtigte Zugang zur Beschäftigung behindert und die Dienstleistungsqualität eingeengt. Es folgen einige Empfehlungen zur Überwindung dieser Situation.

Beschäftigung

- Förderung des Erwerbs vermittelbarer Qualifikationen auf den Gebieten Unternehmensgründung, Unternehmensführung, Finanzierung und Personalmanagement. Dies wäre EU-weit im Rahmen von Programmen zur Unterstützung mittelständischer Unternehmen, des Programms Drittes System und Beschäftigung und von Programmen des Europäischen Sozialfonds sowie auf nationaler Ebene durch Dachverbände, die kleinere Unternehmen finanziell unterstützen, möglich.

Sozialschutz

- Erarbeitung eines Verzeichnisses von Berufen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen auf europäischer und/oder nationaler Ebene.
- Harmonisierung der Lehrpläne und des Qualifikationsniveaus auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die genannten Maßnahmen könnten auf EU-Ebene durch Cedefop und auf nationaler Ebene von den für die beruflichen Bildungssysteme zuständigen Behörden auf den Weg gebracht werden.
- Schaffung und Formalisierung möglicher Berufswege im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen, die sparten- und firmenübergreifende Aufstiegsmöglichkeiten zulassen und die jeweils erforderliche Weiterqualifizierung ermöglichen. Dies könnte durch die nationalen Bildungs-/Berufsbildungssysteme erfolgen; Modellversuche könnten im Rahmen von Programmen des Europäischen Sozialfonds gefördert werden.
- Erarbeitung von Zulassungskriterien, wonach im Beruf oder durch Fortbildung erworbene Erfahrungen anerkannt werden. Diese müssten im Wesentlichen auf nationaler Ebene zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden. In diese Beratungen sollten Vereinigungen von Privathaushalten/Familien einbezogen werden, die haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen.

Chancengleichheit

- Infragestellung der Auffassung, dass nur Personen mit einschlägigen familiären Erfahrungen pflegerische Aufgaben übernehmen können. Die führenden Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen könnten sich gemeinsam mit ihren Dachverbänden für den Abbau derartiger Vorurteile einsetzen.
- Förderung der Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern. Dies sollte durch die nationalen Regierungen im Rahmen ihrer Gleichstellungspolitik geschehen; Vereinigungen ausländischer Arbeitnehmer könnten sich dafür stark machen.

Innovation

Im Bericht wurden einige wertvolle Beispiele für erfolgreiche Innovationen bei haushaltsnahen Dienstleistungen aufgeführt. Zu ihrer Verbreitung werden folgende Empfehlungen gegeben:

Beschäftigung

- Prüfung des Marktpotenzials für integrierte und innovative haushaltsnahe Dienstleistungen (im Hinblick auf Flexibilität, Arbeitszeit usw.). Dies könnte durch Anbieter mit Unterstützung ihrer Dachverbände erfolgen.
- Bemühungen, um Angebot und Nachfrage bei haushaltsnahen Dienstleistungen in Einklang zu bringen (Dienstleistungsplattformen, Dienstleistungspools, Dienstleistungen aus einer Hand usw.). Diese Experimente und sich daraus ergebende nachahmenswerte Beispiele müssen die größtmögliche Verbreitung finden. Sie sind von örtlichen und regionalen Behörden zu fördern; Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung könnten grenzüberschreitende Meinungs-austausche und Netzwerke unterstützen.

Sozialschutz

- Ermittlung und Verbreitung nachahmenswerter Verfahrensweisen von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen, die ihren Mitarbeitern Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, Unterstützung und Anleitung sowie die Vereinbarkeit von Beschäftigung, Familie und sozialen Kontakten bieten. Dies könnte von den Gewerkschaften und

Arbeitgeberverbänden sowie von Dachverbänden der Anbieter mit Unterstützung durch EU- und/oder nationale Gleichstellungsgremien gefördert werden.

- Breiter verfügbares Angebot an Kinder- und Seniorenbetreuungsleistungen, die räumlich zugänglich, bezahlbar und der Arbeitszeit von Beschäftigten im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen angemessen sind. Das könnte durch nationale, regionale und lokale Behörden in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Verwaltungssystem des Mitgliedstaates sowie durch private Anbieter ermöglicht werden.

Chancengleichheit

- Durchführung von Modellversuchen zur Erhöhung des Männeranteils im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen. Dies könnte durch Anbieter mit Unterstützung der entsprechenden nationalen Dachverbände und mit Förderung durch Gleichstellungsprogramme der EU erfolgen.
- Gezielte Anreize und Fördermaßnahmen, damit Frauen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen eigene Unternehmen gründen. Dazu wären auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene alle Gremien in der Lage, die Förderprogramme für mittelständische Betriebe und Existenzgründerinnen aufgelegt haben.

Schutz von Rechten

Zahlreiche Beschäftigte im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen sind gegenwärtig kaum sozial abgesichert, und auch den Nutzern und Anbietern von Pflegeleistungen fehlt es an den notwendigen Rechten im Hinblick auf Wettbewerb und Qualität des Leistungsangebots. Zur Behebung dieser Situation werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Beschäftigung

- Beseitigung der für potenzielle Unternehmer bestehenden Zugangsschranken zum Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen, die auf die restriktive Handhabung der Vergabe von Genehmigungen und anderer Bestimmungen des Gewerberechts zurückzuführen sind. Dies sollte durch die für Handel und Gewerbe zuständigen nationalen Behörden erfolgen.
- Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Anbieter (staatliche Anbieter, kleine, mittlere und große Privatunternehmen und Unternehmen des dritten Sektors) beim Zugang zum öffentlichen und privaten Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen. Eine solche Politik sollte im Wesentlichen von den örtlichen und regionalen Behörden verfolgt werden, die Partnerschaften bilden oder Dienstleistungen vergeben. Die Rahmenbedingungen sollten von den jeweiligen staatlichen Stellen festgelegt und von den Arbeitgeberorganisationen unterstützt werden.

Sozialschutz

- Schaffung einheitlicher Lohnstarife, die „gleichen Lohn für gleiche Arbeit“ gewährleisten, damit Ungleichheiten bei den für die Festlegung des Arbeitsentgelts herangezogenen Kriterien abgebaut werden. Dies sollte auf dem Wege von Tarifverhandlungen und -verträgen entsprechend den in den jeweiligen Ländern bestehenden Systemen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen geschehen, namentlich auf nationaler Ebene.
- Vereinfachung der Verfahren zur Erfüllung der Sozialversicherungspflichten gegenüber Beschäftigten im Haushalt. Die einzelnen Staaten könnten die Voraussetzungen für die Übernahme bereits laufender und erfolgreicher Modelle studieren (z. B. *Chèque emploi service* in Frankreich).

- Vergleich und Verbreitung von Informationen zu Erfahrungen mit Tarifverträgen für Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor auf europäischer Ebene. Hierbei könnten die europäischen Organisationen der Sozialpartner aktiv werden.
- Schaffung eines Komplexes von Grundrechten für Beschäftigte im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich, darunter bezahlter Urlaub, Krankengeld und Schwangerschaftsurlaub, Elternurlaub und Ähnliches, durch einen Dialog zwischen den Sozialpartnern, wobei die Flexibilität im Dienstleistungsangebot zu gewährleisten ist. Dies sollte durch Tarifverhandlungen und -verträge entsprechend den in den jeweiligen Ländern bestehenden Systemen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen geschehen, namentlich auf nationaler Ebene.
- Förderung von Maßnahmen zur Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung auf eine Art und Weise, die eine Bestrafung oder strafrechtliche Verfolgung ausschließt. Dies könnte durch die nationalen Sozialversicherungsträger, die Ministerien für Arbeit und die Sozialpartner in Absprache mit den Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf der Grundlage fundierter Informationen erfolgen.

