

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland und Europa

Magisterarbeit

Geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen im Spannungsfeld von Familien- und Arbeitsmarktpolitik – Schaffung eines Frauenarbeitsmarktes im Niedriglohnsektor oder Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas?

Eine Analyse am Beispiel des 2. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und des Familienleistungsgesetzes

Erstgutachter: Dr. Henrik Scheller
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Julia Lepperhoff

Verfasserin: Stefanie Visel

Berlin, 05.07.2010

Namensnennung 4.0 International

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Online veröffentlicht auf dem

Publikationsserver der Universität Potsdam:

URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2014/7074/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-70746](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-70746)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-70746>

1. EINLEITUNG.....	1
1.1. Begriffsdefinitionen.....	6
1.2. Aufbau der Arbeit.....	11
2. THEORIEN DER VERGLEICHENDEN UND GESCHLECHTERKRITISCHEN WOHLFAHRTSSTAATSFORSCHUNG.....	14
3. DIE BESCHÄFTIGTENSEITE: NEUREGELUNG GERINGFÜGIGER BESCHÄFTIGUNG IM 2. GESETZ FÜR MODERNE DIENSTLEISTUNGEN AM ARBEITSMARKT (HARTZ II).....	21
3.1. Vorgeschichte und Hintergrund.....	21
3.2. Die Reform geringfügiger Beschäftigung im Rahmen von Hartz II.....	25
3.3. Die Auswirkungen von Hartz II aus gleichstellungspolitischer Perspektive.....	30
3.3.1. Haushaltsnahe Minijobs: Kommodifizierung der Haushaltsarbeit?	31
3.3.2. Ernährermodell und Minijobs	34
3.4. Strukturmerkmale und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung.....	39
3.4.1. Umfang geringfügiger Beschäftigung	40
3.4.2. Strukturmerkmale der geringfügig Beschäftigten	43
3.4.3. Haushaltskontext und Niedriglohnssektor	50
3.5. Zwischenfazit.....	56
4. DIE NACHFRAGESEITE: DIE FÖRDERUNG HAUSHALTSNAHER DIENSTLEISTUNGEN IM FAMILIENLEISTUNGSGESETZ.....	60
4.1. Vorgeschichte und Hintergrund.....	61
4.2. Darstellung des Familienleistungsgesetzes.....	67
4.2.1. Ziele	67
4.2.2. Inhalte	69
4.2.3. Bewertung und Alternativen.....	72
4.3. Die Nachfrageseite: Inanspruchnahme, Bedarf, Hindernisse.....	75
4.3.1. Umfang der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen	76
4.3.2. Haushaltsmerkmale: Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas – für wen?.....	78
4.3.3. Ursachen für die Inanspruchnahme und Hindernisse	86
4.4. Zwischenfazit.....	90
5. FAZIT UND AUSBLICK.....	93
6. LITERATURVERZEICHNIS.....	105

1. EINLEITUNG

In den letzten Jahren haben sich in der deutschen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik verschiedene Veränderungen vollzogen, die gravierende Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter haben.

Die ungleichen Erwerbschancen von Frauen am deutschen Arbeitsmarkt hängen unter anderem damit zusammen, dass Frauen immer noch den überwiegenden Teil der unbezahlten Arbeit im Privathaushalt und in der Familie leisten.¹ Die von Frauen geleistete Haushalts- und Sorgearbeit² und die ungleiche Verteilung dieser Arbeit zwischen den Geschlechtern stellen angesichts eines zunehmend deregulierten Arbeitsmarktes und einer Neujustierung des Verhältnisses von Arbeitsmarkt und Sozialleistungen einen Nachteil für Frauen am Arbeitsmarkt dar.

Im Zusammenhang mit den nach wie vor unzureichenden institutionellen Betreuungsangeboten für Kinder sowie der Verantwortung für ältere Familienmitglieder, die zuhause gepflegt werden,³ sehen sich Frauen einer verschärften Vereinbarkeitsproblematik gegenübergestellt, die im Zentrum vorliegender Arbeit steht.

Am Beispiel der Politikfelder Familien- und Arbeitsmarktpolitik werden hier zwei individuelle Strategien von Frauen und deren politische Förderung betrachtet, die Möglichkeiten der besseren *Vereinbarkeit* von Erwerbsarbeit und Familie darstellen (können): die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen und die Einschränkung der Erwerbsarbeitszeit in Form der geringfügigen Beschäftigung.

Im Bereich der Familienpolitik werden im Rahmen der „nachhaltigen Familienpolitik“⁴ vereinbarkeitsfördernde Maßnahmen ergriffen, die einen schnellen Wiedereinstieg von Müttern nach Familienzeiten und die stärkere Teilhabe von Vätern an der

¹ Wie in der Zeitbudgetstudie des Statistischen Bundesamtes deutlich wird. Vgl. Statistisches Bundesamt (2003).

² Im Folgenden auch ausgedrückt im englischen Begriff *care* bzw. *Care-Arbeit*. Der Begriff reicht vom Reproduktionshandeln (*Cooking, Cleaning, Caring*) über fürsorgliche Praxis bis hin zur Pflegearbeit. Der Begriff impliziert keine spezielle Form dieser Tätigkeit: *Care-Arbeit* kann öffentlich, privat, informell oder institutionell geleistet werden; vgl. Nickel (2008), S. 185.; Thiessen (2004), S. 372.

³ Ca. zwei Drittel aller pflegebedürftigen Personen sind auf die Unterstützung und Betreuung durch Angehörige angewiesen; der größte Teil wird von Frauen im erwerbsfähigen Alter erbracht (vgl. Leitner 2009, S. 379f.).

⁴ Formuliert im 7. Familienbericht der Bundesregierung; vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (im Folgenden: BMFSFJ) (Hrsg.) (2006a).

Familienarbeit zum Ziel haben.⁵ Im Zuge dessen wurden auch die Rahmenbedingungen der Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen gefördert, zuletzt im „Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz)“ von 2009.

Durch Dienstleistungen sollen Aufgaben ersetzt werden, die berufstätige Frauen nicht mehr leisten können oder wollen. Diese über den Markt erbrachten Dienstleistungen entwickeln sich parallel zu wohlfahrtsstaatlichen Institutionen der Kinderbetreuung und Altenpflege (Kindergärten, Altenheimen).⁶ Eine spezielle Form davon sind die *Dienstleistungen im Privathaushalt (sogenannte haushaltsnahe Dienstleistungen)*, welche die im deutschen „Ernährer/Zuverdienerinnenmodell“⁷ typischerweise von Frauen privat und unbezahlt verrichtete Haushalts- und Familienarbeit durch erwerbsförmige Arbeit ergänzen oder ersetzen können. Die Delegation von Teilen der Haushalts- und Familienarbeit an andere Personen stellt damit eine Form der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dar, die hier betrachtet werden soll.

Haushaltsnahe Dienstleistungen sind in einem breiteren arbeitsmarktpolitischen Kontext zu sehen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zeigen aktuelle Diskussionen über Leiharbeit, über befristete und geringfügige Beschäftigung sowie niedrige Löhne einen Wandel an, der unter dem Schlagwort „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ diskutiert wird.⁸ Die Zunahme von Erwerbsformen, die als „atypische Beschäftigung“⁹ bezeichnet werden,¹⁰ weist eine Geschlechterproblematik auf, die sich deutlich darin ausdrückt, dass Frauen in atypischer Beschäftigung sowie im Niedriglohnbereich überrepräsentiert sind.¹¹ Dies hängt unter anderem mit den kürzeren Arbeitszeiten von Frauen zusammen. Denn die Erwerbsquote von Frauen ist vor allem durch die Zunahme von Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung gestiegen.

⁵ Insbesondere die Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung 2007 im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz sowie der geplante Ausbau der Betreuungsplätze für unter Drei-Jährige bis 2013 im Kinderförderungsgesetz von 2008 sind hier zu nennen.

⁶ Geissler (2010), S. 136.

⁷ Vgl. Abschnitt 2 dieser Arbeit.

⁸ Z. B. in der öffentlich-medialen Diskussion: Der Spiegel (2010): „Moderne Zeiten: Ausleihen, befristen, kündigen: Die neue Arbeitswelt“, 12, 22.03.2010; Die Zeit (2010): „Die Billigkräfte“, 10, 4.03.2010, S. 22.

⁹ „Atypisch“ weil sie in mehreren Merkmalen vom „Normalarbeitsverhältnis“ abweichen, vgl. Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 435.

¹⁰ Vgl. Keller/Seifert (2009), S. 40-46; Keller/Seifert (2007).

¹¹ 2007 waren 70,1 % der atypisch Beschäftigten Frauen; vgl. Statistisches Bundesamt (2008), S. 15. Im selben Jahr waren 29,3 % aller abhängig beschäftigten Frauen im Niedriglohnsektor beschäftigt; vgl. Kalina/Weinkopf (2009), S. 6.

Die Einschränkung der Erwerbsarbeitszeit stellt für Frauen eine weitere individuelle Möglichkeit der Vereinbarkeit dar. Besonders während oder nach Familienphasen wird diese Arbeitszeitform von Frauen besonders häufig genutzt.¹² Sie kompensieren damit die unzureichende Vereinbarkeit von Familienarbeit mit einer Vollzeit-erwerbstätigkeit.

Insbesondere die Beschäftigungsform der *geringfügigen Beschäftigung* (die sogenannten *Minijobs*) ist mit Risiken hinsichtlich der Erwerbsintegration von Frauen verbunden, denn sie bietet keine eigenständige soziale Absicherung, kaum Aufstiegschancen und gewährleistet nicht den eigenen Lebensunterhalt. Die Sonderform der *geringfügigen Beschäftigung im Privathaushalt* (haushaltsnahe Minijobs) ist paradigmatisch für das politische Interesse der Schaffung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Beide Formen der geringfügigen Beschäftigung wurden im Rahmen des „2. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im Jahre 2003 reformiert.

Der Konnex zwischen den beiden Bereichen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik wird besonders deutlich an den Beispielen der haushaltsnahen Dienstleistungen und der geringfügigen Beschäftigung. In diesem Sinne stellen Geissler/Pfau-Effinger fest:

„The societal inclusion of women through their labour market integration, and transformation of unpaid household and family work into regular gainful employment are considered, in social policy research into care, to be the two sides of the same coin.“¹³

Für diese Arbeit ergibt sich daraus folgende übergeordnete Frage: Tragen haushaltsnahe Dienstleistungen und geringfügige Beschäftigung zur Lösung der Vereinbarkeitsproblematik bei oder schaffen sie einen Frauenarbeitsmarkt im Niedriglohnbereich?

Es wird in vorliegender Arbeit die These vertreten, dass von aktuellen Policies zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und geringfügiger Beschäftigung jeweils verschiedene Gruppen von Frauen profitieren: Diejenigen, die es sich leisten können durch Delegation von Haushalts- und Familienaufgaben vollständig am Arbeitsmarkt teilzuhaben, profitieren. Für diejenigen, die haushaltsnahe Dienstleistungen über-

¹² 56 % der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren sind erwerbstätig, aber nur 14,6 % in Vollzeit; vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

¹³ Geissler/Pfau-Effinger (2005), S. 5.

nehmen bzw. in geringfügiger Beschäftigung arbeiten, erfolgt dagegen keine gleichberechtigte Erwerbsintegration am Arbeitsmarkt.

Man kann damit behaupten, dass die gegenwärtigen Policies zur Erwerbsintegration von Frauen und Müttern „sozial selektiv“ wirken.¹⁴ Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik steht einerseits die Schaffung von Beschäftigung im Niedriglohnsektor für gering Qualifizierte und andererseits die Erwerbsintegration von gut qualifizierten und gut verdienenden Frauen im Mittelpunkt. Im Bereich der Familienpolitik werden die Personen, die *Care*-Arbeit leisten in den Fokus genommen. Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen soll ihrer Entlastung dienen. Die notwendige Betrachtung der Perspektive der Beschäftigten in geringfügiger Beschäftigung und der Perspektive der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen macht die Ambivalenzen der Regelungen deutlich.

Haushaltsnahe Dienstleistungen können einerseits positiv bewertet werden, denn es wird Frauen ermöglicht, gleichwertig am Arbeitsmarkt teilzuhaben, indem sie von den Haushalts- und Familienaufgaben entlastet werden. Die Delegation dieser Aufgaben durch die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen hat dadurch durchaus eine emanzipatorische Wirkung. Andererseits, und hier schließt sich die Frage nach der Qualität der Arbeitsverhältnisse an, gilt dies nur für eine bestimmte Gruppe von Frauen, während für andere Frauen Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen wird. Gleichzeitig dient die Einschränkung des Arbeitszeitvolumens durch geringfügige Beschäftigung aber auch einigen Frauen als individuelle Lösung der Vereinbarkeitsproblematik. Am Beispiel der haushaltsnahen Dienstleistungen und der geringfügigen Beschäftigung wird diese beschriebene Dynamik, die als „doppelte Geschlechterdimension“ bezeichnet werden kann¹⁵ besonders deutlich.

Die aufgeworfene Problematik soll am Beispiel von zwei Gesetzen und deren Wirkungszusammenhängen diskutiert werden: Im „2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2003 (im Folgenden: Hartz II) wurde die geringfügige Beschäftigung in § 8 SGB IV neu geregelt und es wurde mit § 8a SGB IV eine Sonderregelung für Minijobs in Privathaushalten eingeführt. Das „Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen“ von 2009 (im Folgenden: Familien-

¹⁴ Auth/Buchholz/Janczyk (2010), S. 9.

¹⁵ Holst/Maier (1998), S. 514.

leistungsgesetz) zielt mit den steuerlichen Förderungen für Privathaushalte in § 35a EstG auf die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen ab.

Die beiden familien- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und ihre Wirkung werden unter einer gleichstellungspolitischen Betrachtungsebene untersucht. Zentrales Anliegen ist dabei die Beseitigung formaler Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Dazu gehört die „gleiche Teilhabe“ in allen gesellschaftlichen Bereichen und eine „echte Wahlfreiheit“ von Frauen und Männern.¹⁶ Dies beinhaltet in der Familien- und Arbeitsmarktpolitik Fragen nach einer eigenständigen Existenzsicherung, nach dem Arbeitszeitvolumen und den Einkommensdifferenzen von Frauen und Männern, beruflichen Aufstiegschancen, einer eigenständigen sozialen Sicherung sowie nach der Aufteilung der Erwerbs- und Haushaltsarbeit zwischen den Geschlechtern. Neben der reinen Quantität der Erwerbsbeteiligung von Frauen geht es dabei also auch um die Art und Qualität der Arbeit.¹⁷

Als Ausgangspunkt der Analyse dienen verschiedene Ansätze aus der vergleichenden und aus der geschlechterkritischen Wohlfahrtsstaatsforschung. Diese sind insofern relevant für die hier entwickelte Problemstellung, als sie sich mit dem Wandel wohlfahrtsstaatlicher Politiken im Dreieck Staat, Markt und Familie auseinandersetzen und danach fragen, auf welcher dieser drei Ebenen bestimmte wohlfahrtsstaatliche Schlüsselfragen angesiedelt sind. Die von Gøsta Esping-Andersen entwickelte Wohlfahrtsstaatstypologie und deren geschlechterkritische Revision durch Jane Lewis und Sigrid Leitner dienen dazu, zu einer Bewertung des hier gewählten Sachgegenstandes „geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen“ unter einer gleichstellungspolitischen Betrachtungsebene zu gelangen. Zum einen helfen sie, die beiden im Mittelpunkt stehenden Gesetze, Hartz II und Familienleistungsgesetz, in einen breiteren Rahmen einzuordnen. Die Erkenntnisse aus der vergleichenden und der geschlechterkritischen Wohlfahrtsstaatsforschung dienen dazu, die beiden Gesetze hinsichtlich ihrer gleichstellungspolitischen Auswirkungen, ausgedrückt in den Kategorien der Vereinbarkeit und des Niedriglohnsektors, zu bewerten.

¹⁶ Vgl. Baer/Lepperhoff (2007), S. 13.

¹⁷ Vgl. Kassner/Rüling (2007), S. 15.

1.1. Begriffsdefinitionen

Da die politische Debatte nicht selten durch eine Begriffsvielfalt geprägt ist, sind für den Fortgang der Untersuchung Definitionen zentraler Begrifflichkeiten unerlässlich.

Haushaltsnahe und familienunterstützende Dienstleistungen

Eine einheitlich akzeptierte Definition liegt bisher weder für haushaltsnahe noch für familienunterstützende Dienstleistungen vor. Einige Autoren grenzen sie voneinander ab, bei anderen werden sie synonym benutzt oder es kommt zu Überschneidungen.¹⁸

„Haushaltsnahe Dienstleistungen“ werden im „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ definiert als diejenigen Tätigkeiten, die „durch einen Privathaushalt begründet [sind] und sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt [werden].“¹⁹ Wichtiges Merkmal ist, dass die Tätigkeit *gewöhnlich* durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt wird: Diese Definition spielt auf die Substituierung der vormals selbst (privat) erbrachten Arbeit durch bezahlte Dienstleistungen an.

Das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) spricht in seiner Öffentlichkeitsarbeit von „familienunterstützenden Dienstleistungen“. Im Familienleistungsgesetz wird differenziert nach der Arbeitsform, durch die haushaltsnahe und familienunterstützende Dienstleistungen erbracht werden: Durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; durch eine geringfügige Beschäftigung (haushaltsnaher Minijob); durch eine Dienstleistungsagentur oder eine/n selbstständige/n Dienstleister/in. In diesem Gesetz wird unter haushaltsnahen Dienstleistungen also nur die Arbeitsform Selbstständigkeit bzw. Dienstleistungsagentur verstanden. Diese Differenzierung wird in der vorliegenden Arbeit nicht verwendet, sondern der Begriff haushaltsnahe Dienstleistungen dient als Oberbegriff für Dienstleistungen, die bezahlt im Privathaushalt erbracht werden.

Jaehrling schließt in haushaltsnahe Dienstleistungen „personenbezogene und sachbezogene, hauswirtschaftliche Dienstleistungen (z B. putzen, einkaufen), die dezent-

¹⁸ Hieming/Weinkopf (2007), S. 3.

¹⁹ In § 8 a SGB IV

ral erbracht werden“ ein und grenzt sie von institutionellen Angeboten ab.²⁰ Auch die vorliegende Arbeit schließt die Erbringung von Dienstleistungen außerhalb des Privathaushalts, in Institutionen aus und bezieht sich auf Dienstleistungen, die in den Familien bzw. Privathaushalten selbst erbracht werden. Die haushaltsnahen Dienstleistungen grenzen sich sowohl ab von staatlich organisierten und finanzierten Dienstleistungen im Bildungswesen, in der Altenpflege, der sozialen Arbeit und im Gesundheitswesen sowie vom Ehrenamt, der Nachbarschaftshilfe und der Unterstützung durch Familienmitglieder wie z. B. Großeltern.²¹ Einige Autoren grenzen die Begriffe insofern voneinander ab, als sie haushaltsnahe Dienstleistungen als Tätigkeiten im Bereich der Hausarbeiten definieren (z. B. kochen, putzen), aber Betreuungs- und Pflegeaufgaben ausschließen. In diesem engeren Sinne wird vorausgesetzt, dass

„(...) eine Familie existiert, innerhalb derer relevante Aufgaben im Bereich Kinderbetreuung bzw. Pflege wahrgenommen werden, und Dienstleistungen (...) von Personen übernommen werden, die kein Familienmitglied sind. [Diese] Dienstleistungen und Dienstleister/innen haben unterstützenden Charakter bei der Kinderbetreuung und Pflege und sind von haushaltsnahen Dienstleistungen abzugrenzen, die der Unterstützung von Privathaushalten im Alltag (z. B. Wäschepflege, Einkaufen) dienen.“²²

In der vorliegenden Arbeit werden „haushaltsnahe Dienstleistungen“ in einem weiteren Sinne verstanden, als „Dienstleistungen zur Entlastung von [Haushalts- bzw.] Familienmitgliedern bei Alltags- und Betreuungsaufgaben“²³, die von Nichthaushaltsmitgliedern gegen Entgelt und innerhalb des Haushalts erbracht werden. Mit dieser Definition wird also auch die Sorge- und Versorgungsarbeit (*care*) eingeschlossen. Geissler hebt in ihrer Definition von „Haushaltsdienstleistungen“ eine weitere Besonderheit hervor, auf die hier besonderes Augenmerk gelegt wird: Merkmal dieser Dienstleistungen sei die Abwesenheit eines Normalarbeitsverhältnisses. Sie werden entweder ausgeübt in informeller Beschäftigung oder innerhalb von Formen atypischer Beschäftigung wie Selbstständigkeit (z. B. Tagesmütter, ICH-AGs) oder geringfügiger Beschäftigung. Dieses Merkmal verweist auf die arbeitsmarktpolitische Betrachtungsebene, während die anderen genannten Merkmale vor allem eine enge Verbindung zu der Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellen.

²⁰ Jaehrling (2004), S. 618.

²¹ Geissler (2006), S. 2.

²² Kaltenborn/Knerr/Kurth-Laatsch (2005), S. 12.

²³ BMFSFJ (2006b), S. 4.

Die geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt (haushaltsnahe Minijobs) stellt also eine bestimmte Form der haushaltsnahen Dienstleistungen dar. Zusammenfassend zeichnen sich haushaltsnahe Dienstleistungen durch drei Merkmale aus: Sie ersetzen erstens die Eigenarbeit im Privathaushalt durch bezahlte Erwerbsarbeit. Zweitens dreht es sich dabei um Beschäftigung, die innerhalb des Privathaushaltes erbracht wird. Und drittens zeichnen sie sich durch einen hohen Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse aus.

In der vorliegenden Arbeit wird im Folgenden nur der Begriff der „haushaltsnahen Dienstleistungen“ benutzt.

Vereinbarkeit

Analytisch lassen sich zwei Vereinbarkeitsmodelle unterscheiden: das Phasenmodell²⁴ und das Parallelmodell.²⁵ Ersteres zeichnet sich dadurch aus, dass Vereinbarkeit als ein zeitliches Nacheinander von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit gesehen wird. Es zielt ursprünglich allein auf die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Erziehungszeit ab und geht davon aus, dass Frauen nach einer Phase der Ausbildung und Erwerbstätigkeit diese mit der Geburt des Kindes unterbrechen und in eine Phase aktiver Mutterschaft treten, um anschließend wieder in den Beruf zurückzukehren.²⁶ Dieses Modell basiert auf einer geschlechtsspezifischen Arbeits- und Rollenteilung des „männlichen Ernährersmodells“.

Im Gegensatz zum Phasenmodell beschreibt das Parallelmodell Vereinbarkeit als zeitgleiches Nebeneinander der Familien- und Erwerbsarbeit. Es zielt auf eine kontinuierliche Erwerbsbeteiligung der Erziehenden, die von Rahmenbedingungen wie dem ausreichenden Angebot von Kinderbetreuungsplätzen oder flexibler Arbeitszeitgestaltung flankiert wird.²⁷ Dieses Modell lässt sich weiter in den Grad der Erwerbsbeteiligung von Müttern bzw. der Beteiligung der Väter an der Familienarbeit ausdifferenzieren, also der geschlechtlichen Arbeitsteilung bzw. der Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Staat, Markt, Familie.²⁸

²⁴ In einigen Texten auch als „Sequenzmodell“ bezeichnet.

²⁵ Ausführungen nach Amend-Wegmann (2003), S. 254; Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 323.; Bothfeld (2005), S. 57.

²⁶ Amend-Wegmann (2003), S.254.

²⁷ Amend-Wegmann (2003), S.256.

²⁸ Vgl. Teil 2 dieser Arbeit.

Aktuelle politische Ansätze und Maßnahmen zur Vereinbarkeit setzen sich aus Elementen der Kinderbetreuung, der Arbeitszeitpolitik, der Freistellung der Erwerbstätigkeit für Erziehungsaufgaben sowie der sozialen Sicherung von Eltern und Kindern zusammen, die in sich fragmentiert sind und Elemente des einen oder anderen Modells aufweisen: Sie begünstigen entweder ein zeitliches Nach- oder ein zeitliches Nebeneinander der beiden Bereiche Familien- und Erwerbsarbeit.²⁹ Dabei soll noch auf zwei Besonderheiten des Vereinbarkeitsbegriffs hingewiesen werden: Die Vereinbarkeitsproblematik wurde (und wird) vor allem als ein (zeitliches) Problem der Frauen thematisiert und Antworten wurden überwiegend in der Verkürzung der Arbeitszeiten (Teilzeit) gesucht.³⁰ Erst in der jüngsten Zeit wird in der Debatte auch die Rolle des Vaters (Partners) in der Familien-, Sorge- und Versorgungsarbeit berücksichtigt.

Zudem umfasst der Begriff zunehmend auch die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege. Angesichts einer alternden Bevölkerung sowie hinsichtlich der Tatsache, dass Pflegebedürftige lange Zeit in ihren Familien von nächsten Angehörigen gepflegt werden, muss auch dieser Bereich unter vereinbarkeitspolitische Überlegungen fallen.³¹ Der Begriff der Vereinbarkeit soll in dieser Arbeit den Bereich „Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege“ mit einschließen, da für die Pflege eines Familienangehörigen überwiegend Frauen zuständig sind.³² Der Bereich der pflegenden Angehörigen ist bisher ein Bereich, der hinsichtlich der Besonderheiten der Pflegeversicherung, aber auch der Entlastung der Angehörigen untersucht wurde. Über die Verbindung von Arbeitszeitform mit Pflege ist wenig bekannt.³³ Daher wird die Pflege in vorliegender Arbeit verstärkt im 3. Abschnitt dieser Arbeit eine Rolle spielen, in dem die Perspektive der Personen, die *Care*-Arbeit leisten im Vordergrund steht.

²⁹ Zu einer Einordnung der vereinbarkeitspolitischen Maßnahmen in Deutschland der letzten Jahre in das Phasen- oder Parallelmodell vgl. Bothfeld (2005), S. 57.

³⁰ Vgl. Lepperhoff (2007), S. 161.

³¹ Amend-Wegmann (2003), S. 15.

³² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend- BMFSF (Hrsg.) (2006a), S. 96–98.

³³ Klenner/Pfahl (2008), S. 20.

Niedriglohnsektor

Als Niedriglohnschwelle wird meist der OECD-Standard benutzt, der diese unterhalb von zwei Dritteln des Bruttomedianlohns definiert.³⁴ In Deutschland hat seit den 90er Jahren der Bereich unterhalb der Niedriglohnschwelle deutlich zugenommen. Aktuelle Zahlen ergeben, dass bereits jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis in Deutschland in diesen Bereich fällt.³⁵ Dabei muss bei den verschiedenen Studien zum Niedriglohnbereich immer berücksichtigt werden, ob sie sich nur auf Vollzeitbeschäftigte oder auf alle abhängig Beschäftigten beziehen; ob diese sich nur auf die Haupterwerbstätigkeit beziehen oder auch die Nebentätigkeit dazugerechnet wird usw. Der Zusammenhang von geringfügiger Beschäftigung mit Niedriglohnbeschäftigung ist erkennbar, denn nach den neuesten Zahlen arbeiteten 2007 86,3 % der geringfügig Beschäftigten zu einem Niedriglohn.³⁶ Das bedeutet, dass in geringfügiger Beschäftigung, deren Anteil in den letzten Jahren im Zuge der Hartz-Reform gestiegen ist, Niedriglöhne die Regel darstellen.

Der Niedriglohnsektor lässt sich strukturieren nach Beschäftigten, die ein hohes sogenanntes Niedriglohnrisiko tragen, nach Branchen, aber auch nach der Arbeitsform. Im Zusammenhang damit steht der Begriff „atypische Beschäftigung“, unter die auch die Beschäftigungsform der geringfügigen Beschäftigung fällt. Unter atypischer Beschäftigung werden diejenigen Beschäftigungsverhältnisse zusammengefasst, die nicht den Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses³⁷ entsprechen. Dies kann zu einem erhöhten sozialen Risiko führen,³⁸ z. B. durch mangelnde soziale Sicherung oder geringe Beschäftigungsstabilität. In der politischen und wissenschaftlichen Bewertung des Niedriglohnsektors finden sich zwei kontroverse Positionen wieder: Einerseits wird eine zunehmende Einkommensdifferenzierung und Lohnflexibilisierung im Zuge einer globalisierten Wirtschaft als unvermeidlich gesehen, um Beschäftigungsverluste zu vermeiden.³⁹ Andererseits wird auf die mit dem Niedrig-

³⁴ Bosch/Kalina/Weinkopf (2009), S. 7.