Chancengleichheit

- Förderung der vereinbarten Durchsetzung von Qualitätsstandards bei haushaltsnahen Dienstleistungen durch Einbeziehung aller Betroffenen. Dies sollte auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durch alle Akteure erfolgen, und die EU könnte einen Erfahrungsaustausch über die erfolgreichsten Ansätze fördern.
- Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Männern, die im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen arbeiten möchten.
- Maßnahmen gegen die Diskriminierung von zugewanderten Arbeitskräften und ethnischen Minderheiten beim Zugang zu höher qualifizierten Tätigkeiten bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Dachverbände und Anbieter könnten für diese Maßnahmen verantwortlich zeichnen, während sich Gleichstellungsgremien für nicht diskriminierende Praktiken einsetzen.

Herstellung von Partnerschaften

Vielen erfolgreichen Beispielen für die Schaffung von haushaltsnahen Dienstleistungen in diesem Bericht liegen effektive Partnerschaften zugrunde. Daraus geht hervor, dass die Bildung von geeigneten Partnerschaften ein wichtiges Mittel zum erfolgreichen Ausbau der Beschäftigung in diesem Sektor darstellt. Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

Beschäftigung

- Unterstützung von Partnerschaften zwischen Unternehmen des öffentlichen, privaten und dritten Sektors wie Plattformen und Dienstleistungspools zur Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und im Rahmen territorialer Beschäftigungspakte.

Sozialschutz

- Förderung von Runden Tischen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (aber auch informellen Gruppen von Arbeitnehmern in Bereichen mit geringem Organisationsgrad) zwecks Verbesserung der Arbeitsbedingungen in jenen Sparten des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen, in denen sie am schlechtesten sind.



Chancengleichheit

- Schaffung von Konsultationsmöglichkeiten zur Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen, indem Gleichstellungsgremien und die Verantwortlichen für Sozialpolitik, Beschäftigung und Berufsbildung an einen Tisch gebracht werden.
- Förderung der Einbeziehung von Interessenvertretungen ausländischer Arbeitskräfte in die Festlegung von Maßnahmen zur Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dies sollte durch alle für Beschäftigungspolitik zuständigen Gremien im Rahmen der Verankerung der Chancengleichheit in allen Politikbereichen erfolgen. Eine solche Einbeziehung könnte außerdem von den Sozialpartnern unterstützt werden.
- Gewährleistung einer ausgewogenen Beteiligung beider Geschlechter an Gremien, die mit der Förderung der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene beauftragt sind. Dies sollte durch alle für Beschäftigungspolitik zuständigen Gremien im Rahmen der Verankerung der Chancengleichheit in allen Politikbereichen erfolgen.

Gemeinsame finanzielle Anreize

Die Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich muss als Aktivität des Binnenmarktes angemessen unterstützt werden. Dazu wären die nachfolgend empfohlenen Schritte wünschenswert:

Beschäftigung

- Förderung von Steuervergünstigungen bei Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten. Dies sollte seitens der EU in Verbindung mit der lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategie sowie unter Berücksichtigung von Programmen zur Chancengleichheit erfolgen.
- Unterstützung der Aufnahme des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen in die Gruppe, für die in allen Mitgliedstaaten ermäßigte MwSt.-Sätze gelten.

STRATEGIE/AKTIONEN	ZIELE	AKTEURE
Kenntnisstand und Informationsbasis		
Verbesserte und vereinheitlichte Systematik der haushaltsnahen Dienstleistungen	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Nationale statistische Ämter Eurostat
Erforschung der Bereitschaft von Familien, für haushaltsnahe Dienstleistungen zu bezahlen	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Gleichstellungsgremien (alle Ebenen) Soziale Einrichtungen (alle Ebenen)
Studien zur Bereitschaft von Arbeitgebern, haushaltsnahe Dienstleistungen für ihre eigenen Mitarbeiter zu finanzieren/anzubieten	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> EU (z. B. GD Beschäftigung und Soziales) Arbeitgeberverbände
Untersuchungen zur Schwarzarbeit bei haushaltsnahen Dienstleistungen	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> EU (z. B. GD Beschäftigung und Soziales) Arbeitsministerien Regionale Stellen des Arbeitsministeriums
Wissenschaftliche Untersuchungen zu den Arbeitsbedingungen	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> EU (z. B. RST-Programm) Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Studien zu den kulturellen Schranken, die der Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen durch Frauen und Familien im Wege stehen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Gleichstellungsgremien (alle Ebenen) Frauenverbände
Einschätzung der Auswirkungen von Pflegegeld auf die Bereitschaft, haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> EU (z. B. GD Beschäftigung und Soziales) Entsprechende Europäische Netzwerke für Arbeit und Familie Nationale Stellen für soziale Angelegenheiten
Wissenschaftliche Untersuchungen zur Einstellung von Jungen und Mädchen gegenüber häuslichen und pflegerischen Tätigkeiten (bezahlte und unbezahlte)	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> EU (Programme EQUAL und TSER)
Mobilisierung von Privatunternehmen, damit sie haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitgeberverbände Regionale und lokale Behörden
Sensibilisierung von Unternehmen hinsichtlich der Bedeutung von haushaltsnahen Dienstleistungen für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitgeberverbände
Informationskampagnen zum vorhandenen Leistungsangebot unter potenziellen Verbrauchern	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Lokale Behörden Private/öffentliche Partnerschaften



STRATEGIE/AKTIONEN	ZIELE	AKTEURE
Sensibilisierung		
Unterrichtung kleinerer Firmen über kostengünstige Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Gleichstellungsgremien Dachverbände von Anbietern
Aufnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen in Berufsberatungsprogramme als besondere Aufmerksamkeit verdienende Tätigkeitsfelder	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Europäischer Sozialfonds Nationale Arbeitsverwaltung
Sensibilisierung von Bildungsträgern für die gemeinsame Wahrnehmung von häuslichen und pflegerischen Aufgaben durch Männer und Frauen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Gleichstellungsgremien NRO EU (z. B. Programm Sokrates)
Qualifikationen/Zulassung		
Förderung des Erwerbs vermittelbarer Qualifikationen auf den Gebieten Unternehmensgründung, Unternehmensführung, Finanzierung und Personalmanagement bei haushaltsnahen Dienstleistungen	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> EU-Programm zur Unterstützung von KMU und Programm Drittes System und Beschäftigung Europäischer Sozialfonds Dachverbände der Anbieter
Erarbeitung eines Verzeichnisses von Berufen im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen auf europäischer und/oder nationaler Ebene	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Cedefop Für die Entwicklung von Systemen der beruflichen Qualifizierung zuständige nationale Gremien
Harmonisierung der Lehrpläne und des Qualifikationsniveaus auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Cedefop Für die Entwicklung von Systemen der beruflichen Qualifizierung zuständige nationale Gremien
Schaffung und Formalisierung möglicher Berufswege im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Nationale allgemeine und berufliche Bildungssysteme Europäischer Sozialfonds
Befürwortung der Anerkennung von Erfahrungen, die durch Fortbildung und bei der Arbeit erworben wurden, beim beruflichen Fortkommen.	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Sozialpartner, vor allem auf nationaler Ebene
Bekämpfung althergebrachter Vorstellungen, wonach familiäre Erfahrungen für eine pflegerische Tätigkeit unerlässlich sind	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Führende Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen Dachverbände von Anbietern
Förderung der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Regierungen Interessenvertretungen ausländischer Arbeitskräfte
Innovation		
Prüfung des Marktpotenzials für integrierte und innovative haushaltsnahe Dienstleistungen im Hinblick auf Flexibilität, Arbeitszeit usw.	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Anbieter von haushaltsnahen Dienstleistungen Dachverbände von Anbietern

STRATEGIE/AKTIONEN	ZIELE	AKTEURE
Erprobung und Verbreitung nachahmenswerter Praktiken, um Angebot und Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in Einklang zu bringen (Dienstleistungsplattformen, Dienstleistungspools, Dienstleistungen aus einer Hand usw.)	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale Behörden • Regionale Behörden • Europäischer Strukturfonds
Ermittlung und Verbreitung nachahmenswerter Praktiken von Anbietern haushaltsnaher Dienstleistungen, die Arbeitnehmern Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, Unterstützung und Anleitung sowie die Vereinbarkeit von Beschäftigung, Familie und sozialen Kontakten bieten	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Gewerkschaften • Arbeitgeberverbände • Anbieter-Dachorganisationen • Gleichstellungsbehörden (alle Ebenen)
Förderung eines Angebots an Kinder- und Seniorenbetreuungsleistungen, die räumlich zugänglich, bezahlbar und der Arbeitszeit von Arbeitnehmern im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen angemessen sind	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale, regionale oder lokale Behörden entsprechend dem jeweiligen Verwaltungssystem des Mitgliedstaates • Private Anbieter
Prüfung und Unterstützung der Einbeziehung von Männern in die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> • Anbieter • EU-Programme zur Chancengleichheit
Befähigung von Frauen zur Gründung von haushaltsnahen Dienstleistungsunternehmen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> • Private und staatliche Gremien zur Förderung von KMU • Private und staatliche Einrichtungen zur Förderung von Existenzgründerinnen
Beseitigung der Zugangsschranken zum Markt der haushaltsnahen Dienstleistungen, die auf die restriktive Handhabung der Vergabe von Genehmigungen und anderer Bestimmungen des Gewerberechts zurückzuführen sind	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Für die Regelung von Handel und Gewerbe zuständige nationale Behörden
Schutz von Rechten		
Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Anbieter beim Zugang zum öffentlichen und privaten Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale und regionale Behörden, die Partnerschaften bilden oder Dienstleistungen vergeben • Nationale Regierungen • Arbeitgeberverbände
Schaffung einheitlicher Lohntarife, die gleichen Lohn für gleiche Arbeit gewährleisten	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> • System zur Regelung der Arbeitsbeziehungen im jeweiligen Land



STRATEGIE/AKTIONEN	ZIELE	AKTEURE
Vereinfachung der Verfahren zur Erfüllung der Sozialversicherungspflichten gegenüber Beschäftigten im Haushalt	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Regierungen
Vergleich und Verbreitung von Informationen zu Erfahrungen mit Tarifverträgen für Tätigkeiten im haushaltsnahen Dienstleistungssektor auf europäischer Ebene	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Europäische Organisationen der Sozialpartner
Schaffung eines Komplexes von Grundrechten für Beschäftigte im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich (bezahlter Urlaub, Krankengeld und Schwangerschaftsurlaub, Elternurlaub usw.)	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> System zur Regelung der Arbeitsbeziehungen im jeweiligen Land
Förderung von Maßnahmen zur Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung auf eine Weise, die Bestrafung oder strafrechtliche Verfolgung ausschließt	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Sicherheitsbehörden Arbeitsministerien Sozialpartner
Unterstützung der vereinbarten Festlegung und Durchsetzung von Qualitätsstandards bei haushaltsnahen Dienstleistungen durch Einbeziehung aller Betroffenen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Akteure Regionale Akteure Lokale Akteure
Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Männern, die im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen arbeiten möchten	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Dachverbände der Anbieter Anbieter
Maßnahmen gegen die Diskriminierung von zugewanderten Arbeitskräften/ethnischen Minderheiten beim Zugang zu höher qualifizierten Tätigkeiten bei haushaltsnahen Dienstleistungen	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Dachverbände der Anbieter Anbieter
Herstellung von Partnerschaften		
Unterstützung von Partnerschaften zwischen Unternehmen des öffentlichen, privaten und dritten Sektors	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Akteure des öffentlichen, privaten und dritten Sektors, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten
Förderung von Runden Tischen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zwecks Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei bestimmten haushaltsnahen Dienstleistungen	Sozialschutz	<ul style="list-style-type: none"> Nationale private und staatliche Akteure
Verbesserte Koordinierung der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen, indem Gleichstellungsgremien und die Verantwortlichen für Sozialpolitik, Beschäftigung und Berufsbildung an einen Tisch gebracht werden	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> Gleichstellungsgremien Für Beschäftigung/Berufsbildung zuständige Stellen

STRATEGIE/AKTIONEN	ZIELE	AKTEURE
Förderung der Einbeziehung von Interessenvertretungen ausländischer Arbeitskräfte in die Festlegung von Maßnahmen zur Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Gremien, die sich mit der Durchsetzung und Gestaltung beschäftigungspolitischer Maßnahmen befassen • Sozialpartner
Gewährleistung einer ausgewogenen Beteiligung beider Geschlechter an Gremien, die mit der Förderung der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene beauftragt sind	Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Gremien, die sich mit der Durchsetzung und Gestaltung beschäftigungspolitischer Maßnahmen befassen • Sozialpartner
Gemeinsame finanzielle Anreize		
Förderung von Steuervergünstigungen bei Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • EU (lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategien) • EU (Programme für Chancengleichheit)
Unterstützung der Aufnahme des Sektors haushaltsnahe Dienstleistungen in die Gruppe, für die in allen Mitgliedstaaten ermäßigte MwSt.-Sätze gelten	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • EU (GD Beschäftigung und Soziales)

Quellennachweis

- Albino, Gilbert L., *Two careers, one family. The promise of gender equality*, London, Sage, 1993.
- Barnes, H., „Childcare in Europe“, *Cash and Care*, 21, Social Policy Research Unit, University of York, 1997.
- Baumol, W., „The Macroeconomics of Unbalanced Growth“, in *American Economic Review*, 57, S. 415-26, 1997.
- Blau, D. M. (Hrsg.), *The Economics of Childcare*, New York, Russell Sage Foundation, 1995.
- Bonke, J., Koch-Weser E., *The Welfare State and Time Allocation – Denmark, Italy, France, Sweden*, nicht veröffentlichter Bericht, 1999.
- Borzaga, C., Olabe, A., Greffe, X., *The Third System, Employment and Local Development*, Vol. 2: Key Sectors, August 1999.
- Carlsen, S., Larsen, J. (Hrsg.), *The Equality Dilemma: reconciling working life and family life*, Kopenhagen, Danish Equal Status Council, 1993.
- Cousins, C., *Society, Work and Welfare in Europe*, London, Macmillan, 1999.
- Cheal, D., *Family and the State of Theory*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- D’Andrea, L., Quaranta, G., „Soggetti e rischi sociali: un contributo per una teoria generale“, in *Democrazia Diretta*, no. 1, 1996.
- De Swaan, A., *In Care of the State*, Cambridge/New York, Polity Press/Oxford University Press, 1998.
- Dwyer, J. W., Coward, R. (Hrsg.), *Gender, Families and Elder Care*, London, Sage, 1992.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Post-industrial Economies*, New York, Oxford University Press, 1999.
- Europäische Kommission, *Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung*. Studien der Europäischen Union: SEK(95) 564, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1995a.
- Europäische Kommission, *Ein Überblick über Angebote für kleine Kinder innerhalb der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1995b.