³⁵ Kalina/Weinkopf (2009), S. 1.

³⁶ Kalina/Weinkopf (2009), S. 6.

³⁷ Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses sind z. B. Vollzeitätigkeit mit entsprechendem Einkommen, Integration in die sozialen Sicherungssysteme, unbefristetes Beschäftigungsverhältnis; vgl. Keller/Seifert (2007), S. 20.

³⁸ Keller/Seifert (2007), S. 12.

³⁹ Keller/Seifert (2007), S. 15.

lohnsektor verbundene, mangelnde soziale Absicherung und die damit einhergehenden individuellen Risiken hingewiesen.⁴⁰

1.2. Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich auf in Einleitung, theoretischen Rahmen, Analyse der beiden Gesetze - Hartz II und Familienleistungsgesetz – und ein Fazit.

Nach dieser Einleitung folgt zunächst eine Übersicht über den bereits angesprochenen theoretischen Rahmen (2) und eine Auseinandersetzung mit den Wohlfahrtsstaatstheorien in einem gleichstellungspolitischen Kontext.

In den beiden Hauptteilen der Arbeit werden die beiden Gesetze und deren Wirkungszusammenhänge analysiert.

Zunächst erfolgt eine Darstellung und Analyse der Rahmenbedingungen von geringfügiger Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung im Privathaushalt: Das „2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ schafft eine sozial- und abgabenrechtlich besonders geregelte Beschäftigungsform. Nach der Darstellung der Rahmenbedingungen (3.1) und der Reforminhalte (3.2) folgt eine Analyse der Neuregelung geringfügiger Beschäftigung hinsichtlich ihrer Wirkungen unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten (3.3). Hierbei wird die Perspektive der Beschäftigten in Minijobs bzw. haushaltsnahen Minijobs eingenommen.

Die Gesetzeswirkung wird unter folgenden Fragestellungen untersucht:

- Wer profitiert von dem Gesetz?
- Welche besondere Betroffenheit von Frauen lässt sich feststellen?
- Welche Aussagen lassen sich hinsichtlich der Kategorien „Vereinbarkeit“ und „Niedriglohnsektor“ treffen?

Daten aus der Minijobzentrale, der Bundesagentur für Arbeit und der Evaluation von Hartz II werden für die empirische Analyse herangezogen (3.4). Es wird hierbei nach gewerblichen Minijobs und Minijobs in Privathaushalten nur dann differenziert, wenn es Auffälligkeiten gibt. Die Ausweitung der Analyse auf gewerbliche Minijobs verdeutlicht die politischen Intentionen hinter dem Gesetz und dessen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen insgesamt – eine strikte Trennung

⁴⁰ Vgl. Kalina/Weinkopf (2008), S. 448.

dieser beiden in Hartz II geregelten Bereiche geringfügiger Beschäftigung ist aus diesem Grunde nicht sinnvoll.

Analog zum dritten Teil der Arbeit wird im vierten Abschnitt – ausgehend von den Rahmenbedingungen (4.1) und der Darstellung der Gesetzesinhalte des Familienleistungsgesetzes (4.2) – nach dessen Wirkungszusammenhängen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit (4.3) gefragt. Hier steht also die Perspektive der Haushalte und Personen, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, im Vordergrund. Analyseleitende Fragen sind:

- Wer nutzt haushaltsnahe Dienstleistungen?
- Welche Aussagen lassen sich hinsichtlich der Alters- und Einkommensstruktur der inanspruchnehmenden Haushalte treffen?
- Welche Bereiche der Haushalts- und Familienarbeit werden vor allem an andere Personen abgegeben?

Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass es über die Wirkung des Familienleistungsgesetzes noch kaum verlässliche Informationen gibt, da es erst seit 2009 in Kraft ist. Um dennoch zu einer Beantwortung der Fragen zu gelangen, werden Studien auf Grundlage von Haushaltsbefragungen wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) betrachtet, die sich auf Zeiträume vor der Einführung des Gesetzes beziehen. Diese Daten sind notwendig, um zu Aussagen über die Inanspruchnahme von und den Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen zu gelangen und die politischen Intentionen des Gesetzes verdeutlichen zu können. Dabei muss bemerkt werden, dass im Bereich des Privathaushaltes viele informelle Beschäftigungsverhältnisse existieren und die Datenlage den realen Markt nicht exakt abbildet.

Die beiden zu untersuchenden Gesetze, Hartz II und Familienleistungsgesetz, werden selektiv betrachtet, d. h. konkret werden in Hartz II nur die Regelungen hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung bzw. der geringfügigen Beschäftigung im Privathaushalt und im Familienleistungsgesetz nur die Regelungen hinsichtlich der erleichterten Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen in die Analyse einbezogen.⁴¹

⁴¹ Hartz II enthält neben der Regelung zu Minijobs u. a. die Förderung sogenannter „Ich-AGs“ und die Einrichtung einer Gleitzone, den Midijobs. Das Familienleistungsgesetz beinhaltet neben der Förderung familienunterstützender Dienstleistungen u. a. die Erhöhung des Kindergeldes und die Erhöhung des Kinderfreibetrags.

Im letzten Teil der Arbeit (5) wird eine abschließende Bewertung des Sachgegenstandes „*geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen*“ im Spannungsfeld der Politikfelder Arbeitsmarkt- und Familienpolitik unter *gleichstellungspolitischer Betrachtungsebene* vorgenommen. Dafür dienen die Kategorien der Vereinbarkeitsfrage und des Niedriglohnssektors. Zudem können mögliche Konvergenzen oder Divergenzen der Gesetze vergleichend betrachtet werden. Im Anschluss daran wird der Sachgegenstand geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen in einen breiteren Rahmen eingeordnet. Es wird danach gefragt, welchen Beitrag die Regelungen perspektivisch zu der Verteilung der Haushalts- und Sorgearbeit zwischen Arbeitsmarkt, Wohlfahrtsstaat und Familie und der Arbeitsmarktteilhabe von Frauen leisten.

2. THEORIEN DER VERGLEICHENDEN UND GESCHLECHTERKRITISCHEN WOHLFAHRTSSTAATSFORSCHUNG

Als bedeutsamer Referenzrahmen der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gilt die bereits 1990 erschienene Analyse „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ von Esping-Andersen.⁴² Der Autor befasst sich darin mit dem Zusammenhang von wohlfahrtsstaatlicher Politik und dem Arbeitsmarkt, indem er westliche Wohlfahrtsstaaten⁴³ hinsichtlich der Dimensionen *Dekommodifizierung*⁴⁴, verschiedener Muster der *Stratifizierung*⁴⁵, sowie den daraus resultierenden Arrangements von Staat, Markt und Familie im Wohlfahrtsstaatsregime klassifiziert. Als Wohlfahrtsstaatsregime bezeichnet Esping-Andersen

„(...) the institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape concurrent social-policy decisions, and even the response-and-demand structure of citizens and welfare consumers.“⁴⁶

Deutschland wurde von ihm in die Gruppe der „konservativ-korporatistischen“ Wohlfahrtsstaatstypen eingeordnet, die sich durch das System der gesetzlichen Sozialversicherungen⁴⁷ auszeichnen. Dieses Sozialversicherungsprinzip beruht zunächst auf der Teilhabe am Arbeitsmarkt: Leistungen werden an die zuvor durch Erwerbsarbeit erbrachten Beiträge gekoppelt. Es zeichnet sich durch eine „transferorientierte“ Sozialpolitik aus, d. h. der Fokus liegt auf Geldleistungen und weniger in der Bereitstellung von Dienstleistungen.⁴⁸ Ein weiteres Merkmal ist das Subsidiaritätsprinzip, d. h. der Staat greift erst dann ein, wenn die Unterstützung durch die Familie erschöpft ist. Frauenerwerbstätigkeit wird nicht gefördert und Leistungen für die Familie sollen zur Mutterschaft ermutigen. Dementsprechend sind Betreuungseinrichtungen naturgemäß unterentwickelt.⁴⁹ Das konservativ-korporatistische

⁴² Esping-Andersen (1990).

⁴³ Er unterscheidet anhand der drei Kriterien die Systeme der sozialen Sicherung der OECD-Staaten.

⁴⁴ Dekommodifizierung bezieht sich auf die Möglichkeit des sozial gesicherten Ausstiegs aus dem Arbeitsmarkt aus gesundheitlichen, familiären oder altersbedingten Gründen. Der Begriff beschreibt die Beziehung des oder der Einzelnen zum Arbeitsmarkt und bemisst die Qualität sozialer Rechte daran, nicht darauf angewiesen zu sein, seine Arbeitskraft als Ware auf dem Arbeitsmarkt verkaufen zu müssen; vgl. Esping-Andersen (1990), S. 3.

⁴⁵ Stratifizierung bezeichnet die Auswirkungen sozialpolitischer Leistungen auf die Sozialstruktur; die Ausprägung sozialer Ungleichheit.

⁴⁶ Esping-Andersen (1990), S. 80.

⁴⁷ Bei einigen Autoren daher auch als „Sozialversicherungsländer“ bezeichnet.

⁴⁸ Bussmaker/Kersbergen (1999).

⁴⁹ Esping-Andersen (1990), S. 27.

Regime stellt einen Mittelweg zwischen dem sozialdemokratischen und dem liberalen System⁵⁰ dar: Es ist weniger staatsinterventionistisch als das sozialdemokratische, aber aktiver hinsichtlich sozialpolitischer Leistungen als das liberale System.⁵¹

In seinem Frühwerk geht es Esping-Andersen in erster Linie um das Verhältnis von Staat und Markt bei der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Hier setzt die feministische Sozialstaatskritik an. Diese kritisiert an Esping-Andersens Analyse von Wohlfahrtsstaatstypen, dass er sich an marktlich entlohnter Erwerbsarbeit orientiert und dabei die Wohlfahrtsproduktion von Familien außer Acht lässt. Fragen danach, wer die Haushalts-, Sorge bzw. Familienarbeit leistet, und inwiefern sich Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Verteilung von *Care*-Arbeit⁵² zwischen Staat, Markt und Familie unterscheiden, erhalten in der Auseinandersetzung mit Esping-Andersen zunehmend Aufmerksamkeit. Zudem werden Lebenschancen von Frauen stärker in den Blick genommen.⁵³

Dabei gibt es zum einen den Ansatz, die Kategorie „Geschlecht“ in die Theorie Esping-Andersens einzuarbeiten. Am Dekommodifizierungsbegriff wird kritisiert, dass soziale Rechte an die Erwerbsbeteiligung gekoppelt sind und es wird vorgeschlagen ihn zu erweitern um die Kriterien „Zugang zu bezahlter Arbeit“ und „Möglichkeit einen unabhängigen Haushalt zu führen“⁵⁴. Dieser Dekommodifizierungsbegriff bedeutet dann nicht nur die Unabhängigkeit vom Markt, sondern auch die Unabhängigkeit von familiärer Unterstützung und die Möglichkeit einer unabhängigen Existenzsicherung für Frauen.⁵⁵

Eine alternative Kategorisierung zum Wohlfahrtsstaatsregime Esping-Andersens schlägt unter anderem⁵⁶ Jane Lewis vor, die auf Grundlage der geschlechtlichen Arbeitsteilung verschiedene idealtypische Modelle bildet.⁵⁷ Ausgehend davon, dass in

⁵⁰ Das konservativ-korporatistische System umschließt kontinentaleuropäische Staaten z. B. Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien; das liberale System die angelsächsischen Staaten USA, GB; das sozialdemokratische System die skandinavischen Staaten. Diese beiden letzten Typen werden im Folgenden nicht näher dargestellt.

⁵¹ Bussmaker/Kersbergen (1999), S. 17.

⁵² Vgl. FN 2.

⁵³ Ostner (1998), S. 228.

⁵⁴ Orloff (1993)

⁵⁵ Vgl. Orloff (1993), S. 318f.

⁵⁶ Als weiteres Beispiel eines Typologisierungsdiskurses kann z. B. Pfau-Effinger genannt werden, die in ihrer Klassifizierung zusätzlich die Ebene der kulturellen Prägung der verschiedenen Länderkonstellationen betont.

⁵⁷ Das „Ernährermodell“ wurde bereits 1994 durch Lewis/Ostner formuliert.

allen Wohlfahrtsstaaten nach dem 2. Weltkrieg das „männliche Ernährermodell“⁵⁸ vorherrschte,⁵⁹ fragt sie nach der Erwerbsintegration von Müttern, nach der Bereitstellung staatlicher Kinderbetreuung und nach der Stellung der Frau im Sozialversicherungssystem.⁶⁰ Dem männlichen Ernährermodell liegen folgende Annahmen zugrunde:

„(...) men having the primary responsibility to earn and women to care for the young and the old. Female dependence was inscribed in the model. The male breadwinner model [...] assumed regular and full male employment *and* stable families in which women would be provided for largely via their husbands' earnings and social contributions“.⁶¹

Dieses Modell galt auch im (west)deutschen⁶² Wohlfahrtsstaat, der sich bis in die 1980er Jahre dadurch auszeichnete, dass Kinderbetreuung vor allem innerhalb der Familie stattfand und Frauenerwerbstätigkeit nicht gefördert wurde. Aufgrund von veränderten Familienformen, der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und einem Wandel auf dem Arbeitsmarkt veränderte sich die Situation.

In Anlehnung an Lewis' Kategorisierung ist das vorherrschende Modell⁶³ der Arbeitsmarktintegration in den meisten europäischen Ländern das „modernisierte Ernährermodell“, in dem der Mann Vollzeit, die Frau (kurze oder lange) Teilzeit arbeitet und die Kinderbetreuung entweder weiterhin innerhalb der Familie oder aber durch staatliche Institutionen oder marktförmige Dienstleistungen geleistet wird.⁶⁴

Betrachtet man die Richtung zukünftiger Entwicklungen von Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Auswirkungen, so interessiert also neben der Art der Erwerbsbeteiligung von Frauen (in Vollzeit oder in Teilzeit, Qualität der Arbeitsverhältnisse usw.) auch die „andere“ Arbeit – die der Haushalts- und Familienarbeit.

In der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung wird vor allem der Frage nachgegangen, was nach dem männlichen Ernährermodell kommt.⁶⁵ Die aktuelle Richtung vieler wohlfahrtsstaatlicher *Policies*, so Lewis, folgt der Norm des *adult worker mo-*

⁵⁸ Im Original: „male breadwinner- female homemaker/carer.“

⁵⁹ Lewis (2001), S. 154.

⁶⁰ Nach Sainsbury (1999).

⁶¹ Lewis (2001), S. 153.

⁶² In der DDR dagegen war die Vollzeitbeschäftigung von Frauen der Regelfall und wurde durch entsprechende Rahmenbedingungen gefördert. Bis heute hat dies noch Auswirkungen z. B. auf die bessere Betreuungssituation in Ostdeutschland.

⁶³ Lewis (2001), S. 154.

⁶⁴ Klammer/Klenner (2004), S. 181.

⁶⁵ Für einen sehr guten Überblick dazu vgl. Leitner/Ostner/Schratzenstaller (2004), S. 9–28.

dels.⁶⁶ Dieses ist dadurch geprägt, dass von allen Erwerbsfähigen erwartet wird, zu arbeiten. In einigen *Policies* verschiedener europäischer Staaten zum Umbau des Wohlfahrtsstaates sieht Lewis diese Vorstellung bereits umgesetzt, so z. B. in der Betonung der individuellen Eigenverantwortung und in Aktivierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.⁶⁷

Sie erkennt

„[a] gap between the ‚one- and-a-half-earner‘ family, that characterizes labor market behavior (...) and the set of social policy assumptions that increasingly tend to assume full individualization.“⁶⁸

Sie zeigt aber auch die mit dem *adult worker model* einhergehenden problematischen Nebeneffekte. Zum einen seien die *Policies*, die Männer und Frauen gleichermaßen als Erwerbsfähige behandeln, geschlechtsneutral.⁶⁹ Sie vernachlässigten die nach wie vor ungleiche Verteilung von unbezahlter Arbeit und die damit verbundenen ungleichen Erwerbschancen von Frauen, die aus der Ungleichbewertung der Haushalts- und Betreuungsarbeit resultierten. Zudem bemerkt sie, dass die „Verberruflichung“ der Haushalts- und Sorgearbeit, die damit einhergeht, meist schlecht bezahlt sei und überwiegend von Frauen geleistet werde. Damit entstehe ein geschlechtsspezifisch gespaltener Arbeitsmarkt.⁷⁰

Weitere Kategorien innerhalb des „Wohlfahrtsstaatsdreiecks“ aus Staat, Markt und Familie, die in Reaktion auf Esping-Andersen eingeführt wurden, sind die des „*Familialismus*“ und der „*Defamilialisierung*“. Damit Frauen gleichwertig auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können, bedürfe es zunächst deren Freistellung von der Familienarbeit. Das heißt, sie müssten „defamilialisiert“ werden, z. B. durch Bereitstellung sozialer Dienstleistungen.⁷¹

Leitner, die mit dem Ansatz des Familialismus und der Defamilialisierung arbeitet, bewertet Care-Politiken in verschiedenen europäischen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich ihrer geschlechtergerechten Implikationen. Leitner unterscheidet Formen des

⁶⁶ Mit diesem Begriff bezeichnet Lewis (2004, S. 63) eine Norm, die sie hinter den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Leitlinien der EU und ihrer Mitgliedsstaaten erkennt. Danach wird von Mann und Frau erwartet, ein Einkommen zu erwerben. Lewis nennt verschiedene Varianten der Arbeitsmarktindividualisierung, die sich hinter dem Begriff verbergen.

⁶⁷ Als Bsp. nennt sie z. B. die „make work pay“ Maßnahmen der OECD und die Betonung der Arbeitsmarktintegration aller Erwerbsfähigen durch die Europäische Kommission (Lewis 2004, S. 73).

⁶⁸ Lewis (2001), S. 154.

⁶⁹ Lewis (2004), S. 75.

⁷⁰ Lewis (2004), S. 78.

⁷¹ Leitner/Ostner/Schratzenstaller (2004), S. 16.

„Familialismus“ bzw. der „Defamilialisierung“ anhand verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Politiken, die die Familie entweder von ihren Pflege- und Betreuungsleistungen befreien oder diese darin stärken und kommt damit zu einem differenzierten Bild.⁷² Sie weist darauf hin, dass die familiäre Betreuungsarbeit überwiegend von Frauen geleistet wird und die Betreuungsfunktion deswegen ein „gendered subject per se“ darstelle.⁷³ Demnach bewertet sie die verschiedenen *Care-Policies* hinsichtlich ihrer Geschlechtersensibilität aus Perspektive der Personen, die die Sorge- und Betreuungsarbeit leisten. Das von ihr vorgeschlagene Bewertungsraster sieht folgendermaßen aus:

- a) Inwiefern gelingt es, für die betreuende Person eine eigenständige Existenzsicherung⁷⁴ aufzubauen?
- b) Inwiefern gelingt es, den Wiedereinstieg in die Berufstätigkeit nach entsprechenden Familienzeiten zu fördern?
- c) Inwiefern liefern *Policies* Anreize für eine geschlechtergerechte Arbeitsteilung?
- d) Zudem fragt sie nach den schichtspezifischen Auswirkungen der *Policies*: Wer profitiert von bestimmten Regelungen und wer nicht, bzw. welche (intendierten oder nichtintendierten Nachteile) bringen sie mit sich?⁷⁵

Auch Esping-Andersen hat in Reaktion auf die feministische Kritik sein Modell erweitert und das Konzept des Familialismus in seinen neueren Werken übernommen.⁷⁶ Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, denen Wohlfahrtsstaaten am Anfang des 21. Jahrhunderts gegenüberstehen, betrachtet er die Förderung der Frauenerwerbsquote, wie auch die frühkindliche Bildung und Betreuung als elementar. Als „familialistische Systeme“ bezeichnet er diejenigen, in denen Familienarbeit weitgehend innerhalb der Familie geleistet wird.⁷⁷ „Defamilialisierende Systeme“ hingegen bauen die Betreuung entweder durch staatliche Angebote oder marktförmig aus, damit die Frau von ihren familialen Aufgaben befreit und sie für den Ar-

⁷² Leitner (2003).

⁷³ Leitner (2003), S. 365.

⁷⁴ Leitner definiert ein existenzsicherndes Einkommen angelehnt an das soziokulturelle Existenzminimum, das sich dem Regelsatz der Grundsicherung für Arbeitslose plus den durchschnittlichen Kosten für Wohnung und Heizung ergibt; Leitner (2009), S. 379.

⁷⁵ Vgl. Leitner (2009), S. 376.

⁷⁶ Esping-Andersen (1999).

⁷⁷ Esping-Andersen ordnet auch Deutschland hier ein.

beitsmarkt verfügbar ist, während gleichzeitig neue Arbeitsplätze in den personen-nahen und haushaltsnahen Dienstleistungen entstehen.⁷⁸ Den Familialismus betrachtet er als gescheitert und fordert eine Politik der „*Entfamiliarisierung*“:

„Wir müssen Praktiken einführen, die traditionellerweise die von den Familien selbst erbrachten Leistungen nach und nach übernehmen und externalisieren.“⁷⁹

Probleme, die er mit dem Familialismus verbunden sieht, beziehen sich auf Familiengründungen und das Arbeitsangebot, zu denen sich der Familialismus kontraproduktiv verhalte. Damit ziehe er niedrige Geburtenraten, ein niedriges Haushaltseinkommen und eine höhere Armutsrate nach sich ziehe. Zudem verschwende er Humankapital, indem er die Erwerbstätigkeit gebildeter Frauen nicht unterstütze.⁸⁰ Er bezeichnet den Familialismus demnach als „Achillesferse“ des Wohlfahrtsstaates:

„Lower levels of paid female employment mean also a smaller tax base; and low fertility now threatens the basic financial viability of welfare states in the future.“⁸¹

Die theoretischen Ansätze dienen als Analyserahmen, um exemplarisch die beiden hier im Mittelpunkt stehenden Gesetze – das „2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und das „Familienleistungsgesetz“ - im Spannungsfeld von Familien- und Arbeitsmarktpolitik zu bewerten. In der Untersuchung sollen die Gesetze hinsichtlich ihrer gleichstellungspolitischen Intentionen befragt werden.

- Stärken oder schwächen sie die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie d. h. wirken sie familiarisierend oder defamiliarisierend?
- Stärken sie die Funktion der Familie, des Staates oder des freien Marktes für die Betreuungsarbeit, insbesondere angesichts der Entwicklung hin zu einem *adult worker model* und der sich damit verschärfenden Vereinbarkeitsproblematik?
- Fördern sie eine Erwerbsbeteiligung von Frauen (wirken sie kommodifizierend) und deren eigenständige Existenzsicherung unabhängig von der Familie?

⁷⁸ Esping-Andersen (1999), S. 51.

⁷⁹ Esping-Andersen (2006), S. 57.

⁸⁰ Esping-Andersen (1999).

⁸¹ Esping-Andersen (1999), S. 70.

- Ist der Übergang vom Ernährermodell zum Erwerbstätigenmodell (*adult worker model*) zwangsläufig verbunden mit dem Ausbau haushaltsnaher und familienunterstützender Dienstleistungen?
- Inwiefern passt der Ausbau eines Niedriglohnsektors in diesen Übergang?

Bei den folgenden Gesetzesanalysen ermöglichen diese Fragen eine bessere Beschreibung der Entwicklungen und dienen zudem als Bewertungsraster.

3. DIE BESCHÄFTIGTENSEITE: NEUREGELUNG GERINGFÜGIGER BESCHÄFTIGUNG IM 2. GESETZ FÜR MODERNE DIENSTLEISTUNGEN AM ARBEITSMARKT (HARTZ II)

Nach einer kurzen Darstellung der alten Regelung der geringfügigen Beschäftigung werden in diesem Kapitel die Neuregelungen im „2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (im Folgenden: Hartz II) analysiert, insbesondere im Hinblick auf die Betroffenheit von Frauen. Danach wird der Blick auf die Auswirkung des Gesetzes gelenkt, wiederum mit Perspektive auf die Kategorien der Vereinbarkeit und des Niedriglohnsektors mit den damit verbundenen Wirkungen für Frauen bzw. Frauen mit Verantwortung für Haushalts- und Sorgearbeit.⁸²

3.1. Vorgeschichte und Hintergrund

Um zu zeigen, weshalb die Arbeitsform der geringfügigen Beschäftigung von politischer Relevanz ist, lohnt es sich zunächst zu betrachten, wie geringfügige Beschäftigung vor der Neuregelung im Hartz II-Gesetz ausgestaltet war.

In der Bundesrepublik Deutschland sind prinzipiell alle abhängig Beschäftigten in den Systemen der Renten,- Kranken,- Arbeitslosen- und Pflegeversicherung pflichtversichert.⁸³ Die geringfügige Beschäftigung stellt dabei eine Ausnahme dar. Es handelt sich bei ihr um eine Arbeitsform, die sich durch eine bestimmte Einkommensgrenze sowie die Ausnahme aus der Sozialversicherungspflicht auszeichnet. Erstmals wurde geringfügige Beschäftigung 1977 geregelt,⁸⁴ um Arbeitskräftereserven bei nichterwerbstätigen Hausfrauen, RentnerInnen, SchülerInnen und StudentInnen zu mobilisieren.⁸⁵ Geringfügig Beschäftigte waren in der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung versicherungsfrei. Ursprünglich als eine Art Zuverdienstmöglichkeit geplant, nahm diese Beschäftigungsform seit den

⁸² Bislang liegen kaum Erkenntnisse über die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Verbindung mit der Arbeitsform der geringfügigen Beschäftigung vor. Daher wird in diesem Abschnitt nicht explizit auf die Vereinbarkeit von Pflegenden durch eine geringfügige Beschäftigung eingegangen. Die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege wird im 3. Abschnitt dieser Arbeit stärker fokussiert.

⁸³ Vgl. Bittner/Dingeldey/Strauf u. a. (1998), S. 8.

⁸⁴ Kossens/Steck (2003), S. 9.

⁸⁵ RWI (2004), S. 17; Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S. 23.

1990er Jahren kontinuierlich zu⁸⁶ und entwickelte sich zu einem bedeutsamen Segment des deutschen Arbeitsmarktes.⁸⁷ Sie war arbeitsmarktpolitisch und sozialversicherungsrechtlich jedoch umstritten.⁸⁸ Als kritisch wurde daran die Substitution regulärer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in geringfügige Beschäftigung und die Einnahmeausfälle der Sozialversicherungen gesehen.⁸⁹ Zudem machten die Kritiker geringfügiger Beschäftigung auch auf die mangelnde Absicherung der Beschäftigten aufmerksam.⁹⁰

Vorgängerregelung 1999

Bereits 1999 wurde die Arbeitsform der geringfügigen Beschäftigung durch die rot-grüne Bundesregierung reformiert. Das Ziel der damaligen Reform war es, die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung mittelfristig zu verhindern und damit den befürchteten Einnahmeausfällen in den Sozialversicherungen entgegenzuwirken.⁹¹ Zentrale Elemente des „Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ vom 24. März 1999⁹² sind eine einheitliche Einkommensgrenze von 630 DM (325 Euro), eine Wochenarbeitszeitgrenze von maximal 15 Stunden und eine erweiterte Zusammenrechnung, so dass geringfügige Beschäftigung nicht mehr sozialversicherungsfrei neben einer Hauptbeschäftigung ausgeübt werden kann.⁹³ Zudem sind die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum Teil einer Sozialversicherungspflicht unterworfen⁹⁴ und die Beschäftigten haben die Möglichkeit, ihre Beiträge auf den vollen Satz in die Rentenversicherung aufzustoßen, um die vollen Ansprüche zu erwerben. Um der schon immer hohen Frauenquote in geringfügiger Beschäftigung Rechnung zu tragen, bleiben die Einkünfte aus einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung bei Verheirateten anrechnungsfrei. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, dies solle insbesondere „auch für verheiratete

⁸⁶ Dingeldey (2000), S. 93.