Europäische Kommission, *First Report on Local Development and Employment Initiatives. Lessons for territorial and local employment pacts* (Erster Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Lektionen für territoriale und lokale Beschäftigungsbündnisse), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, November 1996.

Europäische Kommission, *Recherche exploratoire pour la création d'outils financiers en direction de l'entrepreneuriat féminin en Europe*, V/5454/97-FR, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997a.

Europäische Kommission, „Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt“, *Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen*, vierter Schwerpunkt, Leitlinie 16, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997b.

Europäische Kommission, *Zweiter Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen* (Arbeitsdokument), SEK(98) 25, Brüssel, Januar 1998a.

Europäische Kommission, *Mitteilung zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit*, KOM(98) 219 endg., Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998b.

Europäische Kommission, *Care in Europe*, Joint Report of the Gender and Employment and Gender and Law Groups of Experts (Gemeinsamer Bericht der Expertennetzwerke „Geschlecht und Beschäftigung“ und „Gleichstellungsrecht“), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998c.

Europäische Kommission, *Das europäische Arbeitskräfteangebot der Zukunft*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998d.

Europäische Kommission, *Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Männer und Frauen und die Qualität der Betreuungsdienste: ein Bericht über bestehende Untersuchungen in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999a.

Europäische Kommission, *Mitteilung: Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999b.

Europäische Kommission, *Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000): Resultate und Erkenntnisse der Projekte – Bericht über die ersten zwei Jahre*, S. 15, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, März 1999c.

Europäische Kommission, *Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999d.

Europäische Kommission, Europäisches Netzwerk „Familie und Arbeit“, Informationsblatt *New Ways*, 1/99, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999e.

Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die konzertierten Aktionen mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmenspolitik*, KOM(99) 569 endg. vom 9.11.1999, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999f.

Europäische Kommission, KOM(2000) 196 vom 7.4.2000, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000a.

Europäische Kommission, *Report from the Conference on Social Protection as a Productive Factor* (Bericht von der Konferenz zum Thema „Sozialschutz als produktiver Faktor“), Santa Maria da Feira, 13.-15. April 2000, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000b.

Europäische Kommission, *Bericht über die soziale Sicherheit in Europa 1999*, KOM(2000) 163 endg. vom 21.3.2000, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000c.

Europäische Kommission, *Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union – 1999*, KOM(2000) 123 endg. vom 8.3.2000, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000d.

Europäische Kommission, *Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000e.

Europäische Kommission, „Die Zukunft der Arbeit in Europa: Geschlechtsspezifische Muster der Zeitverwendung“, in *Wie verwenden Frauen und Männer ihre Zeit? Drei europäische Studien*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000f.

Europäischer Rat, *Empfehlungen des Rates zur Kinderbetreuung*, März 1992.

Europäischer Rat, Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 1999.

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Lissabon, 23./24. März 2000.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Aus dem Schatten treten: Aktionen auf örtlicher Gemeinschaftsebene und die Europäische Gemeinschaft*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1992.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Die Kluft überbrücken: Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Europa*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1994.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Who Will Care? Future prospects for family care of older people in the European Union* (Wer wird pflegen? Zukunftsaussichten der familiären Pflege von älteren Menschen in der Europäischen Union), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1995.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Beschäftigung, Familie und Gemeinschaftsaktivitäten: ein neues Gleichgewicht für Männer und Frauen*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999.

Europäisches Parlament, Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, 1999.

Eurostat, European Community Household Panel (ECHP): *Selected Indicators from the 1995 Wave*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999.

Gelles, R. J., *Contemporary Families. A sociological view*, London, Sage, 1994.

Gershuny, J., *After Industrial Society: The emerging self-service economy*, London, Macmillan, 1978.

Hakim, C., *Key Issues in Women's Work. Female heterogeneity and the polarisation of women's employment*, London and Atlantic Highlands, The Athlone Press, 1996.

Kissman, K., Allen, J. A., *Single Parent Families*, London, Sage, 1993.

Lawless, P., Martin, R., Hardy, S. (Hrsg.), *Unemployment and Social Exclusion: landscapes of labour inequality*, RSA-Kingsley, London, 1998.

Lewis, J., „Gender and the development of welfare regimes“, *Journal of European Social Policy*, 2, 3, 1992.

Lewis, S., Izraeli, D. N., Hootsmans, H. M. (Hrsg.), *Dual-Earner Families. International perspectives*, London, Sage, 1992.

Lunaria, Università degli Studi la Sapienza, Facoltà di Economia, *The Third Sector in Europe: theories and analysis*, Arbeitspapier des NETS-Projekts – New Employment Opportunities in the Third Sector, Entwurf, März, 1998.

Maclean, M., Grove, D. (Hrsg.), *Women's Issues in Social Policy*, London, Routledge, 1991.

OECD (Christopherson, S.), *Childcare and Elderly Care: What occupational opportunities for women?* Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 27, Paris, OECD, 1997.

Perkins, E., Allen, I., *Creating Partnerships in Social Care. An evaluation of the 'Caring for People who Live at Home' initiative*, London, Policy Studies Institute, 1997.

Pringle, K., *Children and Social Welfare in Europe*, Buckingham and Philadelphia, Open University Press, 1998.

Reich, R. B., *The Work of Nations*, New York, Vintage Books, 1992.

Rothenbacher, F., „Household and Family Trends in Europe: from convergence to divergence“, Eurodata Newsletter, 1, 1996.

Rubery, J., Smith, M., Fagan, C., *Women's Employment in Europe: Trends and Prospects*, London, Routledge, 1999.

System, *Ethnic Minorities and Immigrant Groups on the Labour Market*. Employment Observatory Trends, Nr. 32, Sommer 1999.



Anhang

Anmerkungen zur Methodik

Nationale Studien

Der grundlegende theoretische Rahmen für das Projekt und die nationalen Studien wurde bereits in der Einleitung zu diesem Bericht beschrieben. Nachstehend werden weitere Informationen zu den untersuchten Merkmalen und der angewandten Methodik gegeben.

Die nationalen Studien bestehen aus folgenden drei Hauptelementen:

- i) einem Überblick über die nationalen statistischen Angaben zur Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich;
- ii) einer Studie zu zwei Orten;
- iii) einer Studie zu den Beschäftigten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich.

Die zugrunde gelegte Methodik hatte sowohl ihre Stärken als auch ihre Schwächen. Zu den Schwächen zählten der Mangel an zuverlässigen statistischen Angaben zu Beschäftigungstendenzen und Arbeitsbedingungen bei den haushaltsnahen Dienstleistungen sowie die Inkompatibilität zwischen den verwendeten Klassifikationssystemen und der Gliederungstiefe in den einzelnen Ländern. Das schränkte den Spielraum für eine detaillierte vergleichende Analyse zwischen den verschiedenen Ländern deutlich ein. Um dieses Problem zu überwinden, wurden daher auch Ortsstudien durchgeführt. Aber auch dabei erwiesen sich die vorhandenen Daten als unzureichend: Sie spiegelten entweder die Grenzen der nationalen Statistiken wider oder befassten sich lediglich mit bestimmten Sparten oder Tätigkeiten bzw. enthielten lediglich indirekte Hinweise auf das Beschäftigungswachstum oder gaben nur subjektive Einschätzungen von Sachverständigen wieder. Ferner gestatteten die begrenzten Mittel lediglich die

Untersuchung von kleinen Stichproben von Beschäftigten und Unternehmen in den ausgewählten Orten. Daher war zwar eine qualitative, jedoch keine statistische Analyse der Studie zu den Beschäftigten im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich möglich.

Ein wichtiger Pluspunkt der Studie war hingegen die Verwendung vielfältiger Quellen (Dokumente, Befragungen wichtiger Informanten und Sachverständiger, Interviews mit Beschäftigten) zu spezifischen Themen der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen. Dies ermöglichte einen Ansatz, bei dem quantitative und qualitative Aspekte miteinander kombiniert und die Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor aus vielen unterschiedlichen Blickwinkeln durchleuchtet wurden, wozu auch subjektive Ansichten und Einschätzungen der betroffenen Akteure gehören, was besonders dann wichtig ist, wenn ein relativ unerforschtes Gebiet untersucht wird.

Übersicht über nationale statistische Angaben

Im Mittelpunkt standen folgende Punkte:

- der nationale historische Kontext hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Entwicklung von haushaltsnahen Dienstleistungen und die Beziehungen zwischen Staat, Familie und dem privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen/dritten Sektor;
- das Beschäftigungswachstum bei haushaltsnahen Dienstleistungen in den letzten zehn Jahren;
- das Verhältnis zwischen regulärer Beschäftigung und anderen Arten von bezahlter Tätigkeit im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich;
- Informationen über die Arbeitsbedingungen bei haushaltsnahen Dienstleistungen;
- Hinweise zu Veränderungen bei der Einbeziehung von Männern und Frauen in familiäre Aktivitäten und deren Verhältnis zu haushaltsnahen Dienstleistungen;
- wesentliche politische Entwicklungen.

Als Informationsquellen dienten vornehmlich:

- Strategiepapiere,
- Forschungsunterlagen und statistische Datensätze,
- unstrukturierte Interviews mit qualifizierten Informanten und Sachverständigen wie Wissenschaftlern, Politikern, Sozialpartnern, Wirtschaftsvereinigungen, Berufsverbänden, Frauenorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen.

Ortsstudien

Die Ortsstudien sollten Erkenntnisse in folgender Hinsicht erbringen:

- ein detaillierteres Bild der Lage bei den haushaltsnahen Dienstleistungen und der damit verbundenen Beschäftigungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene sowie konkrete Beispiele für neuartige Dienstleistungen oder innovative Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren;
- Informationen zu Hindernissen und Möglichkeiten für die Erweiterung des Leistungs- und Arbeitsplatzangebots, darunter auch zu lokalen politischen Initiativen und Aktionen von Anbietern und anderen Beteiligten.



Für die Fallstudien wurden in jedem Land zuvor zwei Orte ausgewählt (siehe unten). Das für die Auswahl maßgebliche Kriterium bestand darin, dass sie sich durch eine erhebliche Anzahl von neu geschaffenen Arbeitsplätzen im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich auszeichnen mussten. Bevorzugt wurden ein städtisches Umfeld und Orte, in denen die Wissenschaftler innerhalb eines engen Zeitrahmens Informationen aus einer Vielzahl von Quellen beschaffen konnten.

Land	Orte
Deutschland	Berlin (Wedding); Berlin (Friedrichshain)
Frankreich	Lyon; Toulouse
Finnland	Espoo; Tampere
Italien	Rom; Florenz
Niederlande	Purmerend; Zaanstad
Österreich	Wien; Linz
Portugal	Cascais (Oeiras); Loures (Vila Franca de Xira)
Vereinigtes Königreich	Leeds; Sheffield

Bei jedem Ort wurden die folgenden Informationsquellen herangezogen:

- Dokumentationen: statistische Datensätze, Verzeichnisse, Forschungsberichte, Strategie-papiere, Unterlagen von Anbietern;
- unstrukturierte Interviews mit wichtigen lokalen Informanten, qualifizierten Informanten und Sachverständigen wie Wissenschaftlern, Politikern, Sozialpartnern, Wirtschafts-vereinigungen, Berufsverbänden, Frauenorganisationen und anderen Nichtregierungs-organisationen;
- Interviews mit Führungskräften und Unternehmern im Sektor haushaltsnahe Dienst-leistungen.

Studien zu den Beschäftigten

Schwerpunkt dieser Studien waren die Arbeitsbedingungen, Fragen der Chancengleichheit und die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und sozialen Kontakten für Beschäftigte im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich. Interviews wurden mit Erwerbstätigen in folgenden drei Teilbereichen durchgeführt: Kinderbetreuung, Seniorenbetreuung und Putz-/Reinigungsdienste. Es wurde im Wesentlichen ein qualitativer Ansatz gewählt.

Quellen

Die Interviews erfolgten in allen Ländern anhand einer kleinen Stichprobe, die nach folgenden Gesichtspunkten ausgewählt wurde:

- a) für Unternehmen oder Kooperativen tätige Arbeitnehmer oder Selbständige, die zumindest dem Anschein nach in einem qualitativ guten Umfeld arbeiten (Kriterium für Innovation);
- b) Erwerbstätige in einem Umfeld, von dem bekannt ist, dass eine große Anzahl von Arbeitsplätzen besteht oder im Entstehen ist (Kriterium für den Umfang der Beschäftigung).

Die in der ersten Gruppe (a) angesprochenen Arbeitnehmer sind in Unternehmen oder Einrichtungen tätig, die auch als Beispiele für nachahmenswerte Praktiken studiert wurden.

Das Forschungskonzept sah vor, in jedem Ort im Durchschnitt 9 Beschäftigte in innovativen Unternehmen oder Einrichtungen sowie 9 angestellte Arbeitnehmer oder Selbständige in Bereichen mit einer großen Anzahl von Arbeitsplätzen zu befragen. Somit wurden in jedem Ort 18 und in jedem Land 36 Interviews durchgeführt.

Die Stichprobe der Beschäftigten setzte sich schließlich wie in den Tabellen A1-A3 gezeigt zusammen.