⁸⁷ Nach einer Studie des ISG von 1997 im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung kam es im Zeitraum von 1992–1997 zu einem Anstieg von 26,5 % und 1997 waren 5,6 Millionen Erwerbstätige geringfügig beschäftigt; vgl. BT-Drs. 14/280, S.10.

⁸⁸ Kossens/Steck (2003), S. 9.

⁸⁹ Bäcker/Koch (2003a), S. 95; RWI (2004), S. 17.

⁹⁰ Weinkopf (2003), S. 4.

⁹¹ BT-Drs. 14/280, S. 1.

⁹² „Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ vom 24. März 1999. (BGBl. I S. 388)

⁹³ Kossens/Steck (2003), S. 9.

⁹⁴ Der Arbeitgeber zahlt pauschale Sozialversicherungsbeiträge von 22% des Bruttoentgelts (davon 10% an die GKV und 12% an die GRV). Daraus ergeben sich minimale Anwartschaften in die GRV.

und alleinstehende Frauen den Neu- und Wiedereinstieg in eine Berufstätigkeit fördern und erleichtern.“⁹⁵ Im „Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ ging es also darum, die als kritisch betrachteten Entwicklungen der sehr kurzen Teilzeit⁹⁶ im unteren Einkommensbereich zu korrigieren, diese Form „mittelfristig einzudämmen“⁹⁷ und die soziale Absicherung der geringfügig Beschäftigten zu verbessern. Die beiden damaligen Regierungsparteien, SPD und Grüne, hatten als Opposition immer wieder problematisiert, dass sich geringfügige Beschäftigung zu einem Segment des Arbeitsmarktes entwickelt hatte, in dem vor allem Frauen arbeiteten und das sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängte.⁹⁸ Kritisiert wurde das Gesetz von 1999 vor allem von der Wirtschaft. Die Reform der geringfügigen Beschäftigung bedeute eine unzumutbare Verteuerung und würde durch höhere Abgaben für die Beschäftigten unattraktiv.⁹⁹

Hartz-Kommission

Warum wurde die geringfügige Beschäftigung unter denselben Regierungsparteien im Rahmen von Hartz II im Jahre 2003 erneut reformiert?

Ausgelöst durch den sogenannten „Vermittlungsskandal“ Anfang des Jahres 2002¹⁰⁰ beschloss die rot-grüne Bundesregierung einen „Zweistufenplan für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.¹⁰¹ Im Zuge dessen wurde am 22.2.2002 die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (die sogenannte Hartz-Kommission) eingesetzt, deren Auftrag es war, „die Schaffung von Arbeitsplätzen durch effizientere Arbeitsmarktpolitik“ zu unterstützen.¹⁰² Schon vor Einsetzen der Kommission herrschte Konsens über den Reformbedarf der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Im ursprünglichen Konzept der Kommission erhoffte man sich durch die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung das Arbeitskräfteangebot zu erweitern. Vor allem für die Gruppe der gering qualifizierten Er-

⁹⁵ BT-Drs. 14/280, S. 11.

⁹⁶ Teilweise wird geringfügige Beschäftigung, die letztlich eine Variante der Teilzeit darstellt, als kurze bzw. marginale Teilzeit bezeichnet.

⁹⁷ BT-Drs. 14/280, S. 10.

⁹⁸ Bäcker/Koch (2004), S. 88.

⁹⁹ Pfeiffer/Pott/Vennebusch (2007), S. 8.

¹⁰⁰ Durch den Bundesrechnungshof wurden geschönte Statistiken als Vermittlungserfolge von Arbeitslosen bei verschiedenen Arbeitsämtern aufgedeckt.

¹⁰¹ Kull/Riedmüller (2007), S. 92.

¹⁰² Jann/Schmid (2004), S. 9.

werbsfähigen sollte neue Beschäftigung geschaffen werden. Gleichzeitig sah man die sogenannten „Minijobs“¹⁰³ als ein geeignetes Mittel, um irreguläre Beschäftigung in Privathaushalten in legale Beschäftigungsverhältnisse zu überführen. Dies sollte dadurch geschehen, dass die Dienstleistungen durch niedrigere Löhne und durch eine besondere Subventionierung für Arbeitgeber bezahlbarer würden.¹⁰⁴

In den Vorschlägen der Kommission heißt es:

„(...) die ‚Mini-Jobs‘ bieten einen attraktiven Rahmen für die Erbringung der Dienstleistungen. Es gibt auch ein *Recht auf einfache Arbeit*. Viele Menschen wollen oder können nicht weiter qualifiziert werden“ [eigene Hervorhebung].¹⁰⁵

Konkrete Vorschläge der Hartz-Kommission hinsichtlich geringfügiger Beschäftigung bezogen sich auf den Bereich der Privathaushalte. Hier sollte eine besondere Form der geringfügigen Beschäftigung eingeführt werden, die für zuvor arbeitslose Erwerbsfähige Steuer- und Beitragsfreiheit vorsah. Für Privathaushalte als Arbeitgeber wurden eine pauschale Abgabe von 10% und eine steuerliche Förderung vorgeschlagen.¹⁰⁶ Die Vorschläge der Kommission zielten also allein auf eine Spezialform der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten für Arbeitslose und Nichterwerbstätige ab.¹⁰⁷ Zwar wurde im Bericht der Kommission „bei positiven Arbeitsmarktwirkungen (...) eine Ausweitung auf andere Tätigkeitsgruppen“ erwogen, aber konkrete Vorschläge wurden dafür nicht erbracht.¹⁰⁸

In einem breiteren Rahmen setzt diese Strategie auf eine Lösung der Probleme des Arbeitsmarktes durch Beschäftigung im Dienstleistungssektor und Ausbau des Niedriglohnbereichs.¹⁰⁹ Die Arbeit der Hartz-Kommission ist vor dem Hintergrund einer Debatte in Politik und Wirtschaft über die Problematik, dass Deutschland aufgrund seiner hohen Lohnkosten nicht international wettbewerbsfähig sei, entstanden. Der

¹⁰³ Eine analoge Argumentation gilt für die Ich-AGs als Beschäftigungsform, die auf die Reduzierung der informellen Beschäftigung Arbeitsloser zielt.

¹⁰⁴ vgl. Baatz/Satilmis (2005), S. 211.

¹⁰⁵ Hartz u. a. (2002), S. 41.

¹⁰⁶ Weinkopf (2003a), S. 2.; Hartz u. a. (2002), S. 169 f.

¹⁰⁷ Hartz u. a. (2002), S. 163. (Als Nichterwerbstätige werden die Personen zwischen 14 und 65 Jahren bezeichnet, die weder erwerbstätig noch arbeitslos gemeldet sind. Dazu zählen neben Studierenden, SchülerInnen und RentnerInnen auch Personen in Erziehungszeit. Nichterwerbspersonen, die Arbeit suchen oder eine Erwerbswunsch haben, zählen zur sogenannten stillen Reserve; vgl. Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. 2005, S. 124f.).

¹⁰⁸ Hartz u. a. (2002), S. 170.

¹⁰⁹ Bäcker/Koch (2004), S. 87.

„Faktor Arbeit“ sollte billiger werden.¹¹⁰ Die These der „sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit“ besagt, dass Arbeitsverhältnisse im Bereich der einfachen Dienstleistungen zu wenig ausgeschöpft werden, da zu viele arbeitsrechtliche Regulierungen, Beiträge und sozialstaatliche Transfers dem entgegenstünden.¹¹¹ Das Konzept des Abbaus der Arbeitslosigkeit durch Absenkung der Arbeitskosten stellt also einen Kausalzusammenhang zwischen Lohnhöhe, Arbeitslosigkeit und Höhe der Transferleistungen her.¹¹² Zudem wurden im Bereich der „einfachen“ Dienstleistungstätigkeiten ein großes Potential für mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte erwartet und besonders Privathaushalte als Arbeitgeber herausgestellt.¹¹³

Die Strategie des Ausbaus von Dienstleistungen durch niedrige Löhne und als Beschäftigungsmöglichkeit für formal gering Qualifizierte kann kritisch gesehen werden. Dies gilt in erster Linie für die haushalts- und personennahen Dienstleistungen,¹¹⁴ die aufgrund dieser Abwertung schlecht entlohnt werden. Hinter der Klassifizierung „einfach“ verbirgt sich die Annahme, dass es Tätigkeiten seien, für die es keine formale Qualifikation brauche und sie deshalb jede/r ausüben könne. Aus gleichstellungspolitischer Sicht sind diese Annahmen problematisch, denn es handelt sich bei den als „einfach“ konnotierten Tätigkeiten um Segmente des Arbeitsmarktes, in denen ein sehr hoher Frauenanteil zu verzeichnen ist.¹¹⁵ Diese Implikationen erklären bereits, warum insbesondere die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung im Rahmen von Hartz II einen der Hauptkritikpunkte an den Hartzgesetzen aus gleichstellungspolitischer Perspektive darstellt.

3.2. Die Reform geringfügiger Beschäftigung im Rahmen von Hartz II

War es im Gesetz 1999 noch das erklärte Ziel, die mit der geringfügigen Beschäftigung einhergehenden negativen Nebeneffekte einzugrenzen, hoffte man nun auf den Abbau der Arbeitslosigkeit durch die Ausweitung dieser Beschäftigungsform. So

¹¹⁰ Knapp (2004), S. 6.

¹¹¹ Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 516.

¹¹² Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 594.

¹¹³ Vgl. Hieming/Jaehrling/Kalina u. a. (2006), S. 208; RWI (2004), S. 21; Zimmermann (2003), S. 21.

¹¹⁴ Ein völlig anderes Leitbild dominiert bei der Förderung der wissens-, informations-, und kommunikationsbasierten Dienstleistungen mit einem hohen Männeranteil. Demnach kann man von einem „zweigeteilten Dienstleistungssektor“ sprechen, vgl. Scheele (2002), S.250; Baatz/Satilmis (2005), S. 206 f.

¹¹⁵ Vgl. Baatz/Satilmis (2005), S. 208.

stellen Bäcker/Koch treffend fest: „Damit wird das, was [davor] noch als Fehlentwicklung eingeschätzt wurde, zum beschäftigungspolitischen Wunschziel.“¹¹⁶

Auf Grundlage des Abschlussberichts der Hartz-Kommission wurde am 5.11.2002 das Gesetzgebungsverfahren für Hartz I und II durch zwei Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen eingeleitet. Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ umfasste den zustimmungspflichtigen Teil der beiden Gesetze.¹¹⁷ Als übergeordnetes Ziel der Hartz-Reformen erhob der Gesetzgeber den Anspruch, die Grundlage für die „Herstellung einer neuen Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ zu legen.¹¹⁸ Hinter einer schnelleren und besseren Arbeitsvermittlung und Änderungen im Leistungsrecht, ausgedrückt im Leitbild des „Förderns und Forderns“ stand das Ziel der Vermeidung und des Abbaus von Arbeitslosigkeit. Dafür sollten die Vorschläge der Hartz Kommission möglichst „eins zu eins“ umgesetzt werden.¹¹⁹ Neben der Schaffung von Arbeitsplätzen ging es auch um die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Dazu zählten die Förderung atypischer und selbstständiger Beschäftigung bzw. Flexibilisierung.¹²⁰ Neben der Beschäftigungsförderung bestimmter Personengruppen (Förderung von ExistenzgründerInnen durch Ich-AGs)¹²¹ und der Förderung von Leiharbeit¹²² konzentrierte man sich auf Beschäftigungsverhältnisse, die sich auf bestimmte Einkommen beziehen (Mini- und Midijobs). Im Folgenden werden nur die Ziele und Inhalte der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wie sie im Rahmen von Hartz II formuliert wurden, behandelt.

Ziele und Inhalte

Der Gesetzentwurf der damaligen rot-grünen Bundesregierung vom 5.11.2002 sah nur die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten vor, mit einer Geringfügigkeitsgrenze von 500 Euro. Er war damit an die Vorschläge der Hartz- Kommission angelehnt. Wörtlich heißt es im Gesetzentwurf:

¹¹⁶ Bäcker/Koch (2004), S. 95.

¹¹⁷ Kossens/Steck (2003), S. 5.

¹¹⁸ BT-Drs. 15/26, S. 18.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Seifert (2005), S. 21.

¹²¹ Im 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

¹²² Im Rahmen der Einrichtung von sog. *Personal Service Agenturen* in allen Jobcentern (im 1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

„In Deutschland werden bestimmte Segmente im wachsenden Dienstleistungssektor bisher nur sehr unzureichend für die Erschließung zusätzlicher regulärer Beschäftigungsmöglichkeiten genutzt. Diese müssen (...) im Interesse der Eröffnung von Beschäftigungsperspektiven für geringer qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zielgerichtet erschlossen werden. (...) insbesondere im Bereich der hauswirtschaftlichen Dienstleistungen [lassen sich] eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. Arbeitsplätzen gewinnen.“¹²³

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ziele und die beschäftigungspolitische Strategie der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse deutlich. Durch das Ziel der „Erschließung bestimmter Segmente im wachsenden Dienstleistungssektor“ erhoffte man sich Beschäftigungsmöglichkeiten für „geringer qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ im Niedriglohnbereich. Mit der Beschränkung auf die Privathaushalte war damit ein weiteres Ziel verbunden, nämlich die Eindämmung der irregulären Beschäftigung in Privathaushalten. Durch das Gesetz sollten Anreize für Haushalte als Arbeitgeber und Beschäftigte in Privathaushalten geschaffen werden, die Arbeitsverhältnisse legal anzumelden. Dies sollte durch eine sozialrechtliche Begünstigung der ArbeitnehmerInnen durch geringere Abgaben und durch eine steuerliche Förderung von Privathaushalten als Arbeitgeber gelingen. Als weiteren Anreiz wollte man die bürokratischen Hürden, die mit einer Anmeldung verbunden sind, so gering wie möglich halten und dazu ein vereinfachtes Anmeldeverfahren einführen.¹²⁴ Weiterhin ist im Gesetzentwurf die Rede von der „Flexibilität“, die die Minijobs ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnen bieten würde.¹²⁵ Dies deutet auf eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes hin.

Als der Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung im unionsgeführten Bundesrat keine Zustimmung erhielt, wurde der Vermittlungsausschuss mit dem Ziel einer kompletten Überarbeitung angerufen. Somit wurde das Konzept der CDU/CSU-Fraktion, das diese in ihrem Gesetzentwurf vom 5.11.2002 zu sogenannten „kleinen Jobs“ vorgelegt hatte,¹²⁶ wie Brandt anmerkt, „ohne öffentliche Diskussion“ zu großen Teilen übernommen.¹²⁷ In Folge dessen wurde das Gesetz „um eine komplette

¹²³ BT-Drs. 15/26, S.19.

¹²⁴ BT-Drs. 15/26, S. 24.

¹²⁵ BT-Drs. 15/26, S. 19.

¹²⁶ BT.-Drs. 15/23.

¹²⁷ Brandt (2005), S.15; RWI (2004): S. 15.

Novellierung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ erweitert.¹²⁸ Im Vermittlungsausschuss wurde u. a. eine Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf alle Beschäftigungsbereiche und die erneute Einführung der Abgabefreiheit für eine geringfügige Nebentätigkeit beschlossen.¹²⁹

Das Gesetz geht damit weit über den rot-grünen Gesetzentwurf hinaus, der nur Sonderregelungen für die geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt vorsah:

„(...) aus der Speziallösung für die Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen als Haushaltshilfen [wurde] buchstäblich über Nacht eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung.“¹³⁰

Die endgültige Reform der geringfügigen Beschäftigung lässt sich in drei zentralen Zielen zusammenfassen: Erstens sollten durch mehr Flexibilität Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen werden. Zweitens sollten diese für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und insbesondere von niedrig qualifizierten Arbeitslosen eine „Brückenfunktion“ in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung darstellen. Und drittens hoffte man auf die Legalisierung von illegaler Beschäftigung, insbesondere durch die Förderung von Minijobs in Privathaushalten,¹³¹ deren Beschäftigungspotential genutzt werden sollte.¹³²

Weinkopf bemerkt, dass in der Diskussion um die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung – im Gegensatz zur Debatte vor der Reform 1999 – frauenpolitische Argumente sowie Argumente der Erosion sozialer Sicherungssysteme so gut wie keine Rolle mehr spielten. Demgegenüber hatte das Argument der Eindämmung nicht deklarerter Beschäftigung weitaus höheres Gewicht.¹³³

In der folgenden Darstellung werden die wesentlichen Änderungen der Neuregelung zusammengefasst:

Seit dem 1.4.2003 gelten folgende Eckpunkte der geringfügigen Beschäftigung:¹³⁴

- Die Geringfügigkeitsgrenze wurde von 325 Euro auf 400 Euro monatlich erhöht. Die Arbeitszeitbegrenzung von 15 Wochenstunden wurde aufgehoben.
- Für Arbeitnehmer ist geringfügige Beschäftigung (sogenannte Minijobs) steuer- und sozialabgabenfrei: Dabei werden mehrere Minijobs zusammengerechnet

¹²⁸ Oschmiansky (2004), S. 56.

¹²⁹ Brandt (2005), S. 15.

¹³⁰ Weinkopf (2003a), S. 2.

¹³¹ Vgl. Bäcker (2006), S. 255).

¹³² Vgl. Pfeiffer/Pott/Vennebusch (2007), S.8; Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S. 21.

¹³³ Weinkopf (2003a), S. 5.

¹³⁴ Vgl. Bundesgesetzblatt 4621 „Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

und sind abgabepflichtig ab 400,01 Euro (statt wie bisher 325,01 Euro).

- Für Arbeitnehmer mit sozialversicherungspflichtiger Hauptbeschäftigung wird eine geringfügige Nebenbeschäftigung abgabefrei.¹³⁵ Sie wird nicht mit der Hauptbeschäftigung zusammengerechnet.
- Für Arbeitgeber wurde eine pauschale Abgabe von 25 % des gezahlten Lohnes festgelegt. Davon gehen 12 % an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV),¹³⁶ 11 % an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)¹³⁷ und 2 % sind einheitliche Pauschalsteuern.¹³⁸ Die Arbeitgeberabgaben wurden im Juli 2006¹³⁹ auf 30 % erhöht (15 % GRV, 13 % GKV und 2 % Steuern).
- Für geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten (haushaltsnahe Minijobs) wurden Sonderregelungen eingeführt: Die Pauschalabgaben des Arbeitgebers wurden auf 12 % reduziert (Beiträge zur GKV und GRV von jeweils 5 % des Arbeitsentgelts und 2 % Steuern). Zugleich wurde eine steuerliche Förderung für die Beschäftigung in Privathaushalten eingeführt: Privathaushalte können nach § 35a EStG 10 % der Kosten für Minijobs von ihrer Steuerschuld absetzen (maximal 510 Euro im Jahr; bei Inanspruchnahme eines Dienstleistungsunternehmens 20 % und höchstens 600 Euro im Jahr).¹⁴⁰ Nach § 8a SGB IV gelten die Sonderregelungen für den Privathaushalt für alle jene Tätigkeiten, die „durch einen Privathaushalt begründet und gewöhnlich durch Mitglieder des Haushalts erledigt“ werden. Zudem wurde ein vereinfachtes Meldeverfahren eingeführt.¹⁴¹
- Für ein Einkommen zwischen 400,01 Euro und 800 Euro wird eine Gleitzone eingeführt (sogenannte Midijobs): Dabei steigt der Beitragssatz der Arbeitneh-

¹³⁵ Wie schon vor der Neuregelung 1999.

¹³⁶ Arbeitnehmer haben nach wie vor die Möglichkeit den Pauschalbetrag des Arbeitnehmers zur GRV auf den vollen Beitrag aufzustocken, um dadurch volle Leistungsansprüche aus der GRV zu erwerben.

¹³⁷ Bei gesetzlich Krankenversicherten, auch bei Familienversicherten.

¹³⁸ Darin sind neben Lohnsteuer auch Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer enthalten.

¹³⁹ Im Haushaltsbegleitgesetz 2006.

¹⁴⁰ Im Familienleistungsgesetz vom 1.1.2009 wurde dieser Satz nochmals erhöht auf 20 % und maximal 510 Euro.

¹⁴¹ Grundlage des Verfahrens bildet der Haushaltsscheck, der Vordruck für die An- und Abmeldung der Beschäftigten zur Sozialversicherung. Das Formular enthält im Gegensatz zur üblichen „Meldung zur Sozialversicherung“ reduzierte Angaben. Bei Eingang übernimmt die Minijobzentrale die Anmeldung zur gesetzlichen Unfallversicherung sowie Beitragsabrechnung und Beitragseinzug. Vgl. Metzger/Pfeiffer (2009), S. 306.

mer sukzessive an. Er beginnt bei 4% bis er bei 800 Euro den vollen Satz von 21% erreicht.¹⁴² Für Arbeitgeber gilt der volle Beitragsatz zur Sozialversicherung.

- Das Melde- und Abgabenverfahren für Arbeitgeber wurde vereinfacht: Zentrale Einzugs- und Meldestelle für geringfügige Beschäftigung ist die Minijobzentrale bei der Bundesknappschaft.

Quelle: nach Rudolph, Helmut (2003), Mini- und Midi-Jobs- Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB-Kurzbericht Nr. 6; BA – Bundesagentur für Arbeit (2007): Mini- und Midijobs in Deutschland, Nürnberg.

Im Folgenden werden nur explizit die geringfügige Beschäftigung (Minijobs)¹⁴³ bzw. die geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten (haushaltsnahe Minijobs)¹⁴⁴ und deren gleichstellungspolitische Auswirkungen untersucht.¹⁴⁵ Anhand dieser Beschäftigungsformen kann gezeigt werden, dass die Regelungen mit problematischen Auswirkungen auf die Erwerbsintegration von Frauen verbunden ist.

3.3. Die Auswirkungen von Hartz II aus gleichstellungspolitischer Perspektive

Es wird im Folgenden analysiert, wer von den Regelungen profitiert, wie sie sich auf die Arbeitsmarktteilhabe von Frauen bzw. Müttern auswirken und schließlich, welches Familien- und Geschlechtermodell sie tendenziell fördern: Das „adult worker model“ oder das modernisierte Ernährermodell.¹⁴⁶ Daraus ergibt sich die Kritik an den Regelungen aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive.

¹⁴² Damit sollte verhindert werden, dass, wie bisher, bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze gleich die volle Abgabenlast anfällt. Vgl. Fertig /Kluve (2006), S. 100.

¹⁴³ Als weiteres Beschäftigungsverhältnis mit reduzierten Abgaben wird neben den Mini- und Midijobs in § 8 SGB IV auch die kurzfristige Beschäftigung gezählt. Sie ist im Voraus vertraglich auf maximal 2 Monate oder insgesamt 50 Tage begrenzt. Sie wird aus methodischen Gründen von der BA nicht statistisch ausgewertet, vgl. BA (2007), S. 7.

¹⁴⁴ In vorliegender Arbeit wird von „geringfügiger Beschäftigung“ oder „Minijobs“ bzw. „geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten“ oder „haushaltsnahen Minijobs“ gesprochen.

¹⁴⁵ Die Gleitzzone (Midijobs) wird im Folgenden nicht untersucht, da sie den Regelungen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung unterliegt und damit auf anderen sozial- und steuerrechtlichen Annahmen beruht. Zudem sind über sie aus diesem Grund weniger Informationen verfügbar, da sie in einigen Statistiken der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. der sozialversicherungspflichtigen Teilzeit zugerechnet und nicht gesondert ausgewiesen werden.

¹⁴⁶ Vgl. Abschnitt 2 dieser Arbeit.

3.3.1. Haushaltsnahe Minijobs: Kommodifizierung der Haushaltsarbeit?

Zusammengefasst stellt das Gesetz eine sozialversicherungsrechtliche Begünstigung der Arbeitnehmer in geringfügiger Beschäftigung und eine steuerrechtliche Förderung der Privathaushalte als Arbeitgeber dar. Es sollen damit sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite haushaltsnaher Dienstleistungen angekurbelt werden, denn

„(...) [d]er Privathaushalt ist (...) der Beschäftigungssektor mit dem höchsten Anteil ungeschützter, illegaler Beschäftigung; ein schwarz-grau melierter, deregulierter Arbeitsmarkt (...).“¹⁴⁷

Für den Bereich der haushaltsnahen Minijobs ergeben sich im Gegensatz zu den gewerblichen Minijobs (bei denen die Arbeitgeberabgaben über denen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegen) für Privathaushalte als Arbeitgeber besondere Vorteile. Ein im Vergleich zu den gewerblichen Minijobs vereinfachtes Melde- und Beitragsverfahren, günstigere Pauschalabgaben sowie Steuervorteile sollen einen besonders starken Anreiz für die Arbeitgeber setzen, die Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt anzumelden.¹⁴⁸ Allerdings wird darauf hingewiesen,¹⁴⁹ dass diese Strategie als Konkurrenz zu nicht deklarierte Beschäftigung¹⁵⁰ nur schwer durchzusetzen ist, denn bei letzterer fallen jegliche Arbeitgeberbelastungen weg.¹⁵¹ Mit dem vereinfachten Meldeverfahren des Haushaltsschecks¹⁵² werden zwar bürokratische Hürden abgebaut, doch es kommen weitere Faktoren dazu, die einer Legalisierung der Arbeit im Privathaushalt entgegenstehen. Die Mehrkosten, die den Haushalten durch die Abgaben bei legaler Beschäftigung entstehen, werden zwar durch die steuerliche Entlastung fast vollständig ausgeglichen,¹⁵³ aber es muss dabei auch bedacht werden, dass Privathaushalte dann die Arbeitgeberfunktion überneh-

¹⁴⁷ BMFSFJ (2006a), S. 93.

¹⁴⁸ Metzger/Pfeiffer (2009), S. 306.

¹⁴⁹ Bäcker (2006), S. 258.

¹⁵⁰ In vorliegender Arbeit werden die Begriffe „nicht deklarierte Beschäftigung“ und „informelle Beschäftigung“ anstelle von „Schwarzarbeit“ verwendet. Informelle Beschäftigung ist an das im internationalen politischen Sprachgebrauch verbreitete Verständnis auf die informelle Erwerbsarbeit bezogen, also auf alle bezahlten Tätigkeiten, die nicht auf der Basis eines Arbeitsvertrags erfolgen und, zum Teil entgegen geltender Bestimmungen, nicht bei Steuer- und Sozialbehörden als Erwerbsarbeit registriert sind. Nicht gemeint ist damit der „informelle Sektor“, unter dem in der deutschen Forschung ehrenamtliche Aktivitäten verstanden werden. vgl. Jaehrling (2004), S. 620

¹⁵¹ In der Wirtschaftswissenschaft wird dies unter dem Begriff „cost disease“ von Baumol diskutiert, vgl. Jaehrling (2004), S. 626.

¹⁵² Vgl. FN 60.