Tabelle A1 Interviews mit Beschäftigten nach dem Teilbereich der haushaltsnahen Dienstleistungen

Teilbereich	Anzahl der Beschäftigten	%
Kinderbetreuung (*)	87	31,0
Seniorenbetreuung (**)	116	41,2
Putz- und Reinigungsdienste (***)	78	27,8
<i>Gesamt</i>	281	100,0

(*) Tagesmütter, Kinderfrauen, Spielgruppenbetreuer, Jugendclubbetreuer, Krippenerzieher, Kindergärtnerinnen, Inhaber von Kinderbetreuungseinrichtungen.

(**) Pflegehelfer/Krankenpfleger, Betreuer in einem Tagespflegezentrum, Pflegeassistenten, ambulante Schwestern, Unternehmer im Bereich Seniorenbetreuung, sonstige Mitarbeiter.

(***) Reinigungskräfte und Haushaltshilfen, Bügler, Teppichreiniger, Fensterputzer, Mitarbeiter bei einem „Essen auf Rädern“-Service.

Quelle: CERFE, 2000.

Tabelle A2 Interviews mit Beschäftigten nach Geschlecht

	Anzahl der Beschäftigten	%
Weiblich	249	88,6
Männlich	32	11,4

Quelle: CERFE, 2000.

Tabelle A3 Interviews mit Beschäftigten nach Ländern

Land	Anzahl der Beschäftigten	%
Deutschland	33	11,7
Finland	30	10,7
Frankreich	36	12,8
Italien	43	15,3
Niederlande	36	12,8
Österreich	34	12,1
Portugal	36	12,8
Vereinigtes Königreich	39	13,9
<i>Gesamt</i>	281	100,0

Quelle: CERFE, 2000.



Der Fragebogen

Die Beschäftigten wurden anhand eines Fragebogens befragt, der bei jedem Land (wie nachstehend gezeigt) nach dem gleichen Schema aufgebaut war. Der Fragebogen wurde von den Interviewern mit den Befragten gemeinsam abgearbeitet (abgesehen von einem Formblatt zu persönlichen Angaben, das die Befragten vielfach selbst ausfüllten). Im Fragebogen sind zahlreiche offene Fragen enthalten; es wurden nach Möglichkeit Aufzeichnungen und Niederschriften von den geführten Gesprächen angefertigt.

Jedes Forschungsteam erstellte einen vollständigen Länderbericht, der sich mit folgenden Hauptthemen befasste: Analyse der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen auf nationaler Ebene; Analyse der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen auf lokaler Ebene einschließlich Innovationen bei der Bereitstellung haushaltsnaher Dienstleistungen; Analyse der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen auf der Ebene der Erwerbstätigen; Schlussfolgerungen und politische Handlungsvarianten. Jedem Bericht lagen detaillierte statistische Anhänge und bibliografische Angaben bei.

Zusammenfassender europäischer Bericht

Bei der Auswertung der Länderberichte konzentrierten wir uns bei den einzelnen Hauptbereichen des Projekts auf die nachstehend genannten Gesichtspunkte: die derzeitige Erwerbsquote und die jüngste Entwicklung der Beschäftigung im haushaltsnahen Dienstleistungsbereich; die Entwicklung des Bedarfs; staatliche politische Maßnahmen; örtliche Erfahrungen bei der Entwicklung haushaltsnaher Dienstleistungen; Qualität der Arbeit und des Leistungsangebots; Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Gesellschaft; Männer und Frauen in haushaltsnahen Dienstleistungen; Rolle ethnischer Minderheiten und ausländischer Arbeitskräfte im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen.

Folgende Gesichtspunkte wurden jeweils herausgearbeitet:

- die allgemeinen Entwicklungstendenzen und Gegebenheiten;
- die Akteure (Unternehmen, Organisationen, Institutionen, soziale Gruppen usw.), die Einfluss darauf haben;
- die von diesen Akteuren verfolgte Politik;
- Erfahrungen und Beispiele für nachahmenswerte Praktiken;
- Hemmnisse und Fördermaßnahmen.

Die Zusammenfassung des Materials erfolgte in drei Stufen.

In Stufe eins wurden die Länderberichte als Teil einer einheitlichen Studie angesehen, der – oftmals in ergänzender Form – Informationen zur gleichen Erscheinung enthielt. Ermöglicht wurde dies durch das relativ hohe Maß an Konvergenz zwischen den in den verschiedenen Länderberichten enthaltenen Schlussfolgerungen und Informationen, die beim ersten Lesen des Materials festgestellt und natürlich dadurch erreicht wurde, dass dem Projekt ein gemeinsamer theoretischer und methodischer Rahmen zugrunde lag.

Inhalt des Fragebogens für Beschäftigte

Allgemeines

- Alter
- Geschlecht
- Ethnische Zugehörigkeit
- Bildungsweg
- Zusammensetzung des Haushalts
- Personenstand
- Anzahl der Kinder (Zahl der Kinder im Vorschulalter)
- Erwerbstätigkeit anderer Haushaltsmitglieder
- Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft
- Handelt es sich hier um die Haupttätigkeit des Befragten? Wie viele Tätigkeiten übt der Befragte aus?

Art der Tätigkeit des Befragten

- Beschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Was gehört zur Tätigkeit? Gesundheits- und Sicherheitsfragen. Hat der Befragte ein Mitspracherecht bei der Arbeitsgestaltung?
- Wie erhielt der Befragte diese Beschäftigung?
- Gründe für die Aufnahme der Beschäftigung
- Vorherige Haupttätigkeit
- Wie lang ist der Weg zur Arbeit?

Arbeitsbedingungen und Qualität der Arbeit

- Bezahlung, Lohn, Gehalt. Erbringt die Tätigkeit ein annehmbares Einkommen?
- Sozialleistungen: Urlaub, Krankengeld, Schwangerschaftsurlaub oder Elternurlaub, Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen
- Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsvertrag: Welche Art Arbeitsvertrag?
- Arbeitszeit: Teilzeit, Vollzeit, Gleitzeit. Ist der Befragte mit seiner Arbeitszeit zufrieden?
- Weiterbildungsmöglichkeiten: Im letzten Jahr gemachte Erfahrungen. Waren sie ausreichend?
- Arbeitszufriedenheit: Ist dies die vom Befragten gewünschte Tätigkeit? Was gefällt ihm/ihr (nicht) an der Arbeit?
- Aussichten: Bezahlung, Sicherheit, Aufstiegsmöglichkeiten? Geht der Befragte davon aus, dass er dieser Tätigkeit auch noch in fünf Jahren nachgeht? Durch welche Veränderungen würde sich die Qualität des Berufslebens des Befragten verbessern?

Chancengleichheit

- Meinung von Frauen zur Integration von Männern und Möglichkeiten für die Aufnahme einer Beschäftigung auf diesem Gebiet
- Beschreibung von Männern, die in einer traditionellen Frauendomäne tätig sind
- Bestehen Möglichkeiten, in Entscheidungsprozesse im Unternehmen einbezogen zu werden; Einbeziehung in Initiativen zur Verbesserung der Qualität?
- Wirkt sich die Tatsache, dass man eine Frau/ein Mann ist, (positiv oder negativ) auf die Art der Tätigkeit und deren Ausübung aus?
- Horizontale Segregation: Unterschiede in der Art der Tätigkeit, die von Männern und Frauen ausgeführt wird
- Vertikale Segregation: Gibt es Frauen unter den Führungskräften; unternehmerische Möglichkeiten für Frauen?
- Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben

- Lebensumstände, Schwierigkeiten, den Beruf mit der Familie und Gemeinwesenaktivitäten in Einklang zu bringen: Wie lassen sich Beruf und familiäre Verpflichtungen vereinbaren? Was meint die Familie zu dieser Art von Tätigkeit?
- Gemeinsame Erfüllung der Aufgaben, Veränderungen bei der Verteilung der Arbeiten im Haushalt, Unterstützung bei der Bewältigung von Schwierigkeiten: Wer unterstützt den Befragten bei der Hausarbeit?

- Rolle bei der Betreuung anderer Mitglieder in der Familie
- Nutzung von Kinder-/Seniorenbetreuungsdiensten? Wer betreut Kinder, wenn der Befragte seiner Arbeit nachgeht?
- Mitwirkung des Befragten bei ehrenamtlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten, Konsequenzen der Aufnahme einer Beschäftigung im Hinblick auf die Mitwirkung bei anderen Aktivitäten
- Wie könnten Beruf und Familienleben am besten in Einklang gebracht werden?

In Stufe zwei wurden Unterschiede zwischen den Ländern und nationale Besonderheiten herausgearbeitet, insbesondere wenn sie mit der Umsetzung bestimmter Maßnahmen und Initiativen auf nationaler oder auch auf lokaler Ebene im Zusammenhang standen.

In Stufe drei wurden diese Informationen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen im Kontext der maßgeblichen europäischen Politikfelder (Kampf gegen soziale Ausgrenzung, Förderung des Sozialschutzes und der Beschäftigung, Chancengleichheit als Querschnittsaufgabe) untersucht, um Probleme, Hindernisse, Möglichkeiten und Fördermaßnahmen in Verbindung mit der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen zu ermitteln.

Zweifelsohne stellten die acht Länderberichte die wichtigste Grundlage für diese Arbeit dar. Zur Erleichterung der Analyse der in den Berichten enthaltenen Informationen wurde ein Raster entwickelt, um sicherzustellen, dass alle genannten Schlüsselemente ermittelt werden konnten. Das empirische Belegmaterial in den Länderberichten wurde durch Dokumente und Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und anderer europäischer Organisationen sowie durch Studien und Erhebungen zu haushaltsnahen Dienstleistungen in Europa ergänzt, die von verschiedenen Einrichtungen durchgeführt wurden (siehe Referenzmaterial).

Die Arbeit am zusammenfassenden europäischen Bericht bestand daher aus folgenden Aktivitäten:

- a) Studium der acht Länderberichte;
- b) darauf aufbauende Erarbeitung eines detaillierten Analyserasters;
- c) Klärung von Fragen mit Wissenschaftlern in den einzelnen Ländern;
- d) Erarbeitung einer allgemeinen Struktur für den Bericht;
- e) Erörterung der Länderberichte (auf der Zusammenkunft vom 16. März 2000) mit den Autoren;
- f) Prüfung von politischen und sonstigen Dokumenten, um ergänzende Informationen zur Lage in anderen Mitgliedstaaten zu erhalten, und Benennung der europäischen Politikfelder, in die die Forschungsergebnisse eingeordnet werden können;
- g) Erarbeitung eines ersten Berichtsentwurfs;
- h) Erörterung des ersten Entwurfs auf einem Koordinierungstreffen in Rom (25./26. Mai 2000);
- i) Erarbeitung eines zweiten Berichtsentwurfs;
- j) Erörterung des zweiten Entwurfs auf einer Zusammenkunft in Brüssel (16. Juli 2000);
- k) Erarbeitung der Endfassung des Berichts.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2001

2001 – X, 133 S – 21 x 29,7 cm

ISBN 92-897-0084-X

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): EUR 22

BELGIQUE/BELGIË

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
B-1190 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 43 08
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: http://www.jean-de-lannoy.be

**La librairie européenne/
De Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60
E-mail: mail@libeurop.be
URL: http://www.libeurop.be

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84
E-mail: eusales@just.fgov.be

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH
Vertriebsabteilung
Amsterdamer Straße 192
D-50735 Köln
Tel. (49-221) 97 66 80
Fax (49-221) 97 66 82 78
E-Mail: vertrieb@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-10564 Athina
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3/4/5
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr
URL: elebooks@hellasnet.gr

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar, 27
E-28071 Madrid
Tel. (34) 915 38 21 11 (libros)
913 84 17 15 (suscripción)
Fax (34) 915 38 21 11 (libros),
913 84 17 14 (suscripción)
E-mail: clientes@com.boe.es
URL: http://www.boe.es

Mundi Prensa Libros, SA
Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34) 914 36 37 00
Fax (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.com

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33) 140 58 77 31
Fax (33) 140 58 77 00
E-mail: europublications@journal-officiel.gouv.fr
URL: http://www.journal-officiel.gouv.fr

IRELAND

Alan Hanna's Bookshop
270 Lower Rathmines Road
Dublin 6
Tel. (353-1) 496 73 98
Fax (353-1) 496 02 28
E-mail: hannas@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39) 055 64 83 1
Fax (39) 055 64 12 57
E-mail: licosa@licosa.com
URL: http://www.licosa.com

LUXEMBOURG

Messageries du livre SARL
5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 49 06 61
E-mail: mail@mdl.lu
URL: http://www.mdl.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung GmbH**
Kohlmarkt 16
A-1014 Wien
Tel. (43-1) 53 16 11 00
Fax (43-1) 53 16 11 67
E-Mail: manz@schwinge.at
URL: http://www.manz.at

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª
Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 60037
P-2700 Amadora
Tel. (351) 214 95 87 87
Fax (351) 214 96 02 55
E-mail: db@ip.pt

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA

Sector de Publicações Oficiais
Rua da Escola Politécnica, 135
P-1250-100 Lisboa Codex
Tel. (351) 213 94 57 00
Fax (351) 213 94 57 50
E-mail: spoce@incm.pt
URL: http://www.incm.pt

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/
Akademiska Bokhandeln**
Keskuskatu 1/Centralgatan 1
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P./tfn (358-9) 121 44 18
F./fax (358-9) 121 44 35
Sähköposti: sps@akateeminen.com
URL: http://www.akateeminen.com

SVERIGE

BTJ AB
Traktorvägen 11-13
S-221 82 Lund
Tlf. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btj.se
URL: http://www.btj.se

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
Customer Services
PO Box 29
Norwich NR3 1GN
Tel. (44) 870 60 05-522
Fax (44) 870 60 05-533
E-mail: book.orders@theso.co.uk
URL: http://www.itsofficial.net

ÍSLAND

Bokabud Larusar Blöndal
Skólavörðustig, 2
IS-101 Reykjavík
Tel. (354) 552 55 40
Fax (354) 552 55 60
E-mail: bokabud@simnet.is

NORGE

Swets Blackwell AS
Østernjoveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47) 22 97 45 00
Fax (47) 22 97 45 45
E-mail: info@no.swetsblackwell.com

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz
c/o OSEC
Stampfenbachstraße 85
PF 492
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: eics@osec.ch
URL: http://www.osec.ch/eics

BÄLGARIJA

Europress Euromedia Ltd
59, blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 980 37 66
Fax (359-2) 980 42 30
E-mail: Milena@mbox.cit.bg
URL: http://www.europress.bg