¹⁵³ Vgl. Pfeiffer/Pott/Vennebusch u. a. (2009), S. 308.

men. Angesichts des oftmals nur stundenweisen Bedarfs an haushaltsnahen Dienstleistungen scheint die damit verbundene Verantwortung vielen zu hoch.¹⁵⁴

Positiv ist das erleichterte Anmeldeverfahren aus der Perspektive der ArbeitnehmerInnen im Vergleich zur inoffiziellen Arbeit, da sie mit der Anmeldung den vollen arbeitsrechtlichen Schutz haben, denn grundsätzlich unterliegen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse denselben arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen wie sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Kündigungsschutz und Tarifverträge, Urlaubsanspruch und Anspruch auf bezahlte Feiertage, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Anspruch auf Mutterschutz und Elternzeit).¹⁵⁵ Ob die Arbeitsrechte in der Praxis jedoch eingehalten werden, ist schwer zu überprüfen. Vor allem bei der besonderen Arbeitssituation im Privathaushalt, die im privaten Raum des Arbeitgebers ausgeübt wird, treten Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht nur als rationale Marktsubjekte auf, sondern es spielen auch Aspekte wie Vertrauen eine Rolle.¹⁵⁶ Hier dürfte es umso schwerer sein, arbeitsrechtliche Standards durchzusetzen.¹⁵⁷ Der Besonderheit des Arbeitsplatzes im Privathaushalt ist zudem geschuldet, dass betriebliche Interessenvertretungen bzw. Gewerkschaften, die sich um die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Normen kümmern, wegfallen.¹⁵⁸ Zudem zeigen Studien aus der Praxis geringfügiger Beschäftigung, dass geringfügig Beschäftigten oftmals ihre arbeitsrechtlichen Ansprüche nicht bekannt sind. Es gibt Hinweise darauf, dass geringfügig Beschäftigten kaum Lohnfortzahlungen bei Krankheit und an Feiertagen sowie bezahlter Urlaub gewährt wird.¹⁵⁹ Dies kann man auch für den Privathaushalt vermuten, da die ArbeitgeberInnen Privatpersonen sind. Die Vermutung liegt nahe, dass auch auf dieser Seite das Wissen über arbeitsrechtliche Standards weniger ausgeprägt ist.¹⁶⁰ Das Problem liegt also nicht darin, dass es keine arbeitsrechtlichen Regelungen gibt, sondern dass ArbeitgeberInnen nicht darüber im Klaren sind, was ihre Pflichten hinsichtlich des Kündigungsschutzes, bezahlten Urlaubs, der Lohn-

¹⁵⁴ Vgl. Weinkopf (2003a), S. 6.; Weinkopf (2003b), S. 135. (Für eine ausführliche Darstellung der Perspektive der inanspruchnehmenden Haushalte vgl. Teil 4 vorliegender Arbeit).

¹⁵⁵ Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 440; DGB (2008).

¹⁵⁶ Geissler (2006), S. 5.

¹⁵⁷ Dies ist auch ein Grund, weshalb viele Privathaushalte informelle Arbeitsverhältnisse bevorzugen, vgl. Geissler (2006), S. 11; Thiessen (2003), S. 72.

¹⁵⁸ Bäcker/Koch (2004), S. 94.

¹⁵⁹ Winkel (2005); Bäcker (2006), S. 258; Kalina/Weinkopf (2008), S. 456.

¹⁶⁰ Vgl. Jaehrling (2004), S. 635.

fortzahlung usw. sind.¹⁶¹ Zudem gilt zu beachten, dass in Privathaushalten vermutlich viele MigrantInnen ohne Arbeits- bzw. Aufenthaltserlaubnis arbeiten,¹⁶² was ein offiziell angemeldetes Beschäftigungsverhältnis nicht ermöglicht. Ebenso könnte eine Anmeldung EmpfängerInnen von Transferleistungen entgegenstehen, die sich im Privathaushalt ohne Abzüge einen Hinzuverdienst erarbeiten bzw. Personen, die in mehreren Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten arbeiten und für die aufgrund der Zusammenrechnung wieder höhere Abgaben anfallen würden.¹⁶³

Problematisch an der besonderen Förderung von Beschäftigung im Privathaushalt im Rahmen von Hartz II ist die Konnotation, dass es sich dabei um einfache „Jedermann-/ bzw. frautätigkeiten“¹⁶⁴ handle, für die keine besondere Qualifikation notwendig sei. Damit läuft diese Form der Förderung von Beschäftigung in Privathaushalten verschiedenen Versuchen der Professionalisierung und der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse¹⁶⁵ entgegen. Das schlechte „Image“ der Arbeit im Privathaushalt wird durch eine Niedrigeinkommensstrategie betont. Die weiblich konnotierten Tätigkeiten im Privathaushalt erhalten durch ihre „Vermarktlichung“ bzw. „Verberuflichung“¹⁶⁶ nicht automatisch mehr Anerkennung, weder materiell noch ideell. Die von Frauen privat und unbezahlt geleistete Arbeit im Privathaushalt wird durch die Delegation an andere Frauen nicht gleichberechtigt zwischen den Geschlechtern aufgeteilt, sondern sie wird lediglich von anderen Frauen übernommen. Die hochgradige Geschlechtersegregation dieses Arbeitsmarktes wird verstärkt. Zudem entstehen zusätzliche Trennlinien zwischen verschiedenen Gruppen von Frauen: Denjenigen, die es sich leisten können, die Haushaltsarbeit abzugeben, um (vollwertig und vollzeitig) am Erwerbsleben teilhaben zu können und denjenigen, die auf dieses weiblich konnotierte, stigmatisierte Arbeitsfeld zu schlechten

¹⁶¹ Vgl. Gather/Geissler/Rerrich (2008), S. 10.

¹⁶² Zu der Problematik von Migrantinnen im Privathaushalt liegen wenig Zahlen vor. Der „Weltmarkt Privathaushalt“ wurde aber in arbeits- und migrationssoziologischen Arbeiten analysiert, die Hinweise auf die zunehmende Globalisierung dieses informellen Marktes durch Migrantinnen zeigen. Für die deutschsprachige Forschung z. B.: Gather/Geissler/Rerrich (2008); Lutz, Helma (2007).

¹⁶³ Weinkopf (2003b), S. 135 f.

¹⁶⁴ Baatz/Satilmis (2005), S. 207.

¹⁶⁵ Z. B. durch sogenannte Dienstleistungspools oder die Förderung von Dienstleistungsagenturen, die in Modellprojekten erprobt wurden, vgl. Abschnitt 3 dieser Arbeit.

¹⁶⁶ Vgl. Lewis' Begriff der „commodification of care“, die Umwandlung der zuvor unbezahlt geleisteten *Care*-Arbeit in Erwerbsarbeit; Lewis (2004), S. 78 und die Anmerkung der Übersetzerin Ilona Ostner dazu S. 81.

Löhnen angewiesen sind oder für die es keine Alternative gibt (aus Mangel an anderen Arbeitsplätzen oder auch aus zeitlichen Gründen).¹⁶⁷

Die geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt stellt deshalb ein besonders deutliches Beispiel der Förderung von sogenannten „Sackgassenberufen“¹⁶⁸ für Frauen im Dienstleistungsbereich dar¹⁶⁹ und ist darum paradigmatisch für die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Reform. Die politisch erwünschte Steigerung der Frauenerwerbsquote wird zwar erreicht, doch auf Kosten von qualitativen Aspekten.¹⁷⁰ Diese qualitativen Aspekte betreffen sowohl die vorgefundenen Arbeitsbedingungen (im Niedriglohnbereich) als auch die Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Als Alternative zum Ausbau geringfügiger Beschäftigung wird stattdessen Qualifizierung und Qualitätssicherung der Beschäftigten und der Beschäftigungsverhältnisse im haushaltsnahen und personennahen Dienstleistungssektor gefordert (z. B. Akademisierung des ErzieherInnenberufs, Einführung eines Mindestlohns für Reinigungskräfte, Ausbildungsordnung für Pflegeberufe, etc.).¹⁷¹

Die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung stellen demnach einen der Hauptkritikpunkte an den Hartz-Reformen aus gleichstellungspolitischer Perspektive dar.¹⁷² Diese Kritik hängt auch mit der konkreten Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigung zusammen, wie im Folgenden mit Fokus auf das männliche ErnährermodeLL gezeigt wird.

3.3.2. ErnährermodeLL und Minijobs

Eine klassische gleichstellungspolitische Forderung ist die stabile und kontinuierliche Erwerbsbeteiligung von Frauen und deren Existenzsicherung, unabhängig von Staat und Familie.¹⁷³ Inwiefern widerspricht geringfügige Beschäftigung diesen Kriterien? Die Frage nach der (de)familialisierenden Wirkung geringfügiger Beschäftigung kann auf zwei Ebenen beantwortet werden. Die erste Ebene betrifft die finanzielle, die zweite die der sozialrechtlichen Absicherung.

¹⁶⁷ Zu den Tätigkeiten, die von Privathaushalten nachgefragt werden vgl. Abschnitt 3 dieser Arbeit.

¹⁶⁸ Damit sind Berufe gemeint, die sich durch niedrige Lohnstrukturen und geringe oder keine Aufstiegschancen auszeichnen; vgl. Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S. 82.

¹⁶⁹ Weinkopf (2003b), S. 145; Bäcker/Koch (2003), S. 100.

¹⁷⁰ Vgl. Auth/Buchholz/Janczyk (2010), S. 9.

¹⁷¹ Vgl. Bosch (2003), S. 37.; Weinkopf (2003b), S. 145; Meier-Gräwe (2007), S. 84.

¹⁷² Knapp (2004), S. 8.

¹⁷³ Vgl. Abschnitt 1.

Finanzielle Absicherung

Durch die Abschaffung der Stundengrenze für geringfügige Beschäftigung ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass es zu niedrigeren Stundenlöhnen kommt. Andererseits handelt es sich bei den Minijobs nicht per se um einen Niedriglohnsektor, denn es können durchaus hohe Stundenlöhne verteilt auf wenig Arbeitszeit gezahlt werden.¹⁷⁴ Einige Autoren sprechen daher von einem „Niedrigeinkommenssektor“, da diese Beschäftigungsverhältnisse 400 Euro nicht überschreiten dürfen; die BA und die Minijobzentrale sprechen von „geringfügig entlohnter Beschäftigung“.¹⁷⁵ Bäcker weist allerdings darauf hin, dass Arbeitsplätze im Niedrigeinkommensbereich in der Regel auch durch niedrige Lohnsätze gekennzeichnet sind.¹⁷⁶ Es gilt jedoch zu beachten, dass die Mehrheit der geringfügig Beschäftigten die Löhne aus Minijobs „brutto gleich netto“ verdienen, da sie in der Regel keine Sozialabgaben und Steuern bezahlen.¹⁷⁷ Geringfügig Beschäftigte stehen damit besser als sozialversicherungspflichtige Beschäftigte. Weinkopf macht jedoch darauf aufmerksam, dass mit der Neuregelung 2003 die beiden Bereiche geringfügiger Beschäftigung und Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich miteinander verknüpft wurden. Die Besonderheit an der Förderung der geringfügigen Beschäftigung sei, dass

„(...) die Beschäftigten selbst einen Teil der Vergünstigungen durch eine Reduzierung ihrer Leistungsansprüche z. B. in der Rentenversicherung tragen.“¹⁷⁸

Die Bundesrepublik Deutschland stellt damit im europäischen Vergleich einen Sonderfall des Ausschlusses „marginaler Teilzeit“ aus der Sozialversicherungspflicht dar.¹⁷⁹

Geringfügige Beschäftigung ist in dieser Form nur attraktiv für diejenigen, die ihren Lebensunterhalt nicht allein aus dieser Beschäftigung bestreiten müssen. Daher sind sich in der Bewertung der Neuregelung der Minijobs die meisten AutorInnen darin einig, dass durch die geringfügige Beschäftigung vor allem dazuverdienende Ehefrauen, SchülerInnen, StudentInnen und RentnerInnen sowie etablierte Arbeit-

¹⁷⁴ Hieming/Jaehrling/Kalina u. a. (2006).

¹⁷⁵ Vgl. Funk (2003), S. 91.

¹⁷⁶ Bäcker/Koch (2004), S. 97.

¹⁷⁷ Kalina/Weinkopf (2008), S. 456.

¹⁷⁸ Weinkopf (2003a), S. 8. Ähnlich: Bäcker/Koch (2003), S. 100.

¹⁷⁹ Eichhorst/Marx/Thode (2010), S. 25.

nehmerInnen, jedoch nicht Arbeitslose profitieren.¹⁸⁰ Vor allem für ArbeitnehmerInnen, die in ihrer Hauptbeschäftigung in die Sozialversicherung eingebunden sind, ist geringfügige Nebenbeschäftigung besonders vorteilhaft, da dieser Hinzuverdienst im Rahmen von Hartz II steuer- und abgabenfrei wurde.

Sozialrechtliche Absicherung

Neben dem geringen Einkommen, das alleine nicht zur Bestreitung des Lebensunterhalts reicht und somit durch andere Einkommensquellen z. B. durch das Einkommen anderer Familienmitglieder oder staatliche Transferleistungen ausgeglichen werden muss,¹⁸¹ ist es auch die mangelnde soziale Absicherung der Beschäftigten, die im Kontext der Wirkung geringfügiger Beschäftigung auf Frauen von Interesse ist. Für verschiedene Zweige der Sozialversicherungen entstehen aus geringfügiger Beschäftigung keine Ansprüche (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung) bzw. nur sehr geringe für die gesetzliche Rentenversicherung.¹⁸² Zwar besteht die Möglichkeit, dass die geringfügig Beschäftigten auf den regulären Satz der Rentenversicherung aufstocken. Aber angesichts der geringen Einkommen wird diese Möglichkeit von wenigen genutzt.¹⁸³ Zudem entstehen selbst bei einer Aufstockung zum regulären sozialversicherungspflichtigen Satz nur sehr geringe Rentenanwartschaften.¹⁸⁴

Speziell für verheiratete Frauen ergeben sich aus der Konstruktion geringfügiger Beschäftigung hinsichtlich ihrer Stellung im Sozialversicherungssystem Folgen, die wiederum Aufschluss auf das dahinterstehende Modell der geschlechtlichen Arbeitsteilung geben. Verheiratete Frauen sind in der Familienkasse durch einen sozialversicherungspflichtigen Ehemann kostenlos mitversichert und haben Anspruch auf Rente aus den Anwartschaften des Mannes bzw. Witwenrente.¹⁸⁵ Bei Mitversicherung über den Ehepartner haben sie Anspruch auf Leistungen der Pflegeversiche-

¹⁸⁰ Bäcker (2006), S. 257; Funk (2003), S. 93; Weinkopf (2003a), S. 8; Steiner/Whrolich (2005), S. 142. Dagegen: Pfeiffer/Pott/Vennebusch (2007), S. 10.

¹⁸¹ Hieming/Jaehrling/Kalina u. a. (2006), S. 213.

¹⁸² Bäcker (2006), S. 259.

¹⁸³ Im Jahre 2005 nutzten nur 10 % der Minijobber die Möglichkeit ihre Leistungen aufzustocken vgl. Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S. 59.

¹⁸⁴ Klammer/Leiber (2007), S. 192.

¹⁸⁵ Vgl. Bäcker (2006), S. 257.

zung.¹⁸⁶ Zusätzlich wirken in einigen Fällen die Vorteile der steuerrechtlichen Regelung des Ehegattensplittings als Anreiz für verheiratete Frauen, die Erwerbstätigkeit nicht über die Geringfügigkeitsgrenze auszudehnen. Je nach Steuerklasse kommt es bei Verheirateten zu Nettoeinkommensverlusten wenn sich das Bruttoeinkommen erhöht.¹⁸⁷ Der Splittingeffekt schafft Anreize dafür, dass im Hinblick auf die gemeinsame Steuerschuld ein Partner wenig, der andere viel verdient. Deswegen wirken sich auch diese Regelungen auf die Rolle der geringfügigen Beschäftigung für Frauen aus.¹⁸⁸ Bei einer Ausdehnung auf ein Einkommen über 400 Euro entstehen bei verheirateten Paaren je nach Steuerklassenwahl eventuell größere Einkommensverluste.¹⁸⁹

Daraus erklärt sich die Attraktivität geringfügiger Beschäftigung für verheiratete Paare mit einem relativ gut verdienenden Partner. Verheiratete Frauen werden in ihrer Rolle als Zuverdienerin gestärkt. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wirken damit familiarisierend, denn eine eigenständige Existenzsicherung und eine eigenständige soziale Absicherung unabhängig von der Familie (bzw. von staatlichen Transfers) sind nicht gegeben.

Positiv kann geringfügige Beschäftigung bewertet werden, da sie Frauen grundsätzlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet.¹⁹⁰ Speziell in Zeiten zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit soll sie, so ein Ziel der Neuregelung, eine Brückenfunktion darstellen, um nicht den Kontakt zum Erwerbsleben zu verlieren.¹⁹¹ Dies wiederum wäre ein Anhaltspunkt für die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie, die von der geringfügigen Beschäftigung ausgeht. In der Konstellation des sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ehemanns und der Ehefrau als Hinzuverdienerin in geringfügiger Beschäftigung, fügt sich diese Form in das „modernisierte Ernährermodell“ ein. Die mangelnden Sozialversicherungsansprüche und damit verbundene indirekte Absicherung durch den Partner setzt verheiratete Frauen in geringfügiger Beschäftigung jedoch erheblichen Risiken aus. Bei Wegfall der hauptversicherten Person, in der Regel der Ehemann, z. B. durch

¹⁸⁶ Klammer/Leiber (2007), S. 192.

¹⁸⁷ Bäcker (2006), S. 257; Steiner/Whrolich (2005), S. 142.

¹⁸⁸ Bäcker/Koch (2003), S. 12 f.

¹⁸⁹ Ebd.

¹⁹⁰ Vgl. Bothfeld (2005), S. 180.

¹⁹¹ Holst/Maier (1998), S. 512.

Scheidung oder Arbeitslosigkeit, ergeben sich Armutsrisiken. Zudem bedeuten die sehr geringen Anwartschaften das Risiko von Sicherungslücken im Alter. Dies gilt insbesondere dann, wenn lange Zeit in einer geringfügigen Beschäftigung gearbeitet wird und diese nicht nur zur Überbrückung z. B. während Elternzeiten dient.

Hier muss allerdings bedacht werden, dass auch zunehmend Männer von atypischen Beschäftigungsformen betroffen sind, die den „Familienernährerlohn“ nicht mehr garantieren. Viele Familien können sich den Verzicht auf ein weiteres Einkommen schlichtweg nicht leisten.¹⁹² Dementsprechend überlagern sich angesichts der sich wandelnden Arbeitsverhältnisse und der damit verbundenen sozialen Risiken verschiedene Problemlagen.

Die speziellen Regelungen der Minijobs setzen vor allem Anreize für Personen, die anderweitig sozial abgesichert sind und nicht allein von dem Verdienst aus einer geringfügigen Beschäftigung leben müssen. Da dies wiederum Auswirkungen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat und den Wettbewerb um existenzsichernde Beschäftigung verschärft, ist die Ausweitung der Minijobs besonders für alleinlebende Frauen problematisch, die mit der Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten müssen.¹⁹³

Daten zur Struktur der geringfügig Beschäftigten und der Entwicklung der Minijobs geben weiteren Aufschluss über die besondere Betroffenheit von Frauen in geringfügiger Beschäftigung. Sie ermöglichen Rückschlüsse darüber, ob diese Beschäftigungsform eine Vereinbarkeitsstrategie darstellt und wie sich die Beschäftigungsstrategie von Niedriglohnjobs im Dienstleistungssektor auf Frauen auswirkt. Falls sich entsprechende Auffälligkeiten für Beschäftigte in haushaltsnahen Minijobs ergeben, werden diese genannt. Ausgehend von der Annahme, dass die besonderen Betroffenheiten sich für Frauen in geringfügiger Beschäftigung insgesamt ergeben, wird aber nicht explizit unterschieden. Der analytische Blick wird im dritten Abschnitt der Arbeit wiederum insofern verengt, als es dann nur um die haushaltsnahen Dienstleistungen geht, allerdings aus Sicht der Haushalte, die sie in Anspruch nehmen.

¹⁹² Schultheiss (2009), S. 98.

¹⁹³ Voss-Dahm (2005), S. 240.

3.4. Strukturmerkmale und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung

Die hier verwendeten Daten beziehen sich zum einen auf die Statistiken der Minijobzentrale (Quartalsberichte) und der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (im Folgenden: BA). Die Minijobzentrale als zentrale Meldestelle für geringfügig Beschäftigte stellt in ihren Quartalsberichten die Anzahl der geringfügig Beschäftigten dar. Sie unterscheidet zwischen geringfügig Beschäftigten im gewerblichen Bereich und im Privathaushalt.¹⁹⁴ Die Statistik der BA unterscheidet danach, ob es sich um ausschließlich geringfügig Beschäftigte oder geringfügig Beschäftigte in Nebenbeschäftigung handelt. Sie basiert auf den Jahresmeldungen für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer, in dem seit 1999 auch An- und Abmeldungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse erfasst werden.¹⁹⁵ Die Zahlen beider Institutionen weichen aufgrund unterschiedlicher Wartezeiten¹⁹⁶ teilweise voneinander ab.¹⁹⁷ Weitere Informationen werden einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (im Folgenden: RWI) im Auftrag der Minijobzentrale zur Evaluation der Minijobs entnommen,¹⁹⁸ die auf einer Beschäftigtenbefragung von geringfügig Beschäftigten basiert. Wenngleich sich die Zahlen des RWI auf das Jahr 2004, unmittelbar nach der Gesetzesänderung beziehen, stellen sie immer noch die detailliertesten hinsichtlich der Struktur der geringfügig Beschäftigten dar. Weiterhin werden Ergebnisse aus der Evaluation der Reform betrachtet, die die Hartz-Gesetze wissenschaftlich begleitet.¹⁹⁹ Hierbei wird das Prinzip des *Gender-Mainstreaming*²⁰⁰ angewandt, das die Wirkungen des Gesetzes auf die Geschlechterverhältnisse untersucht.²⁰¹ Weitere Evaluationsstudien zur Reform der Minijobs²⁰² beschäftigen sich überwiegend mit der Frage der Beschäftigungseffekte (Wie viel neue Beschäftigungsverhältnisse sind in Folge des neuen Gesetzes entstanden?

¹⁹⁴ Vgl. Minijobzentrale (2010), S.17.

¹⁹⁵ BA (2007), S. 7.

¹⁹⁶ Die BA bereitet die Daten aus der amtlichen Beschäftigtenstatistik erst nach einer 6-monatigen Wartezeit auf, während die Minijobzentrale sehr kurzfristig Daten vorlegt. Vgl. BA (2007), S. 8.

¹⁹⁷ BA (2007), S. 8; Minijobzentrale (2010), S. 17.

¹⁹⁸ Fertig/Kluve/Scheuer (2005); RWI (2004).

¹⁹⁹ RWI/ISG (2006).

²⁰⁰ *Gender Mainstreaming* bezeichnet den Prozess, in dem alle gesellschaftlichen Vorhaben danach betrachtet werden, inwiefern sie unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer haben. *Gender* wird so zum Querschnittsthema. Ziel ist es, Prozesse und deren Ergebnisse so zu gestalten, dass sie in ihren Auswirkungen beiden Geschlechtern in ihren Interessen und jeweiligen Lebenssituationen gerecht werden. Vgl. <http://www.boeckler-boxen.de/1547.htm>

²⁰¹ RWI/ISG (2006), S. 21.

²⁰² Steiner/Wrohlich (2005); Voss-Dahm (2005).

Konnten Arbeitslose hier Beschäftigung finden? Dienten die Jobs als Brücke in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis?) und die der Substitutionseffekte (Verdrängen Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung?)²⁰³

In der vorliegenden Arbeit interessieren nicht in erster Linie die Beschäftigungs- oder Substitutionseffekte, sondern vor allem die Strukturierung des Arbeitsmarktes:

Wer arbeitet in geringfügiger Beschäftigung und zu welchen Bedingungen?

- Aus welchen Gründen arbeiten Frauen in geringfügiger Beschäftigung?
- Was ist bekannt über Qualifikation, Altersstruktur, Familiensituation geringfügig beschäftigter Frauen?
- Wie werden sie entlohnt? Was ist bekannt über das Haushaltseinkommen der geringfügig Beschäftigten?

Anhand dieser Fragen wird untersucht, ob von einem Frauenarbeitsmarkt im Niedriglohnsektor gesprochen werden kann und ob diese Beschäftigungsform als Möglichkeit der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie dient.

3.4.1. Umfang geringfügiger Beschäftigung

Nach den aktuellen Zahlen der Minijobzentrale waren im Dezember 2009 insgesamt 6,78 Millionen Personen im Bereich der gewerblichen Minijobs geringfügig beschäftigt und 198.458 Personen waren geringfügig in Privathaushalten beschäftigt. Diese Zahlen unterscheiden nicht zwischen ausschließlich geringfügig Beschäftigten und im Nebenjob tätigen geringfügig Beschäftigten. Die BA weist für Juni 2009 insgesamt 7,2 Millionen geringfügig Beschäftigte aus, davon waren 4,93 Millionen ausschließlich geringfügig beschäftigt. Der Anteil geringfügig Beschäftigter an allen ArbeitnehmerInnen betrug 19%.²⁰⁴ Das bedeutet, dass knapp jede/r fünfte Arbeitnehmer/in in Deutschland im Bereich der geringfügigen Beschäftigung arbeitet.

Abb. 1: Umfang geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse Juni und Dezember 2009

Geringfügig entlohnte Beschäftigte im Dezember 2009	
im gewerblichen Bereich	6,78 Millionen
in Privathaushalten	198.458
Insgesamt	6,98 Millionen
Geringfügig entlohnte Beschäftigte im Juni 2009	
ausschließlich	4,93 Millionen

²⁰³ Brandt (2005), S. 9.

²⁰⁴ Minijobzentrale (2010), S. 16.

im Nebenjob	2,27 Millionen
Insgesamt	7,2 Millionen

Quelle: Minijobzentrale (2010); BA (2010a).

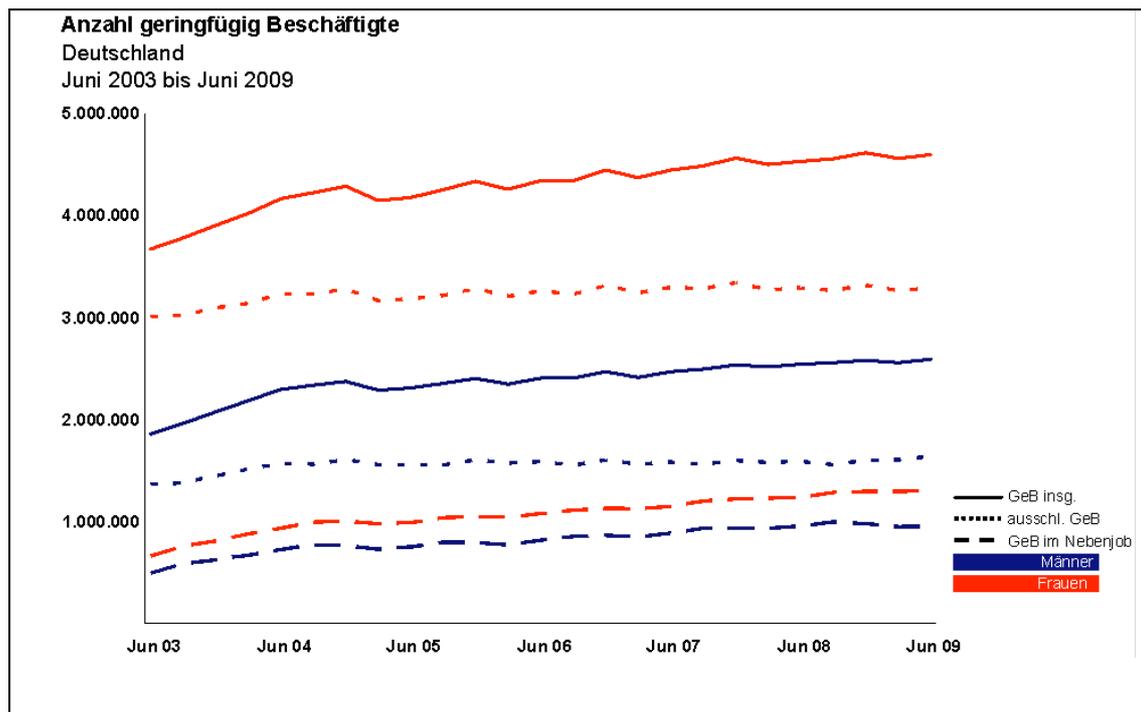
Seit der Neuregelung 2003 kam es zu einer Zunahme der Minijobs, insbesondere in den ersten Anfangsmonaten. Insgesamt kann man zunächst von Juni 2003 bis September 2004, unmittelbar nach Einführung des Gesetzes, einen starken Anstieg verzeichnen (bei den gewerblichen Minijobs wurde ein Zuwachs von 1,16 Millionen Beschäftigten erfasst).²⁰⁵ Seitdem konnte ein kontinuierlich steigendes Niveau von als geringfügig beschäftigt Gemeldeten beobachtet werden (Dezember 2006 insgesamt 6,30 Millionen Beschäftigte; Dezember 2009 insgesamt 6,98 Millionen Beschäftigte).²⁰⁶ Bei dem beobachteten Zuwachs der geringfügigen Beschäftigung muss jedoch beachtet werden, dass durch die Gesetzesänderung von 2003 Beschäftigungsverhältnisse, die zuvor sozialversicherungspflichtig waren, aufgrund der höheren Verdienstgrenze und der Aufhebung der Stundenobergrenze nach der Neuregelung automatisch zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gezählt wurden. Dies sind sogenannte Umbuchungseffekte.²⁰⁷ Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung (ausschließlich und im Nebenjob) seit der Einführung von Hartz II.

Abb. 2: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung 2003 bis 2009 Frauen und Männer

²⁰⁵ Pott/Pfeiffer/Venebusch (2007), S. 8.

²⁰⁶ Minijobzentrale (2010), S. 6f.

²⁰⁷ Statistisches Bundesamt (2008), S. 12; Bäcker (2006), S. 259.



Quelle: BA (2010c)

Insbesondere bei den Minijobs in Privathaushalten kann man eine extreme Zunahme seit der Reform beobachten. In der ersten zentralen Erfassung durch die Minijobzentrale für Juni 2003 wurden 27.817 geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten angemeldet. Schon im Dezember 2004 überschritt diese Zahl die 100.000-Personen-Grenze und es kam seit dem Vorjahr zu einem prozentualen Zuwachs von 155,4 %.²⁰⁸ Für Dezember 2009 stieg die Zahl der geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten erneut um 8,2 % gegenüber dem Vorjahr und beträgt nach den aktuellsten Zahlen 198.458 Beschäftigte.²⁰⁹ Verschiedene AutorInnen schreiben den sprunghaften Anstieg nach Einführung der Neuregelung geringfügiger Beschäftigung 2003 weniger der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse als vielmehr der Überführung aus der informellen Beschäftigung zu.²¹⁰ Insgesamt beträgt der Anteil geringfügig Beschäftigter im Privathaushalt an allen geringfügig Beschäftigten jedoch nur 2,8 %. Aus den Daten der Minijobzentrale wird deutlich, dass dieser Zuwachs vor allem in Westdeutschland stattfindet, während die haushaltsnahen Minijobs in Ostdeutschland eine insgesamt kleinere Rolle spielen.²¹¹ Arbeiteten im Dezember 2009 in Westdeutschland insgesamt 181.131 Personen in haushaltsnahen

²⁰⁸ Minijobzentrale (2004), S. 6 f.

²⁰⁹ Minijobzentrale (2010).

²¹⁰ Z. B. Schupp/Spieß/Wagner (2006), S. 48.

²¹¹ Minijobzentrale (2010): Tabelle 14 und 15.

Minijobs, waren es im gleichen Monat in Ostdeutschland 17.327, was einem Anteil von nur 8,73 % an allen geringfügig Beschäftigten im Privathaushalt entspricht.

3.4.2. Strukturmerkmale der geringfügig Beschäftigten

Geringfügige Beschäftigung ist eine weiblich dominierte Beschäftigungsform. Im Dezember 2009 lag der Frauenanteil an allen gewerblich geringfügig Beschäftigten bei 63 % und im Bereich der geringfügigen Beschäftigung im Privathaushalt sogar bei 92 %.²¹² Zudem sind die Beschäftigten in haushaltsnahen Minijobs überproportional nicht deutscher Herkunft (13,5 %).²¹³ Die Branchen, in denen der weibliche Anteil an geringfügig Beschäftigten überwiegt, sind das Gesundheits- und Sozialwesen (West) und Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (Ost).²¹⁴ Die Intention des Gesetzes zielte auf die Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der einfachen Dienstleistungen. Der hohe Frauenanteil in geringfügiger Beschäftigung lässt sich unter anderem damit erklären, dass die Dienstleistungsbranchen, in denen viele MinijobberInnen arbeiten, traditionell einen hohen Frauenanteil verzeichnen.²¹⁵ In einigen Wirtschaftszweigen überwiegt geringfügige Beschäftigung vor sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (dazu gehören die Privathaushalte, die Gastronomie und das Reinigungsgewerbe).²¹⁶ Die starke Konzentration der geringfügigen Beschäftigung auf Dienstleistungsbranchen zeigt, dass geringfügige Beschäftigung besonders in Bereichen nachgefragt wird, die besonders arbeits- bzw. personalintensiv sind. Im Bereich der Privathaushalte überwiegt der Anteil geringfügig Beschäftigter über sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung deutlich: Im Jahre 2005 kamen auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 103.764 geringfügig Beschäftigte, was einem Anteil von 282,4 % entspricht.²¹⁷

Hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung ist in der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und dem Ausbau der haushaltsnahen und personen-nahen Dienstleistungen bzw. der Dienstleistungen im Servicebereich ein Zusammenhang erkennbar. Durch eine steigende Frauenerwerbsquote werden Tätigkei-

²¹² Minijobzentrale (2010), S. 11.

²¹³ Minijobzentrale (2010), S. 10.

²¹⁴ Minijobzentrale (2010), S. 10.

²¹⁵ Baatz/Satilmis (2005), S. 211 f.

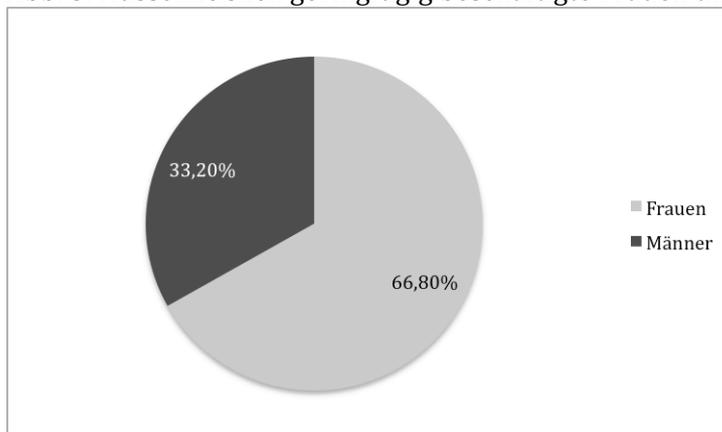
²¹⁶ Bäcker/Bispinck/Naegele u. a. (2008), S. 441; Bäcker (2006), S. 257.

²¹⁷ BA (2007), S. 28.

ten, die zuvor innerhalb der Familie unbezahlt von Frauen geleistet wurden, durch öffentliche ausgebauten Dienstleistungen oder über den freien Markt erbracht. Im Falle der haushaltsnahen Minijobs ist es der freie Markt. Hier entstehen wiederum Arbeitsplätze für Frauen, die auf das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung angewiesen sind bzw. die keine Wahl haben, in Vollzeit zu arbeiten (weil keine Vollzeitarbeitsplätze angeboten werden oder weil sie dem Arbeitsmarkt nicht vollständig zur Verfügung stehen z. B. während Kindererziehungszeiten). Holst und Maier sprechen bereits 1998 über diese Dynamik treffend von einer „doppelten Geschlechterdimension“.²¹⁸

Diesen Beobachtungen entspricht, dass bei den *ausschließlich* geringfügig Beschäftigten der Frauenanteil überwiegt (vgl. Abb. 3). Der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten beträgt im Juni 2009 bei den Frauen 66,8 % und bei den Männern 33,2 %.²¹⁹ Der Frauenanteil an geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob liegt etwas niedriger, bei 57,7 %, der Anteil der Männer bei 42,3 %. Dadurch zeigt sich, dass geringfügige Beschäftigung für viele Frauen die Hauptbeschäftigung darstellt. Im Vergleich dazu sind im selben Zeitraum unter allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur 45,8 % Frauen.²²⁰

Abb. 3: Ausschließlich geringfügig beschäftigte Frauen und Männer Juni 2009



Quelle: BA (2010a)

Altersstruktur

²¹⁸ Holst/Maier (1998), S. 514.

²¹⁹ BA (2010b), S. 14.

²²⁰ BA (2010b), S.10, 14.

Eine Betrachtung der Altersstruktur der geringfügig Beschäftigten zeigt, dass an allen gewerblichen MinijobberInnen die größte Gruppe die Altersklasse der 40 bis 45-Jährigen darstellt (11,91 %), bei den Minijobs im Privathaushalt stellt die größte Altersklasse diejenige der 45 bis unter 50-Jährigen dar und ist demnach etwas älter. Dabei ist der Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten auffällig: Der Großteil der männlichen Beschäftigten steht am Ende oder Anfang des Erwerbslebens (die unter 30-Jährigen und die über 65-Jährigen), während bei Frauen die Verteilung von geringfügiger Beschäftigung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entlang der Altersgruppen fast parallel verläuft.²²¹ Besonders deutlich wird die Geschlechterdifferenzierung in der Gruppe der 30- bis unter 40-Jährigen: Während die Männer in dieser Gruppe am schwächsten vertreten sind, sind die Zahlen für die Frauen deutlich höher und dies gilt besonders für den Westen Deutschlands.²²²

Eine weitere Differenzierung zeigt die Altersverteilung bei geringfügiger Beschäftigung im Haupt- oder Nebenerwerb: Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind die 15 bis 24-Jährigen sowie die 55 bis 64-Jährigen überproportional vertreten. Dies weist auf die hohe Anzahl von StudentInnen und SchülerInnen sowie RentnerInnen in geringfügiger Beschäftigung hin.²²³ Bei geringfügiger Beschäftigung als Nebenjob ist die Gruppe der 25 bis 49-Jährigen²²⁴ am Stärksten vertreten, was auf die Attraktivität der steuerfreien Nebenjobs neben einem regulären Arbeitsverhältnis hinweist. Die Zahlen über die Altersstruktur zeigen, dass geringfügige Beschäftigung auch für die Kernaltersgruppen (zwischen 25 und 59 Jahren)²²⁵ eine bedeutende Beschäftigungsform darstellt. Zudem geht daraus hervor, dass für Frauen mittleren Alters ausschließlich geringfügige Beschäftigung eine weitaus größere Bedeutung einnimmt als bei Männern, die in der Mitte ihres Erwerbslebens meist Vollzeit arbeiten. Dies ist ein weiterer Hinweis auf die Rollenverteilung des modernisierten Ernährermodells und die überwiegende Zuständigkeit der Frauen für die Familienarbeit.

²²¹ Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S.137; Minijobzentrale (2010), Tabelle 2.

²²² Minijobzentrale (2010), Tabelle 2.

²²³ Nach RWI (2004) waren 58 % der geringfügig Beschäftigten zuvor Hausfrau, RentnerIn, SchülerIn oder StudentIn; 39 % waren bereits erwerbstätig und nur 15 % kamen aus der Arbeitslosigkeit; vgl. RWI (2004), S. 66 f.

²²⁴ BA (2010a).

²²⁵ Vgl. Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S. 136.

Zu den sozioökonomischen Charakteristika der geringfügig Beschäftigten bieten die ArbeitnehmerInnenbefragung des RWI von 2004 und die Evaluation des Gesetzes von 2006 weitere Details.

Qualifikation

Minijobs werden häufig mit geringer Qualifikation in Verbindung gebracht. Es lässt sich nicht bestätigen, dass geringfügig Beschäftigte in der Regel niedrig oder unqualifiziert sind. Drei Viertel aller geringfügig Beschäftigten verfügen über einen Berufsabschluss; die Mehrheit davon hat eine gewerbliche oder kaufmännische Lehre abgeschlossen.²²⁶ Dabei fallen einige Unterschiede zwischen geringfügig Beschäftigten im gewerblichen Bereich und geringfügig Beschäftigten im Privathaushalt auf. Letztere haben im Schnitt einen deutlich niedrigeren Schulabschluss als Beschäftigte in gewerblichen Minijobs (69,26 % Hauptschulabschluss oder niedriger).²²⁷ Zwar ist auch hier die berufliche Bildung insgesamt etwas niedriger, aber man kann nicht per se von unqualifizierten oder gering qualifizierten Personen sprechen (immerhin 36,68 % haben eine Berufsausbildung).²²⁸ Es sei daran erinnert, dass die ursprüngliche Intention hinter dem Gesetz die Schaffung von Arbeitsplätzen für „gering qualifizierte“ war. Zwar ist der Anteil innerhalb der Gruppe der formal gering Qualifizierten (ohne Schul- oder Berufsabschluss), die in einem Minijob arbeiten, überproportional hoch, aber von allen geringfügig Beschäftigten besitzen drei Viertel eine Berufsausbildung.²²⁹ Branchenspezifische Studien z. B. im Einzelhandel, der Branche mit der höchsten Anzahl von geringfügig Beschäftigten,²³⁰ ergaben, dass hier das mittlere Qualifikationsniveau nach wie vor starke Bedeutung hat und dass auch bei den MinijobberInnen häufig auf Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung zurückgegriffen wird.²³¹

Familiensituation

²²⁶ Fertig/Kluve/Scheuer (2005) S. 51.

²²⁷ Ebd., S. 54.

²²⁸ Ebd., S. 51.

²²⁹ Ebd., S. 54

²³⁰ Im Dezember 2009 arbeiteten im Einzelhandel 949.252 MinijobberInnen; vgl. Minijobzentrale (2010), S. 9.

²³¹ Voss-Dahm (2005), S. 241.

Berücksichtigt man bei der Interpretation der Daten den Familienstand, die Anzahl der Kinder und den Beschäftigungsstatus der Partner geringfügig Beschäftigter, lassen sich daraus weitere Schlüsse hinsichtlich der Vereinbarkeitsfrage ziehen. Von den Minijobberinnen der genannten Befragung sind 75 % verheiratet, wobei auch es wiederum deutliche Unterschiede in West- und Ostdeutschland gibt (in Westdeutschland sind 77 % der Frauen und in Ostdeutschland nur 55 % der Frauen verheiratet).²³² Die Gruppe der alleinlebenden geringfügig Beschäftigten Frauen ist mit einem Anteil von 36 % in Ostdeutschland am größten.²³³ Diese Gruppe ist besonderen Prekaritätsrisiken ausgesetzt, da die Frauen nicht auf ein weiteres Haushaltseinkommen zurückgreifen können und oftmals alleinerziehend sind.²³⁴ Verschiedene Daten deuten darauf hin, dass bei vielen Frauen in geringfügiger Beschäftigung die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein wichtiger Grund für die Aufnahme eines Minijobs ist. Bei der Frage nach Kindern im Haushalt zeigt sich eine eindeutige Geschlechterdifferenzierung, denn fast 60% der befragten Männer gaben an, keine Kinder im Haushalt zu haben während es bei den befragten Frauen nur 39 % waren. Bei den Gründen für die Aufnahme eines Minijobs antworteten 33,7 % der Frauen mit der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, während dies für nur 4,3 % der Männer galt.²³⁵ Auch hier fällt eine deutliche Ost-West-Differenzierung auf – von allen befragten Frauen nannten in Ostdeutschland nur 14,9 % diesen Grund, während ihn im Westen 35,4 % aller Frauen angaben.²³⁶ Bei den befragten MinijobberInnen im Privathaushalt wurde diese Antwort ein wenig häufiger angegeben als bei den gewerblichen MinijobberInnen, was sicherlich dem hohen Frauenanteil in diesem Bereich geschuldet ist.²³⁷ Damit kann man festhalten, dass für Frauen im Westen die Vereinbarkeit als Motivationsgrund für die Aufnahme eines Minijobs an zweiter Stelle steht; höher bewertet wird nur die Hinzuverdienstmöglichkeit. In Ostdeutschland dagegen ist für Frauen neben der Hinzuverdienstmöglichkeit ausschlaggebend, kein anderes Beschäftigungsverhältnis gefunden zu haben. Daraus ergeben sich hinsichtlich der Vereinbarkeitsfrage und der Notwendigkeit, eine ge-

²³² RWI (2004), S. 214.

²³³ RWI (2004), S. 214.

²³⁴ RWI/ISG (2006), S. 214.

²³⁵ RWI/GSI (2006), S. 223.

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S.131.

ringfügige Beschäftigung aufzunehmen, unterschiedliche Betroffenheiten von Männern und Frauen, aber auch innerhalb der Gruppe der Frauen.

Die Daten zu der Tätigkeit vor Aufnahme des derzeitigen Minijobs geben weiteren Aufschluss über die Vereinbarkeitsfrage. Dabei fällt eine weitere Ost-West-Diskrepanz auf. Von den geringfügig beschäftigten Frauen in Westdeutschland gaben 41,7 % an, davor Hausfrau und 15,2 % davor in Elternzeit gewesen zu sein. Für die geringfügig beschäftigten Frauen in Ostdeutschland fallen diese Antworten deutlich niedriger aus (9,2 % Hausfrau; 3,5 % Elternzeit).²³⁸ Demgegenüber gaben nur jeweils 0,6 % aller Männer den Status „Hausmann“ oder „Elternzeit“ vor Aufnahme eines Minijobs an.²³⁹

Empirische Befunde über die intendierte Brückenfunktion geringfügiger Beschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zeigen zudem, dass der erhoffte Integrationseffekt nicht eingetreten ist.²⁴⁰ Dies war jedoch ein wichtiges Argument in der Begründung der Ausweitung geringfügiger Beschäftigung.

Insgesamt deuten die Daten darauf hin, dass vor allem für Frauen in Westdeutschland geringfügige Beschäftigung eine Möglichkeit der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie darstellt. Sie geben Hinweis auf die besseren Vereinbarkeitsbedingungen in Ostdeutschland.

Dennoch liegen die Arbeitszeitwünsche von Frauen mit Kindern über den in geringfügiger Beschäftigung geleisteten Arbeitsstunden, die bei durchschnittlich sieben Wochenarbeitsstunden lag.²⁴¹ Zieht man Daten zu den Arbeitszeitwünschen von Müttern insgesamt heran ergibt sich folgender Befund: Für die Frauen in Ostdeutschland überwiegt der Wunsch nach längeren Arbeitszeiten deutlich (82 % wünschen ein Arbeitsvolumen von über 30 Stunden pro Woche), aber auch bei Frauen mit Kindern in Westdeutschland liegt der Schwerpunkt der gewünschten Arbeitszeit bei 20 bis 25 Stunden.²⁴² Eine aktuelle Studie ergab, dass sich fast drei Viertel der Mütter in geringfügiger Beschäftigung längere Arbeitszeiten wünschen.²⁴³

²³⁸ Ebd., S. 129.

²³⁹ RWI/GSI (2006), S. 222.

²⁴⁰ Dietz/Walwei (2007), S. 177.

²⁴¹ Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S. 59; Brandt (2006), S. 449.

²⁴² Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S. 187.

²⁴³ Klenner/Pfahl (2008), S. 23.

Zusammenfassend kann man an dieser Stelle festhalten, dass mit dem Ausbau der Minijobs die Vereinbarkeitsproblematik nach wie vor durch Frauen gelöst wird und durch die geringfügige Beschäftigung am modernisierten Ernährermodell festgehalten wird. Vor allem in Relation zu den Männern in geringfügiger Beschäftigung, die Minijobs viel öfter neben einer anderen Tätigkeit als Hinzuverdienst ausüben, wird dies deutlich. Es konnte herausgearbeitet werden, dass hinsichtlich der Altersstruktur, der Familiensituation, dadurch dass Frauen öfter ausschließlich geringfügig beschäftigt sind als Männer, durch die vorherige Arbeitssituation und die Gründe, in einem Minijob zu arbeiten, deutliche Geschlechterdifferenzierungen bestehen. Somit sind durch die Minijobs weiterhin die Frauen dafür zuständig, strukturelle Mängel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu kompensieren. Dass diese Strategie nicht unbedingt gewünscht ist, sondern aus einem Mangel an Alternativen entsteht, kann durch die Arbeitszeitwünsche gemutmaßt werden.²⁴⁴

Wagner und Wiethold weisen auf einen weiteren Zusammenhang hin, der die hohe Frauenquote in geringfügiger Beschäftigung erklärt. Sie sprechen angesichts der Wandlungsprozesse des Arbeitsmarktes von einer Rekommodifizierung, d. h. einer stärkeren Unterwerfung unter die Verwertungsbedingungen des Marktes sowie einer „gleicheren“ Behandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt bei entsprechend gleicher Produktivität. Davon würden aber nur Personen mit entsprechender Qualifikation und Verfügbarkeit profitieren. Frauen mit Betreuung- und Sorgeaufgaben seien dabei im Nachteil. Für sie blieben keine Alternativen zur geringfügigen Beschäftigung.²⁴⁵ Dieser Argumentation folgend, stellt geringfügige Beschäftigung keine Lösung, sondern vielmehr eine Notlösung dar. Hinsichtlich der immer brüchiger verlaufenden Erwerbsbiographien, auch von Männern, und der geforderten Flexibilität kämen Frauen geringfügigen Beschäftigungen oftmals nur aufgrund fehlender Alternativen nach.²⁴⁶

Daraus ergibt sich die Frage nach der Existenzsicherung von Frauen in geringfügiger Beschäftigung, die vor allem für die Gruppe der ausschließlich geringfügig Beschäftigten relevant ist. Wieviel verdienen sie im Durchschnitt? Werden Niedriglöhne bezahlt? Wie wird der restliche Lebensunterhalt und die soziale Sicherung bestrit-

²⁴⁴ Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S. 216.

²⁴⁵ Wagner/Wiethold (2009), S. 206.

²⁴⁶ Ebd.

ten? Dazu ist es erforderlich, neben den Löhnen das Haushaltseinkommen zu betrachten. Diese Fragen decken die Kategorie des Niedriglohns ab und geben weiteren Aufschluss darüber, welches Geschlechtermodell durch die Form der geringfügigen Beschäftigung unterstützt wird.

3.4.3. Haushaltskontext und Niedriglohnsektor

Die aktuellen Zahlen liegen für das Jahr 2008 vor. Danach verdienen geringfügig Beschäftigte in Westdeutschland durchschnittlich 264,03 Euro und in Ostdeutschland mit 207,16 Euro ca. 22 % weniger.²⁴⁷ Auffällig ist, dass diese monatlichen Einkommen deutlich unter der erlaubten Grenze von 400 Euro liegen. Differenziertere Auskünfte ergeben sich aus der RWI-Befragung. Daraus geht hervor, dass die höchsten monatlichen Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung von westdeutschen Frauen erzielt werden. In der Gruppe der geringfügig Beschäftigten, die zwischen 300 und 400 Euro verdienen, befanden sich 32,3 % der Frauen in Westdeutschland, in Ostdeutschland zählten zu dieser Gruppe nur 13,3 % der Frauen.²⁴⁸

Ausgedrückt in Stundenlöhnen finden sich unterschiedliche Angaben und Bewertungen. Die Berechnung in Stundenlöhnen hat den Vorteil der besseren Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Beschäftigungsformen, der Bruttostundenlohn bietet den Vorteil, unmittelbare Zusammenhänge zwischen Erwerbsfähigkeit und Verdienst ohne verschiedene Abzüge darzustellen.²⁴⁹ Laut RWI-Befragung verfügen ca. 50 % der geringfügig Beschäftigten über einen Stundenlohn von 8 Euro oder mehr. Die Autoren der Studie bewerten dies als oberhalb der Niedriglohnschwelle (die sie für das Jahr 2002 bei 7,53 Euro errechneten).²⁵⁰ Die Lohnkategorie über 8 Euro trat im Bereich der haushaltsnahen Minijobs sogar häufiger auf als im gewerblichen Bereich.²⁵¹ Kritisch äußert sich Brandt zu der Bewertung des RWI hinsichtlich der Löhne. Er bemerkt, dass der Großteil der bezahlten Löhne sich um die vom RWI definierte Niedriglohnschwelle bewegt und dass sich immerhin 50 % der Stundenlöhne unterhalb dieser Schwelle befinden.²⁵² Zu einer ähnlichen Einschätzung ge-

²⁴⁷ Minijobzentrale (2010), S. 13.

²⁴⁸ RWI/GSI (2006), S. 217.

²⁴⁹ Statistisches Bundesamt (2009), S. 15.

²⁵⁰ Fertig/Kluve/Scheuer (2005), S. 58.

²⁵¹ Ebd., S. 59.

²⁵² Brandt (2005), S. 35.

langten die Berechnungen des IAQ²⁵³ auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).²⁵⁴ Diese ergeben, dass Personen in geringfügiger Beschäftigung ein sehr hohes Risiko haben, für Niedriglöhne zu arbeiten. Innerhalb der Gruppe der geringfügig Beschäftigten arbeiteten demnach 2007 86,3 % zu einem Niedriglohn und hatten einen Anteil von 30,7 % am Niedriglohnsektor.²⁵⁵ Die zugrunde gelegte Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Bruttomedianlohns lag zu dem Zeitpunkt bei 9,62 Euro (West) und 7,18 Euro (Ost). Damit kann man behaupten dass Niedriglöhne bei den Minijobs schon fast die Regel darstellen.²⁵⁶

Im Vergleich dazu arbeiteten von den Vollzeitbeschäftigten im selben Erhebungszeitraum 14,1 % für einen Niedriglohn, in der sozialversicherungspflichtigen Teilzeit 23,3 %.²⁵⁷ Betrachtet man jedoch, wie der Niedriglohnsektor sich zusammensetzt, wird deutlich, dass 47 % der Niedriglohnbeschäftigten aus der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten und 22,3 % aus der Gruppe der Beschäftigten in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit stammen (vgl. Abb. 4). Das heißt, dass von Niedriglöhnen auch die Kernbereiche des Arbeitsmarktes betroffen sind.²⁵⁸

²⁵³ Institut für Arbeit und Qualifikation

²⁵⁴ Die Berechnungen beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten in Haupterwerb, inklusive Teilzeit und Minijobs. Sie schließen Personen in Bildung oder Ausbildung aus, d. h. die Zahlen sind vermutlich noch höher; Kalina/Weinkopf (2009), S. 2.

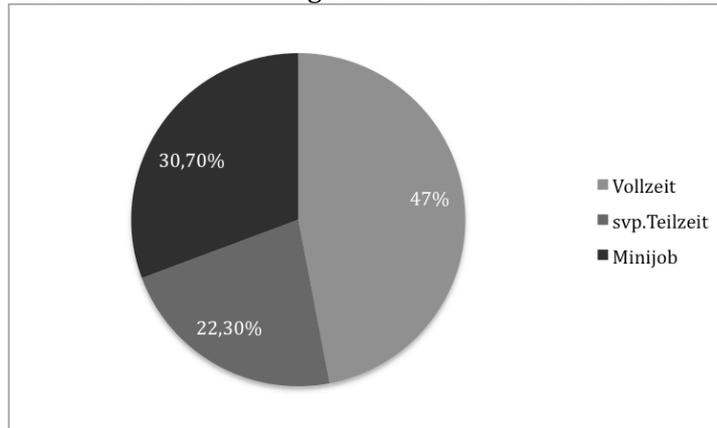
²⁵⁵ Kalina/Weinkopf (2009), S. 6.

²⁵⁶ Bosch/Kalina/Weinkopf (2009), S.14.

²⁵⁷ Kalina/Weinkopf (2009), S.6.

²⁵⁸ Bosch/Kalina/Weinkopf (2009), S. 16.

Abb. 4: Anteil am Niedriglohnsektor nach Arbeitszeitform 2007



Quelle: Kalina/Weinkopf 2009 (SOEP 2007).