ČESKÁ REPUBLIKA

UVIS
odd. Publikaci
Havelkova 22
CZ-130 00 Praha 3
Tel. (420-2) 22 72 07 34
Fax (420-2) 22 71 57 38
URL: http://www.uvis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
PO Box 21455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 88 97 52
Fax (357-2) 66 10 44
E-mail: demetrap@ccci.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
(Estonian Chamber of Commerce and Industry)
Toom-Kooli 17
EE-10130 Tallinn
Tel. (372) 646 02 44
Fax (372) 646 02 45
E-mail: einfo@koda.ee
URL: http://www.koda.ee

HRVATSKA

Mediatrade Ltd
Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 481 94 11
Fax (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
Szt. István krt.12
II emelet 1/A
PO Box 1039
H-1137 Budapest
Tel. (36-1) 329 21 70
Fax (36-1) 349 20 53
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
URL: http://www.euroinfo.hu

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
Luqa LQA 05
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99
E-mail: gwirth@usa.net

POLSKA

Ars Polona
Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-22) 826 12 01
Fax (48-22) 826 62 40
E-mail: books119@arspolona.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia
Str.Dionisie Lupu nr. 65, sector 1
RO-70184 Bucuresti
Tel. (40-1) 315 44 03
Fax (40-1) 312 96 46
E-mail: euromedia@mailcity.com

SLOVAKIA

Centrum VTI SR
Nám. Slobody, 19
SK-81223 Bratislava
Tel. (421-7) 54 41 83 64
Fax (421-7) 54 41 83 64
E-mail: europ@ttb1.sltk.stuba.sk
URL: http://www.sltk.stuba.sk

SLOVENIJA

Gospodarski Vestnik
Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel. (386) 613 09 16 40
Fax (386) 613 09 16 45
E-mail: europ@gvestnik.si
URL: http://www.gvestnik.si

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS
100, Yil Mahallesi 34440
TR-80050 Bagcilar-Istanbul
Tel. (90-212) 629 46 89
Fax (90-212) 629 46 27
E-mail: infotel@dunya-gazete.com.tr

ARGENTINA

World Publications SA
Av. Cordoba 1877
C1120 AAA Buenos Aires
Tel. (54-11) 48 15 81 56
Fax (54-11) 48 15 81 56
E-mail: wpbooks@infovia.com.ar
URL: http://www.wpbooks.com.ar

AUSTRALIA

Hunter Publications
PO Box 404
Abbotsford, Victoria 3067
Tel. (61-3) 94 17 53 61
Fax (61-3) 94 19 71 54
E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

BRESIL

Livraria Camões
Rua Bittencourt da Silva, 12 C
CEP
20043-900 Rio de Janeiro
Tel. (55-21) 262 47 76
Fax (55-21) 262 47 76
E-mail: livraria.camoes@incm.com.br
URL: http://www.incm.com.br

CANADA

Les éditions La Liberté Inc.
3020, chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, Québec G1X 3V6
Tel. (1-418) 658 37 63
Fax (1-800) 567 54 49
E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renouf Publishing Co. Ltd

5369 Chemin Canotek Road, Unit 1
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel. (1-613) 745 28 65
Fax (1-613) 745 76 60
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
URL: http://www.renoufbooks.com

EGYPT

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 392 69 19
Fax (20-2) 393 97 32
E-mail: inquiry@meobserver.com
URL: http://www.meobserver.com.eg

INDIA

EBIC India
3rd Floor, Y. B. Chavan Centre
Gen. J. Bhosale Marg.
Mumbai 400 021
Tel. (91-22) 282 60 64
Fax (91-22) 285 64 64
E-mail: ebicindia@vsnl.com
URL: http://www.ebicindia.com

JAPAN

PSI-Japan
Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 32 34 69 21
Fax (81-3) 32 34 69 15
E-mail: books@psi-japan.co.jp
URL: http://www.psi-japan.co.jp

MALAYSIA

EBIC Malaysia
Suite 45.02, Level 45
Plaza MBI (Letter Box 45)
8 Jalan Yap Kwan Seng
50450 Kuala Lumpur
Tel. (60-3) 21 62 92 98
Fax (60-3) 21 62 61 98
E-mail: ebic@tm.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV
Rio Pánuco, 141
Colonia Cuauhtémoc
MX-06500 México, DF
Tel. (52-5) 533 56 58
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 101545.2361@compuserve.com

PHILIPPINES

EBIC Philippines
19th Floor, PS Bank Tower
Sen. Gil J. Puyat Ave. cor. Tindalo St.
Makati City
Metro Manila
Tel. (63-2) 759 66 80
Fax (63-2) 759 66 90
E-mail: eccpcom@globe.com.ph
URL: http://www.eccp.com

SOUTH AFRICA

Eurochamber of Commerce in South Africa
PO Box 781738
2146 Sandton
Tel. (27-11) 884 39 52
Fax (27-11) 883 55 73
E-mail: info@eurochamber.co.za

SOUTH KOREA

**The European Union Chamber of
Commerce in Korea**
5th Fl, The Shilla Hotel
202, Jangchung-dong 2 Ga, Chung-ku
Seoul 100-392
Tel. (82-2) 22 53-5631/4
Fax (82-2) 22 53-5635/6
E-mail: euccck@euccck.org
URL: http://www.euccck.org

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka
Trans Asia Hotel
115 Sir Chittampalam
A. Gardiner Mawatha
Colombo 2
Tel. (94-1) 074 71 50 78
Fax (94-1) 44 87 79
E-mail: ebicsl@slnet.lk

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates
4611-F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: http://www.bernan.com

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

**Bitte wenden Sie sich ein Büro Ihrer
Wahl/Please contact the sales office of
your choice/Veuillez vous adresser au
bureau de vente de votre choix**
Office for Official Publications of the European
Communities
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel. (352) 29 29-42455
Fax (352) 29 29-42758
E-mail: info-info-opoce@cec.eu.int
URL: http://eur-op.eu.int



Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über haushaltsnahe Dienstleistungen in der Europäischen Union und zeigt auf, dass die politischen Entscheidungsträger in der traditionell unbezahlten Arbeit im Haushalt ein wachsendes Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen sehen. Der Bericht beleuchtet die Erfahrungen bezahlter Arbeitskräfte in haushaltsnahen Dienstleistungen und untersucht Trends, Strategien und Beispiele guter Praxis in diesem Bereich. Folgende fünf Bereiche wurden untersucht: Kinderbetreuung, Seniorenbetreuung, Putz- und Reinigungsdienste, Instandhaltungs- und Reparaturdienste sowie Catering. Der Bericht wurde auf der Basis von Forschungsergebnissen aus Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich verfasst. Er setzt sich mit der Qualität der Arbeitsplätze und den Arbeitsbedingungen in haushaltsnahen Dienstleistungen auseinander und beleuchtet auch Fragen der Chancengleichheit und der sozialen Integration. Die Schlussfolgerungen liefern eine gute Basis für künftige politische Initiativen, die bessere Arbeitsbedingungen, eine bessere Ausbildung und bessere Berufschancen für die Arbeitnehmer sowie eine Verbesserung der Dienstleistungen in diesem Bereich zum Ziel haben.

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): EUR 22



AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-897-0084-X



9 789289 700849