Für Frauen in geringfügiger Beschäftigung erhöht sich das Risiko, für einen Niedriglohn zu arbeiten. Unter allen erwerbstätigen Frauen beträgt der Anteil derer, die für einen Niedriglohnanteil arbeiten knapp 30 % und der Frauenanteil innerhalb des Niedriglohnsektors beträgt 67,5 %.²⁵⁹ Das bedeutet, dass fast jede dritte Frau für einen Niedriglohn arbeitet und rund 67 % aller Niedriglohnbeschäftigten Frauen sind (vgl. Abb. 5). Hinzu kommt, dass Löhne im unteren Stundenlohnbereich besonders bei Minijobs verbreitet sind.²⁶⁰ Der Anteil an Stundenlöhnen von unter 5 Euro an geringfügiger Beschäftigung beträgt knapp 66 %.²⁶¹ Damit wird deutlich, dass sich die Frauendomäne geringfügige Beschäftigung mit einigen Risiken hinsichtlich der Existenzsicherung verbindet. Dies bestätigen auch Daten aus dem Mikrozensus, die ergeben, dass unter den geringfügig Beschäftigten das Risiko unter der Niedriglohngrenze zu arbeiten besonders hoch ist: in Zahlen ausgedrückt, arbeiten damit unter den Kernerwerbstätigen in geringfügiger Beschäftigung vier von fünf Beschäftigten unterhalb der Niedriglohngrenze.²⁶²

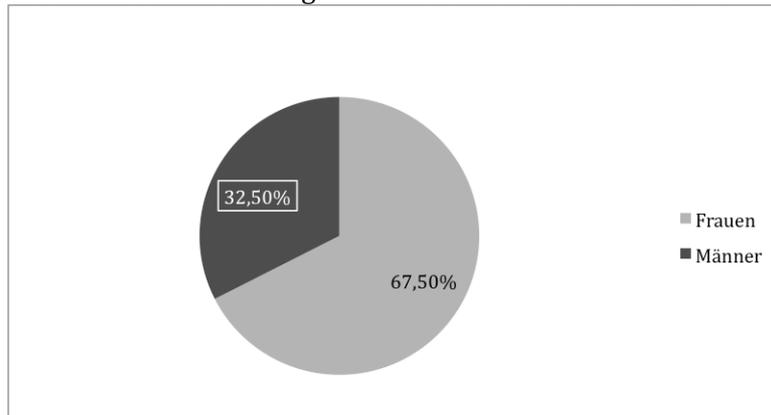
²⁵⁹ Ebd.

²⁶⁰ Dass geringfügig Beschäftigten niedrigere Löhne gezahlt werden als regulär Beschäftigten verstößt gegen die tarifrechtliche Bindung und das Diskriminierungsverbot im Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG). Verschiedene Studien haben nachgewiesen, dass in der Praxis geringfügig Beschäftigten dennoch niedrigere Löhne gezahlt werden und Arbeitgeber damit die höheren Abgaben auf die Nettolöhne umwälzen; vgl. Kalina/Weinkopf (2008), S. 457.

²⁶¹ Kalina/Weinkopf (2009), S. 9.

²⁶² Statistisches Bundesamt (2009), S. 15. (ausschließlich geringfügig Beschäftigte ohne Personen in Bildung oder Ausbildung)

Abb.5: Anteil am Niedriglohnsektor nach Geschlecht 2007



Quelle: Kalina/Weinkopf 2009 (SOEP 2007).

Die hohen Niedriglohnanteile bei geringfügig Beschäftigten lassen sich dadurch erklären, dass geringfügige Beschäftigung die 400 Euro Grenze nicht überschreiten darf sowie durch die kurzen Arbeitszeiten von geringfügig Beschäftigten. Weiterhin gibt es Hinweise auf die Praxis der „Nettoisierung“.²⁶³ Verschiedene Studien ergaben, dass z. B. im Einzelhandel geringfügig Beschäftigten häufig bei gleicher Tätigkeit niedrigere Löhne gezahlt wurden als regulär Beschäftigten bzw. die tariflichen Entgeltnormen nicht berücksichtigt werden. Arbeitgeber begründen dies mit der Steuer- und Abgabefreiheit der MinijobberInnen, denen dadurch höhere Nettolöhne bleiben.²⁶⁴ Die höheren Arbeitgeberanteile werden auf die ArbeitnehmerInnen umgewälzt, indem ihnen niedrigere Bruttolöhne gezahlt werden.²⁶⁵ Zudem wird argumentiert, dass die hohe Arbeitslosigkeit und das große Arbeitsangebot, das auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, ArbeitgeberInnen Lohnverhandlungsspielräume nach unten einräumt.²⁶⁶

Zudem hängen die hohen Niedriglohnanteile von Frauen in geringfügiger Beschäftigung auch mit den Dienstleistungsbranchen zusammen, in denen viele Frauen arbeiten: Sie weisen ein hohes Niedriglohnrisiko sowie einen hohen Minijobanteil auf. Die Gastronomie weist z. B. einen Niedriglohnanteil von 63 % auf, der Einzelhandel 40 %, das Gesundheits- und Sozialwesen 24 %.²⁶⁷

²⁶³ Knapp (2004), S. 7.

²⁶⁴ Bäcker (2006), S. 258.

²⁶⁵ Vgl. für den Einzelhandel Voss-Dahm (2005); Benkhoff/Hermet (2008).

²⁶⁶ Kalina/Weinkopf (2008), S. 457; Eichhorst/Marx/Thode (2010), S. 25.

²⁶⁷ Weinkopf (2009), S. 10.

Die Frage nach der Existenzsicherung von Frauen ist in diesem Kontext besonders relevant für die Gruppe derjenigen, die ausschließlich, also in Haupterwerbstätigkeit, geringfügig beschäftigt sind. Angesichts der bezahlten Löhne und der Lohnobergrenze von 400 Euro wird deutlich, dass das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung nicht zum Leben reicht. Daher sollte man den Blick auf den Haushaltskontext geringfügig Beschäftigter richten. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes aus dem Mikrozensus für 2008 lebt fast jede/r Zweite (49,9 %) geringfügig Beschäftigte in einem Haushalt mit mindestens einem Normalbeschäftigten.²⁶⁸ Daraus kann man schließen, dass geringfügige Beschäftigung ergänzend zum Haushaltseinkommen beiträgt. Andererseits gibt es in geringfügiger Beschäftigung auch einen großen Anteil an Personen, die in Haushalten ohne einen weiteren Erwerbstätigen leben, die sich also nicht auf ein ergänzendes Einkommen verlassen können. Die häufigste Haushaltsstruktur unter den geringfügig Beschäftigten ist diejenige der Paarhaushalte mit Kindern (31,7 %). Im Vergleich dazu ist diese Gruppe unter den NormalarbeitnehmerInnen fast zehn Prozentpunkte kleiner (22,6 %). Dies verweist wiederum darauf, dass geringfügige Beschäftigung für einige Familien als Lösung der Vereinbarkeitsfrage dient und das Ernährer-Zuverdienerinnenmodell perpetuiert wird. Besondere Risiken entstehen, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, zum Beispiel wenn der Partner sein Normalarbeitsverhältnis verliert oder es zu einer Trennung kommt. Insbesondere in Verbindung mit der fehlenden Einbindung in die Sozialversicherung und die geringen Anwartschaften, die sich aus geringfügiger Beschäftigung z. B. für die Rentenversicherung ergeben sind die Risiken für Frauen, die über einen langen Zeitraum geringfügig beschäftigt waren, besonders hoch.

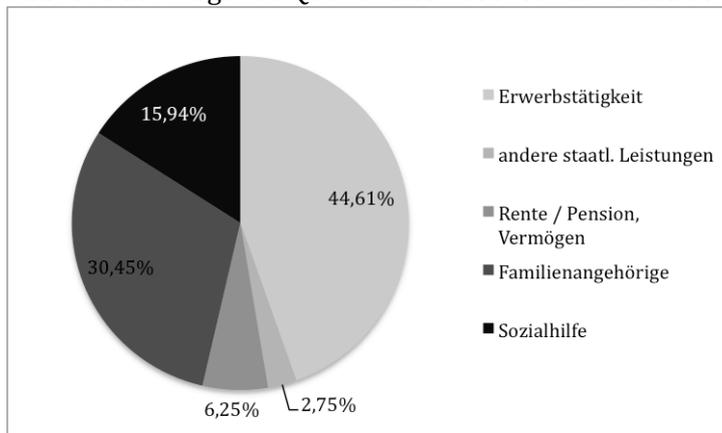
Die teilweise verbreitete Annahme,²⁶⁹ dass geringfügig Beschäftigte ihr Einkommen in erster Linie als Hinzuverdienst verstehen und ein Niedriglohnverdienst deswegen weniger problematisch sei, kann kritisch gesehen werden, wenn man sich genauer ansieht, aus welchen Einkommensquellen geringfügig Beschäftigte ihren Lebensunterhalt bestreiten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Mikrozensus (2008) ist die größte Gruppe der geringfügig Beschäftigten auf das Einkommen

²⁶⁸ Statistisches Bundesamt (2009), S. 22.

²⁶⁹ So z. B. DIW (2008): „Teilzeit- und Minijobs sind (...) nicht auf Existenzsicherung angelegt, sondern stellen meist eine zusätzliche Verdienstmöglichkeit dar.“ Vgl. Weinkopf (2009), S. 10.

aus der Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen.²⁷⁰ Demnach bestreiten 44 % aller geringfügig Beschäftigten ihren Lebensunterhalt hauptsächlich über das Erwerbseinkommen, unter Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis sind es im Vergleich dazu 99 %. Aber im Gegensatz zu Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis spielen andere Einkommensquellen eine weitaus wichtigere Rolle. Die zweitwichtigste Einkommensquelle bei den geringfügig Beschäftigten stellen mit 30 % die Angehörigen dar, gefolgt von 24 % öffentlicher Leistungen (Sozialhilfe, anderer staatlicher Leistungen etc.).²⁷¹

Abb. 6: Überwiegende Quellen des Lebensunterhaltes von geringfügig Beschäftigten 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008b (Ergebnisse des Mikrozensus)

(Anmerkung: Geringfügig Beschäftigte die hauptsächlich auf Leistungen aus dem Regelkreis des SGB II angewiesen sind, werden gesondert ausgewiesen).

Weiteren Aufschluss über die Einkommenssituation der geringfügig Beschäftigten geben Studien über Personen aus dem Regelkreis des SGB II, die regelmäßig zu ihrem Erwerbseinkommen unter 400 Euro staatliche Transfers beziehen. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) arbeiten 57 % der ALG II Beziehenden in dem Arbeitsbereich unter 400 Euro, sprich in Minijobs. Innerhalb der Gruppe der geringfügig Beschäftigten sind es 20 %, die zusätzlich Arbeitslosengeld II zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen. Diese sogenannten „Aufstocker“ sind Beschäftigungsverhältnisse, die de facto einen staatlich subventionierten Kombilohn darstellen.²⁷² Eine weitere IAB-Studie konnte nachweisen, dass es für Beschäftigte im Niedriglohnbereich besonders schwierig ist, in höher bezahlte

²⁷⁰ Kalina/Weinkopf (2009), S. 10.

²⁷¹ Statistisches Bundesamt (2008b).

²⁷² Vgl. Dietz/Müller/Trappmann (2009).

Arbeit aufzusteigen.²⁷³ Auch dies bestätigt, dass der erwünschte Brückeneffekt, der mit Hartz II intendiert war, nicht eingetreten ist.

Es wurde deutlich, dass geringfügig Beschäftigte zur Bestreitung des Lebensunterhalts entweder auf Einkommen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen müssen und, falls dies nicht der Fall ist, häufig auf staatliche Transferleistungen. Kritik wird an diesem staatlich subventionierten Niedrigeinkommen von verschiedenen Seiten geübt. Sie zielt darauf ab, dass „mit aufstockenden Leistungen der Grundsicherung de facto nicht die betroffenen Beschäftigten, sondern vielmehr Arbeitgeber, die auf Niedriglöhne setzen, massiv subventioniert werden.“²⁷⁴ Lösungsvorschläge reichen von der Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung in ihrer jetzigen Form²⁷⁵ bis hin zu der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn, der ein weiteres „Ausfransen“ der Löhne nach unten verhindern soll.²⁷⁶

Aus einer geschlechterpolitischen Perspektive sollte man jedoch bedenken, dass geringfügige Beschäftigung für viele Haushalte einen notwendigen Bestandteil des Haushaltseinkommens darstellt. Bei einer Forderung nach Abschaffung der Minijobs in ihrer jetzigen Form (z. B. durch Sozialversicherungspflicht ab der ersten Stunde, wie es in anderen Ländern üblich ist) muss man sich fragen, wie sich die Übergänge gestalten z. B. welche Umverteilungs- und Armutseffekte eintreten würden.

Im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung von 2009 ist jedoch die Rede von einer Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze.²⁷⁷ Dies würde de facto eine Ausweitung der Beschäftigungsform der Minijobs und die weitere Umwandlung von bisher sozialversicherungspflichtiger in sozialversicherungsfreie Beschäftigung bedeuten.

3.5. Zwischenfazit

In der vorstehenden Analyse wurde deutlich, dass es sich bei der geringfügigen Beschäftigung um eine weiblich dominierte Beschäftigungsform handelt. Sie spielt in

²⁷³ Schank/Schnabel/Stephani (2008).

²⁷⁴ Bosch/Kalina/Weinkopf (2009), S. 19.

²⁷⁵ Z. B. der Vorschlag des DGB (2008) der Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse oberhalb einer Bagatellgrenze oder das sog. Progressiv-Modell der Grünen vgl. Bäcker (2006), S. 261.

²⁷⁶ Bosch/Kalina/Weinkopf (2009).

²⁷⁷ Bis zu welcher Höhe wird nicht konkretisiert; es soll die „Erhöhung und Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze“ geprüft werden. Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009), S. 132.

der Erwerbsbeteiligung von Frauen, und vor allem von verheirateten Frauen, eine große Rolle. Einige Faktoren sprechen dafür, dass sie für Frauen eine Strategie darstellt, Berufstätigkeit und Familie zu vereinbaren: Altersstruktur, Familiensituation, vorherige Arbeitssituation und die Gründe, in einem Minijob zu arbeiten.

Positiv könnte man bewerten, dass die geringfügige Beschäftigung für Frauen während entsprechender Erziehungszeiten eine Brücke zurück in die Berufstätigkeit darstellt bzw. dazu dient, den Kontakt zur Arbeitswelt nicht zu verlieren. Jedoch ist dieser Brückeneffekt nicht nachzuweisen. Angesichts des hohen Niedriglohnanteils bei den geringfügig Beschäftigten und der mangelnden sozialen Absicherung scheint dies keine nachhaltige Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas darzustellen, denn es ermöglicht Frauen keine gleichberechtigte Teilhabe an der Erwerbsarbeit. Zudem bleibt das Problem der Vereinbarkeit eines der Frauen, was sich auch daran zeigt, dass Frauen viel häufiger als Männer *ausschließlich* geringfügig beschäftigt sind, während geringfügige Beschäftigung für Männer vor allem als Nebenbeschäftigung wichtig ist. Hinsichtlich der Vereinbarkeitsfrage lassen sich die geringfügig Beschäftigten Frauen nach verschiedenen Gruppen differenzieren: Vor allem für westdeutsche, verheiratete Frauen stellt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen wichtigen Grund für Aufnahme eines Minijobs dar. Hinsichtlich ungenügender Kinderbetreuung aber auch hinsichtlich der tatsächlichen Arbeitszeitwünsche von Frauen, die deutlich höher liegen als die durchschnittlichen Arbeitszeiten in Minijobs kann man behaupten, dass dies oftmals nur eine Notlösung darstellt.

Das modernisierte Ernährermodell (männlicher Ernährer/weibliche Zuverdienerin) wird durch die Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigung gestärkt, denn in mehrfacher Hinsicht sind Frauen in Minijobs von ihrem Ehepartner abhängig, hinsichtlich der sozialen Sicherung und hinsichtlich des Einkommens. In Verbindung mit der Familienversicherung und dem Ehegattensplitting stellt die Steuer- und Abgabefreiheit für geringfügig Beschäftigte besondere Anreize für verheiratete Frauen, ihre Erwerbstätigkeit nicht über die Geringfügigkeitsgrenze auszudehnen. Dementsprechend konstatieren Baatz/Satilmis:

„Für die politische Regulierung geringfügiger Beschäftigung sind die bestehenden geschlechterhierarchischen Verhältnisse konstitutiv. Politische Maßnahmen bauen (modifiziert) auf einer Geschlechterkonzeption auf, der prin-

ziptuell ein männlicher Familienernährer und eine weibliche Zuverdienerin zugrunde liegt.“²⁷⁸

Besondere Problemlagen ergeben sich dann, wenn kein weiteres Einkommen vorhanden ist; die hohe Zahl an sogenannten „AufstockerInnen“ weist auf die Problematik hin, die sich durch die Konstruktion der Minijobs ergibt: Der Haushaltskontext oder der Wohlfahrtsstaat werden beansprucht, soziale Sicherung zu übernehmen.²⁷⁹ Geringfügige Beschäftigung und die damit verbundenen Auswirkungen auf Frauen, so konnte gezeigt werden, stellen keine neue Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Denn in ähnlicher Form, wie sie heute gestaltet ist, gab es sie schon vor 1999 und aus einer gleichstellungspolitischer Betrachtungsebene wurde ähnlich wie heute argumentiert.²⁸⁰ Was sich mit der Neuregelung geringfügiger Beschäftigung 2003 geändert hat, sind in erster Linie der steuerfreie Nebenjob und die Sonderregelungen für Minijobs in Privathaushalten.

In der vorstehenden Analyse wurden auch die haushaltsnahen Minijobs aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Zum einen wurde das Interesse seitens der Politik an dem vermuteten Arbeitsplatzpotential in Privathaushalten gezeigt. Im ursprünglichen Gesetzentwurf und den Vorschlägen der Hartz-Kommission ging es zunächst nur um diesen Bereich. Positiv zu bewerten ist, dass mit der gesetzlichen Regelung eine unbürokratische Form der regulären Beschäftigung in Privathaushalten geschaffen wurde, die dadurch den Beschäftigten arbeitsrechtlichen Schutz im Vergleich zu der informellen Arbeit bietet. Andererseits sind sie ein besonders deutliches Beispiel dafür, welche Art von Arbeitsplätzen bei der Gesetzgebung im Fokus standen: Die der „einfachen“ Dienstleistungen, in denen überwiegend Frauen arbeiten.

Haushaltsnahe Minijobs erweitern zudem die Perspektive auf die Kategorie der Vereinbarkeit. Durch die Förderung der Arbeitsplätze im Privathaushalt wird aber nicht die gleichberechtigte Verteilung der Haushalts- und Familienarbeit gestärkt, sondern nur delegiert an zumeist andere Frauen. Es werden auch keine qualitativ hochwertigen Dienstleistungsberufe im öffentlichen Sektor gefördert, sondern Jobs im Niedriglohnsegment. Daher sind sich verschiedene AutorInnen darin einig, dass

²⁷⁸ Baatz/Satilmis (2005), S. 14.

²⁷⁹ Vgl. Brandt (2006) zu den Veränderungen des sog. „work-welfare-nexus“, der Verbindung des Arbeitsmarktes mit dem System sozialer Sicherung.

²⁸⁰ Bittner/Dingeldey/Strauf u. a. (1998).

die „Verberuflichung“ der Haushalts- und Sorgearbeit durch Minijobs nicht automatisch mehr Anerkennung bringt. Bäcker und Koch ist darin zuzustimmen, es handle sich bei der

„(...) Ausweitung von Beschäftigung im Privathaushalt [um den] Ausdruck eines wohlfahrtsstaatlichen Modells, das die Betreuungs- und Pflegearbeit nur nachrangig im öffentlichen Sektor organisiert.“²⁸¹

Wie dieser Arbeitsplatz aussieht, wofür haushaltsnahe Dienstleistungen in erster Linie in Anspruch genommen werden und vor allem welche Haushalte davon profitieren, wird im folgenden Abschnitt, ausgehend vom Familienleistungsgesetz von 2009, analysiert.

²⁸¹ Bäcker/Koch (2005), S. 97.

4. DIE NACHFRAGESEITE: DIE FÖRDERUNG HAUSHALTSNAHER DIENSTLEISTUNGEN IM FAMILIENLEISTUNGSGESETZ

„Haushaltsnahe Dienstleistungen schaffen mehr Zeit für die Familie und damit auch mehr Wachstum auf dem Arbeitsmarkt“.²⁸² Dieses Zitat der damaligen Bundesfamilienministerin von der Leyen verdeutlicht die beiden Perspektiven, unter denen die Beschäftigung im Privathaushalt betrachtet werden kann: Einerseits die familienpolitische Ebene, die auf den Unterstützungsbedarf für Familien hinweist; andererseits der arbeitsmarktpolitische Fokus, der auf der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten liegt.

Im folgenden Abschnitt wird der Blick auf die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen²⁸³ und damit auf die Perspektive der Familien und Haushalte, die sie in Anspruch nehmen, gerichtet.

Die Kategorie der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie steht dabei im Vordergrund. Insbesondere soll gefragt werden:

- Wer profitiert von den Regelungen aus dem Familienleistungsgesetz zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und wer nicht?
- Worin unterscheiden sich die Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, hinsichtlich Einkommen, Größe, Altersstruktur, Bildung von denjenigen, die sie nicht in Anspruch nehmen?
- Welche Vor- und Nachteile ergeben sich für verschiedene Gruppen von Frauen daraus?
- Welche Bereiche der Haushalts- und Familienarbeit werden an andere Personen abgegeben?

Dabei sei an die gleichstellungspolitische Betrachtungsebene des Sachgegenstandes erinnert, bei der Fragen nach der Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebensmustern und Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen für die Geschlechter im Mittelpunkt stehen.²⁸⁴ In der abschließenden Bewertung des Sachgegenstandes soll

²⁸² BMFSFJ (2008a), S. 4.

²⁸³ Da die haushaltsnahen Minijobs eine Unterkategorie der haushaltsnahen Dienstleistungen darstellen, sind diese in der Darstellung der Nachfrageseite bereits mit eingeschlossen.

²⁸⁴ Vgl. Leitner (2009), S. 379; Baer/Lepperhoff (2007), S. 13.

danach gefragt werden, ob und für wen die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen mehr Wahlfreiheit und Teilhabe ermöglichen.

Da das Familienleistungsgesetz erst Anfang 2009 in Kraft trat, liegen bislang wenig Informationen und keine Wirkungsstudien vor.²⁸⁵ Daher wird auf Grundlage vorheriger Regelungen und der Gesetzesbegründung analysiert, wo die politische Zielrichtung der Förderung liegt und welche Gruppen von Familien von ihr profitieren. Anhand von Strukturmerkmalen der inanspruchnehmenden Haushalte wird analysiert, welche Wirkungszusammenhänge hinsichtlich der Kategorien Vereinbarkeit und Niedriglohnsektor bestehen.

4.1. Vorgeschichte und Hintergrund

Die deutsche Familienpolitik zeichnete sich lange Zeit dadurch aus, dass sie vor allem im Bereich monetärer Transferleistungen und steuerbezogener Instrumente agierte.²⁸⁶ Mittlerweile wird von offizieller Seite von einem „Maßnahmenmix“ aus Infrastruktur, Zeit und Geld gesprochen.²⁸⁷ Neben einer verbesserten Betreuungsinfrastruktur werden Maßnahmen diskutiert, die die zeitliche Belastung in Familien selbst verringern sollen.²⁸⁸ Spieß ordnet die haushaltsnahen Dienstleistungen und deren Förderung in den Bereich der Infrastrukturleistungen ein.²⁸⁹ Im 7. Familienbericht der Bundesregierung von 2006 wurde der Ausbau haushaltsnaher Dienstleistungen als Teil der nachhaltigen Familienpolitik empfohlen. Hierbei standen vereinbarkeitspolitische Argumente im Mittelpunkt. In der Stellungnahme der damaligen Bundesregierung heißt es dazu:

„Familienunterstützende Dienstleistungen²⁹⁰ sind Voraussetzungen für eine nachhaltig bessere Balance von Familie und Arbeitswelt, für mehr Zeit für Familien als auch für die Erschließung zusätzlicher Potentiale für Wachstum und Beschäftigung. (...) Familienunterstützende Dienstleistungen sind jedoch nicht auf ökonomische Aspekte zu reduzieren. Vielmehr geht es um Unterstützung für diejenigen, die sich in der Betreuung von Kindern oder in der Pflege und Betreuung älterer Familienmitglieder engagieren, und deshalb

²⁸⁵ Nach vorliegenden Informationen gab es keinen Evaluationsauftrag.

²⁸⁶ Spieß (2006), S. 350.

²⁸⁷ So z. B. in der Stellungnahme der Bundesregierung zum 7. Familienbericht, vgl. BMFSFJ (2006a), S. XXV.

²⁸⁸ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S.4.

²⁸⁹ Spieß (2006), S. 352.

²⁹⁰ Im Folgenden schließt der Begriff „haushaltsnahe Dienstleistungen“ den vom BMFSFJ verwendeten Begriff „familienunterstützende Dienstleistungen“ mit ein; vgl. 1.2.

Familienzeit, Hausarbeit, Freizeit und gegebenenfalls Erwerbsarbeit in eine gute Balance bringen müssen.“²⁹¹

Im Zuge dessen gab das Bundesfamilienministerium verschiedene Studien und Expertisen in Auftrag, die sich mit dem Bedarf und den möglichen Förderungsmöglichkeiten haushaltsnaher Dienstleistungen befassten und 2009 zur Einführung des Familienleistungsgesetzes führten.

Ansätze zur Begünstigung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen gab es bereits vor der Gesetzeseinführung. Diese reichten von der Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten durch steuerliche Anreize und durch Einführung sogenannter „Haushaltsschecks“ bis hin zur Förderung und Subventionierung von einzelnen Anbietergruppen wie Dienstleistungspools oder Vermittlungsagenturen.²⁹² Der Großteil der Förderungen bezog sich auf direkte Steuervergünstigungen für die Nachfrageseite und zählte damit zu den subjektbezogenen Förderungen.²⁹³

Ansätze steuerlicher Förderung

Die steuerliche Abzugsfähigkeit der Kosten für Haushaltshilfen wurde bereits mehrfach gesetzlich geregelt, so z. B. 1997 mit dem Jahressteuergesetz.²⁹⁴ Die seit 1989 bestehenden Steuererleichterungen, die zuvor auf Haushalte mit zwei Kindern unter 10 Jahren oder einer pflegebedürftigen Person beschränkt waren, wurden darin auf alle Haushalte ausgeweitet.²⁹⁵ Für Haushaltshilfen konnten danach bis zu 18.000 DM jährlich für die Kosten als Sonderausgabenhöchstbetrag bei der Einkommenssteuer geltend gemacht werden.²⁹⁶ Die steuerliche Vergünstigung konnte von Privathaushalten nur dann in Anspruch genommen werden, wenn sie selbst als Arbeitgeber fungierten, d. h. nicht bei der Anstellung einer Haushaltshilfe durch eine Dienstleistungsagentur. Im Zuge dessen wurde im Gesetz 1997 mit Einführung des sogenannten „Haushaltsscheckverfahrens“ ein vereinfachtes Verfahren der Anmeldung von Haushaltshilfen geschaffen. Als Vorbild diente der französische *Chèque Emploi Ser-*

²⁹¹ BMFSFJ (2006a), S. XXIX.

²⁹² Bittner/Weinkopf (2000), S. 256.

²⁹³ BMFSFJ (2008a), S. 15.

²⁹⁴ Das Gesetz von 1997 wird deswegen dargestellt weil es besonders kontrovers diskutiert wurde; zudem war die Einführung des Haushaltsschecks in Deutschland eine Innovation. (Zu den Haushaltsschecks in ihrer jetzigen Form vgl. 3.2.)

²⁹⁵ Weinkopf (2003b), S. 135; Jaehrling (2004), S. 632.

²⁹⁶ Klenner/Stolz-Willig (1997), S. 154.

vice (CES). Durch das Scheckverfahren berücksichtigt der Staat in diesem Modell, „dass Haushalte eben keine Unternehmen mit eigenen Personalabteilungen sind“ indem er ihnen bei der administrativen Aufgabe der Anmeldung und bei den Regelungen der Abgaben und Steuern behilflich ist.²⁹⁷

Die Voraussetzung, um am Haushaltsscheckverfahren teilnehmen zu können, war, dass die Beschäftigung die Lohn- und Stundengrenze geringfügiger Beschäftigung überschritt. Nach der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung 1999 (im „Gesetz zur Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse“)²⁹⁸ war es zwar möglich, das Haushaltsscheckverfahren auch für Arbeitsverhältnisse unter der Geringfügigkeitsgrenze von 15 Wochenstunden zu nutzen. Es galt aber weiterhin nur für Beschäftigungsverhältnisse von über 630 DM monatlich. Durch das Verfahren sollte folglich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Privathaushalten gefördert werden.²⁹⁹

Die steuerlichen Vorteile wurden auch als „Dienstmädchenprivileg“ bezeichnet. Durch diesen Begriff werden die Gründe der geringen Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung in Verbindung mit Haushaltsschecks verdeutlicht:

Er lässt sich durch die verteilungspolitisch umstrittene Wirkung des Steuermodells erklären.³⁰⁰ Zum einen hatten nur Haushalte mit einem hohen Einkommen Vorteile von den steuerlichen Entlastungen und konnten die Mehrkosten gegenüber nicht angemeldeter bzw. sozialversicherungsfreier Arbeit dadurch ausgleichen. Schupp verweist überdies darauf, dass die steuerlichen Begünstigungen vermutlich zu Mitnahmeeffekten bei einkommensstarken Haushalten geführt haben.³⁰¹ Zum Anderen haben Haushalte oftmals einen niedrigeren stundenweisen Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, jedoch galt das Verfahren nur für Arbeitsverhältnisse über der Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM.³⁰² Nur sehr wenige Haushalte nahmen das

²⁹⁷ Jaehrling (2004), S. 630.

²⁹⁸ Vgl. 3.1.

²⁹⁹ Hieming/Weinkopf (2007), S. 16.

³⁰⁰ Die verteilungspolitische Problematik hängt mit einem wesentlichen Unterschied der Art der steuerlichen Förderung zusammen: Können Privathaushalte die Kosten für Haushaltshilfen von ihrer *Steuerschuld abziehen* (Abzug von der Steuerschuld) oder sind die Kosten vom zu *versteuernden Einkommen absetzbar* (steuerliche Absetzbarkeit)? Letzteres führt dazu, dass die Steuervorteile umso höher sind, je höher das Einkommen ist, während bei einem Abzug von der Steuerschuld die Förderung allen gleichermaßen zugute kommt. Vgl. Weinkopf (1997), S. 142.

³⁰¹ Schupp (2008), S. 63.

³⁰² Weinkopf (1997), S.143

„Dienstmädchenprivileg“ in Anspruch und aufgrund des mangelnden Erfolges wurde es 2001 wieder abgeschafft.³⁰³

2003 wurde im Rahmen von Hartz II die sozial- und steuerrechtliche Behandlung von haushaltsnahen Dienstleistungen erneut geregelt. Im Gegensatz zu der wenig erfolgreichen Regelung von 1997 hat der Gesetzgeber bei der Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen im Rahmen von Hartz II die steuerliche Förderung als Abzug von der Steuerschuld ausgestaltet. Dies hat den Vorteil, dass deren Höhe unabhängig vom Einkommen ist. Die Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen werden direkt von der Steuerschuld abgezogen.³⁰⁴ Zudem wird das Haushaltsscheckverfahren auf die geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt übertragen³⁰⁵ und es gelten niedrigere Arbeitgeberpauschalen als bei gewerblichen Minijobs. Damit können haushaltsnahe Minijobs für Arbeitgeber die Preisdifferenz zu informeller, nicht angemeldeter Beschäftigung kompensieren. Die Steuervergünstigung kann erstmals auch für Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, geltend gemacht werden. Demnach ergaben sich seit 2003 im Sinne von § 35a EstG a. F. (Einkommenssteuergesetz)³⁰⁶ folgende Abzüge von der Einkommenssteuerschuld:

- Für haushaltsnahe Minijobs sind jährlich 10 % der Kosten und maximal 510 Euro abziehbar.
- Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Midijobs) sind 12 % der Kosten und maximal 2400 Euro im Jahr abziehbar.
- Bei der Inanspruchnahme von Unternehmen z. B. Dienstleistungsagenturen sind 20 % der Kosten und max. 600 Euro im Jahr abziehbar.³⁰⁷ Falls eine pflegebedürftige Person im Haushalt lebt, erhöht sich der Betrag seit 2006 auf 1200 Euro.³⁰⁸

³⁰³ Schupp (2008), S. 63.

³⁰⁴ Kossens/Steck (2003), S. 47.

³⁰⁵ Jaehrling (2004), S. 22.

³⁰⁶ „Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen“ (§ 35a EstG a. F.).

³⁰⁷ Hieming/Weinkopf (2007), S. 17; BMFSFJ (2008b), S. 9.

³⁰⁸ Die Erhöhung auf maximal 1200 Euro Steuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer Dienstleistungsagentur wenn eine pflegebedürftige Person im Haushalt lebt wurde 2006 im „Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ eingeführt.

Projektförderung

Ein zu den vorgestellten Beispielen der steuerlichen Förderung alternativer Ansatz der Förderung von Beschäftigung in Privathaushalten, ist die Unterstützung von konkreten Projekten bzw. von Anbietern durch Projektgelder.³⁰⁹ Dies geschah vor allem durch die Subventionierung von sogenannten „Dienstleistungspools“ bzw. „Dienstleistungsagenturen“ seit Mitte der 90er Jahre.

Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass Privathaushalte nur einen Bedarf von wenigen Stunden pro Woche haben und somit eine Bündelung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse zu einem regulären Teilzeit- oder Vollzeitarbeitsplatz sinnvoll sei.³¹⁰ Die Agenturen agieren als Arbeitgeber der Beschäftigten im Privathaushalt, vermitteln die Haushaltshilfen, koordinieren die Einsätze und rechnen gegenüber den Privathaushalten ab.³¹¹

Dienstleistungsagenturen bringen für Haushalte und Beschäftigte Vorteile:

- Sie entbinden Haushalte aus ihrer Pflicht als Arbeitgeber und ersparen ihnen Zeit- und Organisationskosten bei der Suche und Anmeldung einer Haushaltshilfe.³¹²
- Den Beschäftigten im Privathaushalt ermöglichen sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und bessere Verdienstmöglichkeiten durch längere Arbeitszeiten.³¹³
- Darüber hinaus entgehen die Beschäftigten der isolierenden Arbeit in Privathaushalten, indem sie Kontakt zu anderen KollegInnen und die Einbindung in betriebliche Strukturen erhalten.³¹⁴
- Das Management der Agenturen kann bei Konflikten zwischen Beschäftigten und Privathaushalten vermitteln.³¹⁵

Damit tragen Dienstleistungsagenturen zu einer Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen bei.

³⁰⁹ BMFSFJ (2008a), S. 15.

³¹⁰ Weinkopf (2003), S. 136.

³¹¹ BMFSFJ (2008a), S. 15.

³¹² Thiessen (2003), S. 71.

³¹³ Bittner/Weinkopf (2000).

³¹⁴ Bittner/Weinkopf (2000), S. 258; Weinkopf (1997), S. 149.

³¹⁵ Ebd.

Jedoch bestand der Nachteil für Privathaushalte, die eine Dienstleistungsagentur beauftragten, in deren geringen steuerlichen Abzugsfähigkeit. Die steuerlichen Fördersätze bei der Beauftragung von Dienstleistungsagenturen deckten gerade einmal die dabei anfallende Mehrwertsteuer ab.³¹⁶ Evaluierungen der Dienstleistungsagenturen haben gezeigt, dass das Kundeninteresse dennoch groß war, viele Firmen sich nach Auslaufen der Subventionen aber nicht finanzieren konnten.³¹⁷ Angesichts dieses Ungleichgewichts wurden im Vorfeld des Familienleistungsgesetzes Möglichkeiten für eine Reduzierung des bestehenden Kostennachteils der Dienstleistungsagenturen evaluiert.

Zusammenfassend kann man die politischen Maßnahmen zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen vor Einführung des Familienleistungsgesetzes als wenig erfolgreich bezeichnen. Weder das Haushaltsscheckverfahren („Dienstmädchenprivileg“) noch die Förderung von Dienstleistungsagenturen haben zu dem erwünschten Ergebnis der Etablierung eines Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen geführt. Insgesamt wurden die vorgestellten Instrumente von nur wenigen Haushalten in Anspruch genommen. Dies liegt, neben der konkreten, teilweise wenig zielführenden Ausgestaltung der Instrumente, auch an schwierigen Gegebenheiten. Haushaltsnahe Dienstleistungen müssen immer mit den Kosten für informelle Beschäftigung oder selbst erbrachte Arbeit konkurrieren. Hinzu kommt, dass von dem Instrument steuerlicher Vergünstigungen zur Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen nur bestimmte Personengruppen profitieren. Die Förderung ergibt sich erst dann, wenn man zur Lohn- und Einkommenssteuer veranlagt wird und eine der Förderungssumme entsprechende Steuerschuld besteht.³¹⁸

Einzig im Bereich der haushaltsnahen Minijobs im Rahmen von Hartz II ist es gelungen, durch reduzierte Arbeitgeberabgaben und den Abzug von der Steuerschuld mit informeller Beschäftigung zu konkurrieren. Der Ausgleich an Mehrkosten gegenüber informeller Beschäftigung fällt hier mit am höchsten aus.³¹⁹ Zudem ist das Anmeldeverfahren unbürokratisch ausgestaltet, was eine Inanspruchnahme erleichtert.

³¹⁶ Weinkopf (2005), S. 17.

³¹⁷ Weinkopf (2003b), S. 137.

³¹⁸ Weinkopf (2005), S. 46.

³¹⁹ Hieming/Weinkopf (2007), S. 42.

Der Gesetzgeber erkannte die Schwierigkeiten der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und erteilte einen Prüfungsauftrag.³²⁰ Ein erneuter Versuch zur Etablierung eines Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen wurde schließlich 2009 im Rahmen des Familienleistungsgesetzes unternommen, das an dem Instrument der steuerlichen Förderung ansetzt.

4.2. Darstellung des Familienleistungsgesetzes

Der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen wurde vom Gesetzgeber zuletzt durch das Familienleistungsgesetz (FamLeistG) neu strukturiert, welches am 1. Januar 2009 in Kraft trat.³²¹ In der Analyse des Gesetzes wird danach gefragt, mit welcher politischen Intention es eingeführt wurde. Daraus ergeben sich wiederum Fragen nach der Zielgruppe der Regelungen. Zudem ist von Interesse, ob das Gesetz die benannten Probleme der Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen berücksichtigt.

4.2.1. Ziele

Die beiden wichtigsten Ziele des Gesetzes sind die Stärkung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit, Familie sowie Pflege und die Steigerung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen.

Im Familienleistungsgesetz wird eine explizite Verbindung zwischen der steigenden Frauenerwerbsquote und dem Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen hergestellt.

„Die zunehmende Erwerbsorientierung von Frauen führt zu einem wachsenden Bedarf, hauswirtschaftliche Eigenarbeit durch professionelle Dienstleistungen zu ersetzen.“³²²

Die überwiegend von Frauen unbezahlt geleistete Haushaltsarbeit soll „ersetzt“ werden. Familien bzw. Frauen, die pflegebedürftige Angehörige zuhause versorgen, sollen durch die Nutzung von Dienstleistungen unterstützt werden. Das Oberziel der „Vereinbarkeit“ hat damit eine deutliche familienunterstützende Ausrichtung. Der

³²⁰ BMFSFJ (2008a), S. 3.

³²¹ Im FamLeistG wurde auch die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten neu geregelt. Hierauf wird im Folgenden jedoch nicht weiter eingegangen, denn diese unterliegt einer anderen Logik als haushaltsnahe bzw. familienunterstützende Dienstleistungen, da sie auch für institutionelle Kinderbetreuung gilt.

³²² BT-Drs. 16/10809, S. 10.

Fokus liegt dabei stark auf dem Bereich der häuslichen Pflege. Angehörige sollen direkt von ihren Pflegeaufgaben entlastet werden, indem sie pflegeunterstützende Hilfe in Anspruch nehmen. Zudem stellen die haushaltsnahen Dienstleistungen auch eine Möglichkeit für pflegende Angehörige dar, die im eigenen Haushalt zu verrichtenden Tätigkeiten abzugeben, um mehr Zeit für die Betreuung und Pflege zu haben. Begründet wird der steigende Bedarf im Bereich der Pflege mit der demographischen Entwicklung und der Tatsache, dass von ca. 2,2 Millionen Pflegebedürftigen 1,5 Millionen zuhause gepflegt werden.³²³ Dem Grundsatz der Pflegeversicherung „ambulant vor stationär“,³²⁴ wird Rechnung getragen, wenn es heißt:

„Die Steuerermäßigung trägt damit auch dazu bei, dass pflege- und betreuungsbedürftige Menschen so lange wie möglich in ihrer gewohnten häuslichen Umgebung bleiben können.“³²⁵

Mit dem Ziel, die Nachfrage zu erhöhen, möchte der Gesetzgeber Haushalte zu Arbeitgebern bzw. Auftraggebern machen und die bislang intransparenten und wenig entwickelten Marktstrukturen verbessern. Das arbeitsmarktpolitische Ziel wird damit begründet, dass in dem Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen Potentiale liegen, Beschäftigung zu schaffen. Dies wird wiederum durch Prognosen gestützt, dass insbesondere für Haushalte mit Pflegebedürftigen der Bedarf nach professionellen Pflegekräften zunehmen werde und die erhöhte Nachfrage „einen Beitrag zur Überwindung des Fachkräftemangels“ leiste.³²⁶

In den Zielvorgaben wird auch auf die Art der Arbeitsplätze hingewiesen. Explizit zielt das Gesetz auf den Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen.

Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen soll im Rahmen des Familienleistungsgesetzes allein durch Steuerermäßigungen für Privathaushalte erreicht werden, jedoch wird im Gesetz einschränkend formuliert, dass

„(...) durch das Instrument der steuerlichen Förderung allein die latenten Potenziale für Angebot und Nachfrage, und damit für mehr legale Beschäftigung im Bereich hauswirtschaftlicher und personenbezogener Dienstleistungen, nicht vollständig erschlossen werden können.“³²⁷

³²³ BT-Drs. 16/10809, S. 10.

³²⁴ Formuliert in § 3 SGB XI.

³²⁵ BT-Drs. 16/10809, S. 10.

³²⁶ Ebd.

³²⁷ BT-Drs. 16/10809, S. 11.

Von dieser Erkenntnis ausgehend werden weitere Maßnahmen genannt, die notwendig sind, um die beiden wesentlichen Gesetzesziele zu erreichen.

Langfristiges Ziel ist nicht allein die Nachfrage und die Beschäftigung quantitativ zu steigern sondern es wird auch erwähnt, wie der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen aussehen soll. Zu prüfen sei

„(...) wie mit einer besonderen Förderung der Arbeitsaufnahme, Qualifizierung und Existenzgründung die Beschäftigung in dem Bereich gesteigert werden kann.“³²⁸

Im Familienleistungsgesetz wird also langfristig der Ausbau „qualitativ-hochwertiger“³²⁹ Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen empfohlen. Ob diese Absichtserklärung auf einer rhetorischen Ebene bleiben oder sich in konkreten Maßnahmen niederschlagen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Sie zeigt aber, dass sich der Gesetzgeber der Problematik der Qualität der Arbeitsverhältnisse und ihrer mangelnden Anerkennung bewusst ist.

4.2.2. Inhalte

Konkret wurden im Familienleistungsgesetz die verschiedenen Regelungen über Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen, einschließlich haushaltsnahen Pflege- und Betreuungsleistungen zusammengefasst und vereinheitlicht. Zuvor waren die Steuerabzugs- und Ermäßigungsregelungen für Privathaushalte als Arbeitgeber und Auftraggeber haushaltsnaher Dienstleistungen sowie für den Pflege- und Betreuungsbereich in verschiedenen Regelungen erfasst.³³⁰ Auch bezüglich Form und Höhe gab es wesentliche Unterschiede.

Kerninhalt des Gesetzes ist eine Vereinfachung der steuerrechtlichen Regelungen: Einerseits durch eine einheitliche Absetzbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten, andererseits durch einheitliche Ausgestaltung als Abzug von der Steuerschuld. Mit Inkrafttreten des Familienleistungsgesetzes beträgt die Förderung für Privathaushalte nach § 35a Abs. 2 EstG einheitlich 20 % der Aufwendungen für „haushaltsnahe Dienstleistungen und haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnis-

³²⁸ Ebd.

³²⁹ Ebd.

³³⁰ BT-Drs. 16/10809, S. 15.

se“³³¹ Der Höchstbetrag für die Absetzbarkeit wurde auf 4000 Euro pro Jahr erhöht. Der erhöhte Satz von 20 % wird in § 35a Abs. 1 auch auf den Einsatz von geringfügig Beschäftigten im Privathaushalt ausgeweitet, jedoch gilt für diesen Bereich weiterhin die Höchstgrenze einer Ermäßigung der Einkommenssteuer von 510 Euro pro Jahr. Damit wird die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen nur noch danach unterschieden, ob sich um eine haushaltsnahe Dienstleistung im Sinne des § 8a SGB IV (geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt) handelt. Alle anderen Beschäftigungsverhältnisse (sozialversicherungspflichtige oder über eine Dienstleistungsagentur erbrachten) werden in einen Fördertatbestand in § 35a Abs. 2 zusammengefasst.³³²

Zielgruppe der Förderung im Familienleistungsgesetz sind „private Haushalte als Auftraggeber einer Dienstleistung bzw. als Arbeitgeber sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter“. Die Steuerermäßigung gilt also auch bei Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen. Diese profitieren damit besonders von der Gesetzesänderung, da der vorherige Fördersatz für Dienstleistungsagenturen dadurch neutralisiert wurde, dass bei ihnen der volle Mehrwertsteuersatz zu zahlen war. Dies war einer der zentralen Gründe, weshalb sich Agenturen im Vergleich zu den haushaltsnahen Minijobs nicht durchsetzen konnten. Mit dem Gesetz erhöht sich die Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer Dienstleistungsagentur um das 6,7-fache.³³³ Zwar steigt auch für geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt der Ermäßigungssatz, aber dies dient vor allem der Vereinheitlichung der Fördersätze und der Vereinfachung der Inanspruchnahme. An der maximalen Absetzbarkeit ändert sich nichts. Dies soll falschen Anreizen entgegenwirken, denn das Gesetz zielt in erster Linie auf die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Damit gilt für Privathaushalte eine einheitliche Steuerermäßigung von 20 % für die verschiedenen Formen der Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung:

³³¹ Im Gesetz wird begrifflich zwischen haushaltsnahen Dienstleistungen und haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen unterschieden. Als „haushaltsnahe Dienstleistung“ gilt nur die Beauftragung von selbstständigen DienstleisterInnen oder einer Agentur. Der Begriff „haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse“ ist gesetzlich nicht definiert. Der Fachbegriff „haushaltsnahe Dienstleistungen“ wird in der vorliegenden Arbeit weiterhin als Oberbegriff für verschiedene Arten der Beschäftigung im Privathaushalt benutzt; vgl. Kapitel 1.1.

³³² BT-Drs. 16/ 10809, S. 15.

³³³ Ebd.

- Als Auftraggeber einer Dienstleistung (bei einer selbstständigen DienstleisterIn oder bei einer Dienstleistungsagentur).
- Als Arbeitgeber sozialversicherungspflichtig Beschäftigter.
- Als Arbeitgeber für geringfügig Beschäftigte.

Voraussetzung der steuerlichen Ermäßigung ist, dass das Beschäftigungsverhältnis im Haushalt des/der Steuerpflichtigen ausgeübt wird. Eine weitere Voraussetzung ist, wie bereits in Hartz II formuliert, dass es sich um Tätigkeiten handelt, die „gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden“ und die einen „engen Bezug zum Haushalt“ haben. Dies umfasst z. B. Reinigung der Wohnung, Zubereitung von Mahlzeiten, Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern sowie kranken, alten und pflegebedürftigen Personen.³³⁴

Eine wesentliche Besonderheit ist die starke Betonung von Pflege und Betreuung. In das Gesetz sind die zuvor an verschiedenen Stellen geregelten Aufwendungen für haushaltsnahe Pflege- und Betreuungsleistungen in die Regelung des § 35a Abs. 2 EStG aufgenommen worden. Die Steuerermäßigung steht neben pflegebedürftigen Person auch anderen Personen zu, die für Pflege- und Betreuungsleistungen aufkommen. Auch hier gilt die Voraussetzung, dass die Leistungen im Haushalt der zu pflegenden bzw. betreuten Person durchgeführt werden.³³⁵

In einem Anwendungsschreiben des Bundesfinanzministeriums wurde der Steuerabzug für Pflegehaushalte präzisiert.³³⁶ Eine bürokratische Vereinfachung wurde für pflegebedürftige Personen und deren Angehörige insofern durch das Familienleistungsgesetz geschaffen, als ein Nachweis über die Pflegebedürftigkeit zur Inanspruchnahme des Steuerabzugs nicht mehr notwendig ist. Weiterhin können Pflegebedürftige bzw. deren Angehörige zusätzlich zu dem Bezug von Pflegegeld haushaltsnahe Dienstleistungen beanspruchen und von den Steuervergünstigungen profitieren.³³⁷ Denn zusätzliche Kosten für Dienstleistungen, die nicht durch die Pflegeversicherung abgedeckt werden, können mit bis zu 4000 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden.³³⁸

³³⁴ Bundesministerium der Finanzen - BMF (2010), Rdnr. 4, Rdnr. 10.

³³⁵ BMF (2010), Rdnr. 10.

³³⁶ BMF (2010).

³³⁷ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit - BMG (2010): Pressemitteilung 16.02.2010 - Das Bundesgesundheitsministerium informiert: Steuervorteil für Pflegehaushalte, Berlin.

³³⁸ Ebd.

4.2.3. Bewertung und Alternativen

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass durch die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen die subjektbezogene Förderung von Haushalten als Arbeitgeber fortgeschrieben wird. Verbesserungen ergeben sich durch die Erhöhung der Fördersätze auf 20 % und die Vereinheitlichung der Förderung für alle Haushalte, die eine haushaltsnahe Dienstleistung in Anspruch nehmen. Damit werden Haushalte auch als Auftraggeber einer Dienstleistungsagentur gestärkt.

Der Fokus liegt damit auf der Nachfrageseite bzw. dem potentiellen Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen.

Im Gesetz wird argumentiert, dass die Ausgestaltung als

„(...) Abzug von der Steuerschuld den Vorteil [hat], dass sie unabhängig vom individuellen Steuersatz des Steuerpflichtigen ist und damit auch Personen mit kleinen und mittleren Einkommen profitieren.“³³⁹

Im Vergleich zu einem Abzug von der Bemessungsgrundlage, wie noch im sogenannten „Dienstmädchenprivileg“ von 1997, stellt diese Form der Steuerermäßigung als Abzug von der Steuerschuld gemeinsam mit der höheren Absetzbarkeit eine unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten sinnvolle Maßnahme für den Ausbau familienunterstützender Dienstleistungen dar. Jedoch besteht weiterhin die Problematik, dass bei dieser Art der Förderung nur steuerpflichtige Personen profitieren.³⁴⁰ Dies mag zunächst einmal nicht überraschen, spielt aber eine bedeutende Rolle, wenn man sich im Folgenden anschaut, welche gesellschaftlichen Gruppen eigentlich haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen und wo der tatsächliche Bedarf liegt. RentnerInnen etwa werden von den steuerlichen Förderungen zur Inanspruchnahme legaler haushaltsnaher Dienstleistungen häufig ausgeschlossen, da sie oftmals keine entsprechenden Steuerabzüge haben.³⁴¹ Auch Familien, die keine Steuer zahlen, können von dem Gesetz nicht profitieren. Dies betrifft Familien ohne Erwerbseinkommen, die zum Beispiel zum Zwecke der Arbeitssuche auf flexible Betreuung angewiesen sind oder Eltern, die sich noch in Ausbildung befinden.³⁴²

³³⁹ BT-Drs. 16/ 10809, S. 15.

³⁴⁰ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 200.

³⁴¹ Weinkopf weist darauf hin, dass jedoch künftig der zu versteuernde Teil der Renten schrittweise erhöht wird. Weinkopf (2005), S. 17

³⁴² Vgl. Spieß (2006), S. 353.

Als Alternative wäre eine steuerunabhängige finanzielle Förderung denkbar, damit auch Haushalte, die die Voraussetzungen für die Förderung nicht erfüllen, legale Beschäftigung in Anspruch nehmen können.³⁴³ Dabei wird von Experten auf Gutscheine verwiesen, die Kommunen und Arbeitgebern herausgegeben und von denen auch Familien mit vielen Kindern und einem geringen Einkommen oder Alleinerziehende profitieren.³⁴⁴

Aus einer familienbezogenen Perspektive wird auf die unzureichende Qualitätssicherung der Beschäftigung im Privathaushalt hingewiesen. Im Gegensatz zu Diskussionen über die Qualität in institutionellen Einrichtungen der Kinderbetreuung oder Altenpflege werden familienunterstützende Dienstleistungen, die im Privathaushalt erbracht werden, von Qualitätsaspekten ausgeschlossen.³⁴⁵

Im Gesetzentwurf werden diese Argumente aufgegriffen, ohne sie jedoch mit konkreten Maßnahmen zu verbinden. Denkbar wäre es, die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung mit qualitativen Kriterien zu verbinden, indem

„(...) eine entsprechende Förderung nur denjenigen Dienstleistern [zukommt], welche eine Mindestqualität, die geprüft werden muss, anbieten.“³⁴⁶

Dementsprechend werden alternative Förderpolitiken vorgeschlagen und insbesondere auf die Umsetzung in anderen Ländern, insbesondere Frankreich verwiesen. Haushaltsnahe Dienstleistungen werden dort von Privathaushalten viel stärker in Anspruch genommen.³⁴⁷ Das aktuelle Instrument zur Förderung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist der *Chèque Emploi Service Universel* (CESU): Er bietet den Vorteil, dass ihn auch ArbeitgeberInnen und Sozialämter herausgeben können. Dadurch sollen auch untere Einkommensschichten profitieren.³⁴⁸

Insbesondere der Bereich der Kinderbetreuung im Privathaushalt ist in Frankreich hinsichtlich der Entlohnung und Qualifikation stärker reguliert und wird häufiger als Alternative zu institutioneller Betreuung genutzt.³⁴⁹ Es gibt dort die Möglichkeit,

³⁴³ Weinkopf (1997), S. 147.

³⁴⁴ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 200; einen Überblick über den Einsatz von Gutscheinen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen geben Eichhorst/Tobsch (2007).

³⁴⁵ Vgl. Spieß (2006), S. 353.

³⁴⁶ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 201.

³⁴⁷ Im EU-Vergleich steht Frankreich hinsichtlich der Beschäftigung im Privathaushalt an dritter Stelle. Es sind dort 3,3 % der Erwerbstätigen offiziell im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen beschäftigt. Vgl. Eichhorst/Tobsch (2007); Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 12.

³⁴⁸ Vgl. dazu ausführlich Windebank (2007), S. 260.

³⁴⁹ Die mit Tagesmüttern vergleichbaren *assistantes maternelles* haben z. B. zu 76 % eine formale Ausbildung; vgl. Eichhorst/Tobsch (2007), S. 22.

staatliche Fördergelder für die Beschäftigung von KinderbetreuerInnen im Privathaushalt an Ausbildung und Qualifizierung dieser Personen zu knüpfen.³⁵⁰ Leitner weist jedoch darauf hin, dass es in Frankreich aufgrund der steuer- und sozialpolitischen Begünstigungen von Tagesmüttern bzw. Kinderfrauen zu einer „schichtspezifische Segregation“ der Betreuungssysteme gekommen ist: Kinder der Mittel- und Oberschicht werden zunehmend von Privatpersonen und nicht in Krippen betreut, während Personen mit niedrigem Einkommen aufgrund mangelnder Krippenplätze auf informelle Beschäftigung zurückgreifen oder selbst betreuen.³⁵¹

Kritik ist mit Fokus auf die Beschäftigten daran zu äußern, dass von den Arbeitsbedingungen im Familienleistungsgesetz nicht die Rede ist. Dass es sich bei den haushaltsnahen Dienstleistungen um einen Bereich handelt, in dem viele Frauen arbeiten, wurde bereits ausführlich dargelegt am speziellen Beispiel der haushaltsnahen Minijobs.³⁵²

Der Deutsche Juristinnenbund macht in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf aufmerksam:

„Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten sollte aber durch staatliche Regulierungen, z. B. Standards oder Mindestanforderungen an Beschäftigungsbedingungen begleitet werden, um angemessene Arbeitsbedingungen in diesem von Frauen geprägten Dienstleistungssektor zu garantieren.“³⁵³

Insgesamt versucht das Familienleistungsgesetz durch die höheren Fördersätze für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und für Dienstleistungsagenturen eine Alternative zur Niedriglohnstrategie, wie sie in Hartz II durch die Förderung geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten verfolgt wird, zu schaffen. Es werden jedoch weiterhin individuelle Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten gefördert und es fehlt die Verknüpfung von qualitativen Maßnahmen mit der Förderpolitik. Zwar gibt es eine Absichtserklärung, doch wirkliche Alternativen wurden, wie dargestellt, nicht umgesetzt.

Eine Lösung der Vereinbarkeitsproblematik wird durch das Familienleistungsgesetz explizit betont. Sie besteht in der Beschäftigung von Betreuungspersonen, Haushaltshilfen, Kindermädchen, Pflegekräften usw., die im Privathaushalt stattfindet. In

³⁵⁰ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 203; Spieß (2006), S. 353.

³⁵¹ Vgl. Leitner (2009), S. 378f; ähnlich: BMFSFJ (2006a), S. 47.

³⁵² Vgl. Teil 3.

³⁵³ Vgl. Deutscher Juristinnenbund (2008), S. 5.

welchem Umfang und von welchen Nachfragegruppen diese Möglichkeit genutzt wird, zeigt der folgende empirische Überblick.

4.3. Die Nachfrageseite: Inanspruchnahme, Bedarf, Hindernisse

Im Folgenden wird die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen³⁵⁴ analysiert. Die vorliegenden Daten beantworten die übergeordnete Frage, ob durch die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen die bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit, Familie, Pflege und anderen Lebensbereichen ermöglicht wird. Diese kann weiter differenziert werden:

- Welche Haushalte nutzen haushaltsnahe Dienstleistungen?
- Für welche Aufgaben werden haushaltsnahe Dienstleistungen in erster Linie in Anspruch genommen? Handelt es sich dabei um Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen?
- Welche Hindernisse treten für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen auf?

Im Gegensatz zu den Daten der Beschäftigtenstatistiken, die auf Meldungen der Arbeitgeber beruhen, können Haushaltsbefragungen bzw. Arbeitnehmerbefragungen (SOEP, Mikrozensus) auch informelle Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigen und geben einen deutlicheren Eindruck über die tatsächliche, bisherige Inanspruchnahme von Beschäftigten im Privathaushalt.³⁵⁵ Insgesamt liegen wenige Informationen vor, von wem und in welchem Umfang haushaltsnahe Dienstleistungen genutzt werden.³⁵⁶ Die folgende Darstellung über Umfang und Struktur der Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, basiert auf Berechnungen aus dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (im Folgenden: SOEP) 2004³⁵⁷ sowie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) auf Basis des SOEP 2006³⁵⁸.

³⁵⁴ Um die tatsächliche Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen zu erfassen, wird in den meisten vorliegenden Studien nicht nach der Beschäftigungsform gefragt. Haushaltsnahe Dienstleistungen werden hier im Sinne der Definition in Teil 1.1 verstanden. Haushaltsnahe Minijobs sind ein Teil der haushaltsnahen Dienstleistungen und im Folgenden eingeschlossen.

³⁵⁵ Bäcker/Koch (2004), S. 87.

³⁵⁶ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 190.

³⁵⁷ Schupp/Spieß/Wagner (2006); Dies. (2007).

³⁵⁸ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009).

Im SOEP³⁵⁹ werden private Haushalte nach ihrer Rolle als Arbeitgeber befragt. Der Fragetext lautet: „Beschäftigen Sie in Ihrem Haushalt regelmäßig oder gelegentlich eine Putz- oder Haushaltshilfe?“³⁶⁰ Die Frage lässt offen, um welche Beschäftigungsform es sich dabei handelt und ob das Beschäftigungsverhältnis offiziell angemeldet ist oder nicht. Damit können durch dieses Erhebungsinstrument auch nicht perfekt legale bzw. irreguläre Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt erfasst werden. Zudem enthält der Fragebogen des SOEP zwei weitere Fragen zur Kinderbetreuung sowie zur Betreuung und Pflege Älterer im Privathaushalt.³⁶¹

Weiterhin dient eine repräsentative Allensbach-Umfrage im Auftrag des Bundesfamilienministeriums aus dem Jahre 2008 als Grundlage der Darstellung.³⁶² Über den potentiellen Bedarf und die Gründe, die einer Inanspruchnahme entgegenstehen, bietet eine Umfrage der Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung (GIB)³⁶³ im Auftrag des damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aus dem Jahre 2005 weitere Informationen. Qualitative und quantitative Daten über den Bedarf liefern bereits vorab veröffentlichte Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts der Universität Bielefeld, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung.³⁶⁴

4.3.1. Umfang der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen

Im Jahr 2008 gab jeder fünfte befragte Haushalt in Deutschland an, schon einmal bezahlte Hilfe im Haushalt beansprucht zu haben und jeder zehnte Haushalt nahm sie zu dem Zeitpunkt der Befragung in Anspruch. Das entspricht einer Gesamtzahl von 4,5 Millionen Haushalten.³⁶⁵ Diese Ergebnisse decken sich mit Ergebnissen des SOEP (2006). Demnach gaben 4,36 Millionen (knapp 11 %) der Haushalte an, eine Haushaltshilfe zu beschäftigen, davon 38,76 % gelegentlich und 61,24 % regelmä-

³⁵⁹ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von rd. 20.000 erwachsenen Personen in mehr als 11.000 Haushalten, die jährlich durchgeführt wird; vgl. www.diw.de/soep/

³⁶⁰ Vgl. Schupp, Jürgen (2008), S. 60.

³⁶¹ Hieming/Weinkopf (2007), S. 11.

³⁶² Deren Ergebnisse wurden vom Auftraggeber veröffentlicht: BMFSFJ (2008a).

³⁶³ Die nur zu Teilen veröffentlicht ist in: Becker (2007); N = 1.500 Haushalte.

³⁶⁴ Die Publikation der Studie „Haushaltsdienstleistungen: Der potenzielle Bedarf“ erscheint voraussichtlich im Juli 2010; die Ergebnisse wurden vorab veröffentlicht in: Geissler (2010). Die Ergebnisse der quantitativen Teilstudie sind repräsentativ für deutsche Haushalte mit mindestens einem Erwerbstätigen (N = 2019 Haushalte).

³⁶⁵ BMFSFJ (2008a), S. 8.

ßig.³⁶⁶ Auch die Auswertungen des SOEP von 2004 ergaben ähnliche Zahlen, sodass die Anzahl der Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, kontinuierlich bei Zahlen um die 4 Millionen (10 %) liegen.³⁶⁷ Die Daten der GIB Haushaltsbefragung (2004) zeigen, dass die genutzte Unterstützung durchschnittlich 4,7 Stunden pro Woche beträgt: 38 % nehmen seltener als einmal im Monat haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch, 7% mehr als 10 Stunden die Woche.³⁶⁸ In Westdeutschland (13 %) ist die Inanspruchnahme von Haushaltshilfen weit verbreiteter als in Ostdeutschland (3 %).

Hervorzuheben ist die Diskrepanz zwischen den Haushalten, die angeben, eine Haushaltshilfe zu beschäftigen und den offiziell gemeldeten Beschäftigungsverhältnissen: Die Zahl von kontinuierlich mehr als 4 Millionen Haushalten, die angeben, Haushaltshilfen zu beschäftigen, liegt deutlich über den Zahlen sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung im Privathaushalt. Für das Jahr 2008 etwa waren 39.000 Personen sozialversicherungspflichtig in Privathaushalten beschäftigt und 158.000 Personen geringfügig beschäftigt in haushaltsnahen Minijobs, das entspricht lediglich einer Gesamtzahl von etwa 200.000 Personen.³⁶⁹

Insgesamt werden im angemeldeten, offiziellen Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen überproportional häufig in Form geringfügiger Beschäftigung erbracht.³⁷⁰ Die Zahl von etwa 4 Millionen Haushalten, die regelmäßig oder gelegentlich Haushaltshilfen beschäftigten, zeigt auch, dass der hohe Anstieg der haushaltsnahen Minijobs im Zuge der Hartz II Reform nicht mit einem tatsächlichen Anstieg verbunden war, sondern dass es sich dabei um eine Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen handelte, die zuvor nicht gemeldet waren. Daher stellen Schupp u. a. fest:

„Dies ist fiskal- und gesellschaftspolitisch als positiv zu bewerten. Zur Unterstützung von Haushalten hat die Reform aber kaum beigetragen.“³⁷¹

Die Diskrepanz zwischen den Zahlen lässt auf einen hohen Anteil informeller Beschäftigung in dem Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen schließen. Das IW Köln errechnete aus Umfragedaten des SOEP sowie den Daten der Minijobzentrale, dass in Deutschland im Jahr 2008 95 % der haushaltsnahen Dienstleistungen zum

³⁶⁶ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 24.

³⁶⁷ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 196.

³⁶⁸ BMFSFJ (2008a), S. 8.

³⁶⁹ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 11.

³⁷⁰ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 11; S. 59.

³⁷¹ Schupp/Spieß/Wagner (2006), S. 48.

Bereich der informellen Beschäftigung gezählt werden konnte. Von den offiziell angemeldeten Beschäftigten waren 4 % geringfügig und lediglich 1% sozialversicherungspflichtig beschäftigt.³⁷²

Die Böckler-Studie ermittelte einen deutlich niedrigeren Anteil an informeller Beschäftigung im haushaltsnahen Bereich. In dieser Umfrage gaben 45 % der befragten Haushalte an, ihre Haushaltshilfe gegen Rechnung oder über einen Arbeitsvertrag zu regeln. Das bedeutet, dass nur etwa die Hälfte der Haushalte Haushaltshilfen inoffiziell beschäftigt.³⁷³

4.3.2. Haushaltsmerkmale: Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas – für wen?

Die Haushalte, die Hilfe in Anspruch nehmen, lassen sich nach sozioökonomischen Merkmalen wie Haushaltsgröße, Alter, Erwerbstätigkeit, Anzahl der Kinder oder Pflegebedürftigen, Einkommen und Bildung unterteilen.

Haushaltsgröße und Zahl der Erwerbstätigen

Ergebnisse aus dem SOEP (2006) ergaben, dass von allen Haushalten, die angaben, Hilfe in Anspruch zu nehmen, alleinstehende Personen über 60 Jahren mit 37 % die größte Nachfragergruppe stellen.³⁷⁴ In Relation zu ihrem Anteil an allen Haushalten (28 %) nehmen sie familienunterstützende Dienstleistungen überproportional in Anspruch. Die zweitgrößte Nachfragergruppe stellen Paare ohne Kinder. Bei ihnen sind es am häufigsten Haushalte, bei denen ein Mitglied nicht erwerbstätig ist, vorwiegend Rentnerhaushalte, die regelmäßig oder gelegentlich haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen (jeweils 28 %).³⁷⁵

Paare mit Kindern machen nur 17 % der regelmäßigen Nachfrager aus, obwohl sie 25 % aller Haushalte stellen und sind damit unterrepräsentiert.³⁷⁶ Nur jeder sechste Haushalt, der Haushaltshilfen beschäftigt, ist ein Paarhaushalt mit Kindern. Paare mit bis zu zwei Kindern sind unterrepräsentiert bei der Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen: Sie stellen 14% der Haushalte, die regelmäßig eine Haushaltshilfe

³⁷² Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 11.

³⁷³ Geissler (2010), S. 141. Es muss dabei beachtet werden, dass diese Studie den Bereich der Pflege ausklammert.

³⁷⁴ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 26.

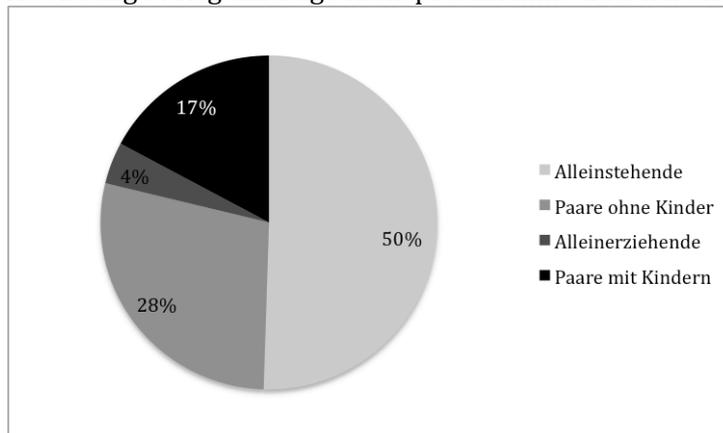
³⁷⁵ Vgl. ebd., S. 27.

³⁷⁶ Vgl. ebd., S. 26.

beanspruchen, jedoch beträgt ihr Anteil an allen Haushalten 22%. Paarhaushalte mit 3 und mehr Kindern nutzen wiederum häufiger haushaltsnahe Dienstleistungen (3%; Anteil an allen Haushalten 3 %).³⁷⁷

Aus Abbildung 7 geht hervor, aus welchen Haushaltstypen sich die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen zusammensetzt:

Abbildung 7: Regelmäßige Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen 2006



Quelle: Enste/Hülkamp/Schäfer 2009 (SOEP 2006).

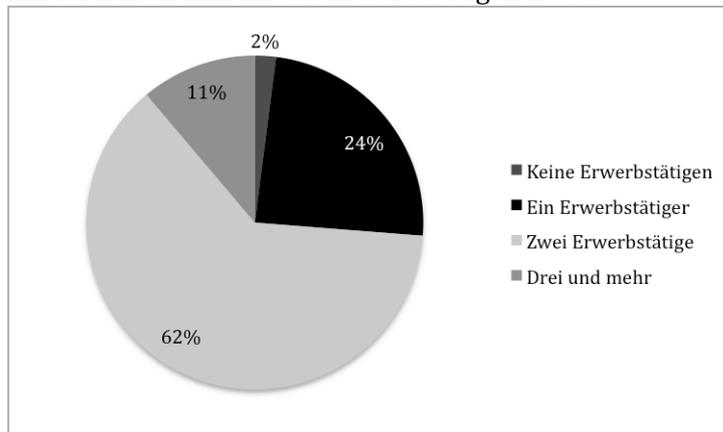
Die Haushalte mit Kindern, die Haushaltshilfen beschäftigen, lassen sich weiter nach der Zahl der Erwerbstätigen unterscheiden (vgl. Abb. 8). Bei den Haushalten mit Kindern, die eine Haushaltshilfe beschäftigen, überwiegen Doppelverdienerhaushalte. Danach machen sie innerhalb der Gruppe aller inanspruchnehmenden Haushalte mit Kindern mit 62 % den größten Anteil aus. Haushalte mit Kindern und nur einem Erwerbstätigen nehmen Haushaltshilfen seltener in Anspruch (24 % regelmäßig).³⁷⁸ Diese Ergebnisse können in Bezug zu den Modellen geschlechtlicher Arbeitsteilung nach Lewis gesetzt werden: In Einverdienerhaushalten („männliches ErnährermodeLL“) wird seltener auf Haushaltshilfen zurückgegriffen als im Erwerbstätigenmodell, in dem beide Elternteile erwerbstätig sind. Im traditionellen „ErnährermodeLL“, in dem die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung (*male earner/female career*) dominiert, scheint das Delegieren der Haushaltsarbeit an externe Personen demnach obsolet. Wenngleich keine genauen Daten über die Art der Erwerbsbeteiligung in Doppelverdienerfamilien, die eine Haushaltshilfe beanspruchen, vorliegen, kann man vermuten, dass es sich um Haushalte handelt, in denen beide Partner Vollzeit arbeiten und aus diesem Grund einen Teil der Familien- und Haushaltsar-

³⁷⁷ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 26.

³⁷⁸ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 27.

beit durch externe Personen ersetzen. Die Allensbach-Studie (2008) bestätigt, dass in jedem dritten Haushalt, der haushaltsnahe Dienstleistungen beansprucht, die Frau berufstätig ist.³⁷⁹ Somit kann man behaupten, dass diese erwerbstätige Frauen entlasten und so indirekt in ihrer Erwerbsbeteiligung fördern.

Abbildung 8: Regelmäßige Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen: Paare mit Kindern nach Anzahl der Erwerbstätigen 2006.



Quelle: Enste/Hülkamp/Schäfer (SOEP 2006).

Insgesamt ist jedoch nur jeder sechste Haushalt, der Haushaltshilfen beschäftigt, ein Paarhaushalt mit Kindern.³⁸⁰ Damit korrespondiert auch die Größe der Haushalte, die Haushaltshilfen in Anspruch nehmen: Sie sind statistisch signifikant kleiner (1,87 Personen) als Haushalte, die keine Unterstützung beanspruchen (2,16 Personen).³⁸¹

Arbeitszeiten der NachfragerInnen: Vereinbarkeit und Zeitmangel

Die Daten über das Arbeitszeitvolumen geben Hinweise darauf, dass die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen für Familien mit einer längeren Arbeitszeit der Haushaltsmitglieder zusammenhängt. Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen, haben eine durchschnittlich höhere Arbeitszeit als Haushalte, die keine haushaltsnahen Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Dies gilt sowohl für Alleinerziehendenhaushalte, als auch für Paare ohne Kinder und für Paare mit Kindern. Bei Paaren mit 2 Kindern und Haushaltshilfe ist die Arbeitszeit 16 Stunden höher als bei Paaren mit 2 Kindern ohne Haushaltshilfe.³⁸² Dieser Befund

³⁷⁹ BMFSFJ (2008a), S. 8.

³⁸⁰ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 27.

³⁸¹ Becker (2007), S. 208.

³⁸² Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 31.

gilt jedoch nicht für Einpersonenhaushalte über 60 Jahre. Bei diesem Haushaltstyp hat die Einstellung einer Haushaltshilfe keinen Einfluss auf die Arbeitszeit. Dies ist weniger verwunderlich, da es sich dabei oftmals um Personen im Ruhestand handelt.³⁸³

Die höhere Erwerbsarbeitszeit pro Kopf lässt als Grund für die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen auf Zeitmangel schließen. Aus den qualitativen Ergebnissen der Böckler-Studie³⁸⁴ geht hervor, dass diejenigen Haushalte die haushaltsnahe Dienstleistungen beanspruchen, dies als Möglichkeit nutzen, um mehr Freizeit für sich oder die Familie zu haben. In den Haushalten dieser Gruppe sind die Erwachsenen Vollzeit erwerbstätig und haben mehrheitlich ein höheres Einkommen (über 2500 Euro monatliches Haushalts-Netto-Einkommen).³⁸⁵ Geissler sieht als Hauptmotiv der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen den Zeitgewinn, der durch die Delegation der Haushaltsarbeit entsteht, um mehr qualitative Zeit mit der Familie zu gewinnen.³⁸⁶

Die vorliegenden Daten geben keine Auskunft darüber, ob die Erwerbsarbeitszeiten der Personen, die haushaltsnahe Dienstleistungen beanspruchen, sich erhöhen. Zudem wird keine Unterscheidung der Erwerbsarbeitszeiten von Frauen und Männern mit Haushaltshilfen vorgenommen.

Zusätzliche Daten über die Auswirkungen auf die Arbeitszeit von Frauen und Männern mit Kindern zeigen jedoch, dass Frauen ihre Arbeitszeit verkürzen, während Männer sie dagegen verlängern.³⁸⁷ Zudem verwenden Frauen im Durchschnitt mehr Zeit für die unbezahlte Haushalts- und Familienarbeit als Männer.³⁸⁸ Dies verdeutlicht eine geschlechtliche Arbeitsteilung nach dem „Ernährermodell“. Inwiefern der Faktor „haushaltsnahe Dienstleistungen“ perspektivisch einen Beitrag zum *adult worker model* leistet, kann daher nur aus der Plausibilität vermutet werden. Welche Kausalität dem bisher zugrunde liegt, kann nicht beantwortet werden und es bleibt offen: Werden haushaltsnahe Dienstleistungen aufgrund von Zeitmangel durch län-

³⁸³ Ebd.

³⁸⁴ 56 strukturierte Interviews, Auswahlkriterium war, dass mindestens ein Erwerbstätiger im Haushalt leben sollte; vgl. Geissler (2010), S. 137.

³⁸⁵ Geissler (2010), S. 138.

³⁸⁶ Ebd.

³⁸⁷ Klenner/Pfahl (2008), S.8.

³⁸⁸ Vgl. Bothfeld/Klammer/Klenner u. a. (2005), S. 225.

gere Arbeitszeiten beansprucht oder ermöglicht die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen die Ausdehnung der Arbeitszeit?

Pflege und Familie

Die Ergebnisse der Allensbach-Umfrage (2008) zeigen, dass haushaltsnahe Dienstleistungen nicht in erster Linie von Familien mit Kindern genutzt werden. Jede/r zweite Nutzer/in haushaltsnaher Dienstleistungen ist über 60 Jahre alt.³⁸⁹ Besonders wenn eine pflegebedürftige Person im Haushalt lebt, erhöht dies die Inanspruchnahme einer Haushaltshilfe.³⁹⁰

Hinsichtlich der Vereinbarkeitsfrage muss somit differenziert werden zwischen Haushalten mit Pflegebedürftigen und Haushalten mit Kindern. Die im SOEP gestellten Fragen dazu lauten:³⁹¹

- Von wem erhält die Person die benötigte Hilfe?
- Gibt es daneben noch Personen (ohne Haushaltsangehörige), die das Kind regelmäßig betreuen?

Zu diesen Fragen liegen bislang nur Auswertungen aus dem Jahre 2004 vor.³⁹² Die Ergebnisse korrespondieren mit den Haushaltstypen, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Danach hat die Inanspruchnahme bezahlter Hilfe im Haushalt eine große Bedeutung, wenn eine pflegebedürftige Person³⁹³ im Haushalt lebt. In 15,1 % dieser Haushalte wurden bezahlte Betreuungspersonen beansprucht. Haushalte mit Pflegebedürftigen machen aber nur 4,5 % aller Haushalte aus. Damit nutzen diese Haushalte haushaltsnahe Dienstleistungen überproportional. Auch Dienstleistungen, die entweder privaten oder freigemeinnützigen, ambulanten Pflegediensten zugeordnet sind, spielen im Pflegebereich eine große Rolle. Von allen Haushalten nahmen 28,3 % Pflegedienste in Anspruch und demnach ist dieser Bereich stärker professionalisiert. Dies verdeutlicht, dass die familienentlastende und, wie es im Familienleistungsgesetz formuliert wurde, pflegeunterstützende Wirkung haushaltsnaher Dienstleistungen eine bedeutende Rolle einnimmt.

³⁸⁹ BMFSFJ (2008a), S. 13.

³⁹⁰ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 29.

³⁹¹ Vgl. Hieming/Weinkopf (2007), S. 11.

³⁹² Schupp/Spieß/Wagner (2007).

³⁹³ Bei Schupp, Spieß und Wagner definiert als „Haushalte, in denen jemand aus Alters- oder Krankheitsgründen oder wegen einer Behinderung dauernd hilfe- oder pflegebedürftig ist.“ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 192

Bedenkt man, dass in der häuslichen Altenpflege Angehörige den größten Anteil der Hilfe für Pflegebedürftige leisten,³⁹⁴ wird die entlastende Funktion haushaltsnaher Dienstleistungen für pflegende Angehörige besonders deutlich.³⁹⁵ Auch hier wird der größte Anteil, etwa drei Viertel, durch weibliche Familienmitglieder geleistet.³⁹⁶

In Haushalten mit Kindern unter 16 Jahren werden zwar häufig und regelmäßig haushaltsexterne Betreuungspersonen in Anspruch genommen. Insgesamt 32,6 % der Haushalte erhielten regelmäßige Hilfe bei der Kinderbetreuung. Doch der Großteil der Betreuungspersonen waren Verwandte (24,8 %), gefolgt von Bekannten, Nachbarn und Freunden (4,7 %). Bezahlte Betreuungspersonen im Haushalt nahmen insgesamt nur 3,1 % der Haushalte mit Kindern in Anspruch.³⁹⁷ Etwas höher lagen die Zahlen der Inanspruchnahme bezahlter Betreuungspersonen bei Kindern im Grundschulalter von sieben bis zwölf Jahren (5,9 %) sowie bei Haushalten mit 3 Kindern (5,4 %). Von den Haushalten mit Kindern, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, handelt es sich also überwiegend um Haushalte mit mehreren Kindern im Grundschulalter. Dies lässt darauf schließen, dass bei Familien der Bedarf ausschlaggebendes Motiv für die Inanspruchnahme ist. Es kann vermutet werden, dass die Dienstleistungen genutzt werden, um Betreuungslücken im Tagesablauf auszugleichen.

Zusammenfassend zeigen die Zahlen deutlich, dass bei der Pflege in Privathaushalten viel stärker auf bezahlte Dienstleistungen zurückgegriffen wird als bei der Kinderbetreuung im Haushalt. Familien mit Kindern greifen hinsichtlich der Alternativen zu öffentlicher Kinderbetreuung in Institutionen viel häufiger auf informelle Netzwerke (Verwandte, Freunde) zurück als auf bezahlte Hilfen. Trotz eines vorhandenen Bedarfs ist die tatsächliche Inanspruchnahme gering. Wenn auf bezahlte Hilfen zurückgegriffen wird, dann von Haushalten, in denen beide Erwachsenen erwerbstätig oder viele Kinder im Haushalt sind. Das bedeutet, dass hier tatsächlich ein starker Bedarf zu überwiegen scheint und bezahlte Betreuung im Haushalt der alltäglichen Lebensführung hilft.

³⁹⁴ Im Jahr 2007 wurden zwei Drittel der Pflegebedürftigen zu Hause versorgt; vgl. Bäckes/Amrhein/Wolfinger (2009), S. 14.

³⁹⁵ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 191; Hieming/Weinkopf (2007), S. 13.

³⁹⁶ Leitner (2009), S. 380.

³⁹⁷ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 189.

Einkommen und Bildungshintergrund

Weiter lassen sich die Haushalte nach Haushaltseinkommen und Bildungshintergrund unterscheiden. Laut Allensbach-Umfrage (2008) hatten von den Nutzern haushaltsnaher Dienstleistungen 15 % ein Nettoeinkommen von über 2000 Euro (HauptverdienerIn). Nach SOEP-Daten (2006) liegt der Median des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens bei Haushalten, die regelmäßig Haushaltshilfen beschäftigen, bei 2750 Euro. Bei denjenigen, die nur gelegentlich Hilfe in Anspruch nehmen, liegt der Median bei 2240 Euro. Im Vergleich zum Median aller Haushalte (1900 Euro) sind es erwartungsgemäß Haushalte mit einem hohen Einkommen, die haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen.³⁹⁸ Detailliertere Auskünfte über das Haushaltseinkommen ergeben sich durch das Nettoäquivalenzeinkommen.³⁹⁹ Dabei wird die Haushaltsgröße berücksichtigt. Dies ist insofern relevant, als das Haushaltseinkommen kleinerer Haushalte von weniger Personen in Anspruch genommen wird als bei größeren Haushalten.⁴⁰⁰

Im Vergleich der Einkommen von Haushalten mit und ohne Haushaltshilfe zeigen sich zwei Auffälligkeiten: Erstens verfügen Haushalte mit bis zu zwei Kindern, die eine Haushaltshilfe beschäftigen, über das Doppelte des Einkommens von vergleichbaren Haushalten ohne Haushaltshilfen. Zweitens liegt bei Einpersonenhaushalten, bestehend aus einer Person über 60 Jahre, der größten Nachfragergruppe, das Einkommen nur minimal über dem Durchschnitt vergleichbarer Haushalte ohne Haushaltshilfe.⁴⁰¹

Daraus kann man schließen, dass bei älteren Personen der tatsächliche Bedarf den Hauptgrund für die Beschäftigung haushaltsnaher Dienstleistungen darstellt. Demgegenüber überwiegt bei Familien mit bis zu zwei Kindern bei der Entscheidung, eine Haushaltshilfe einzustellen, die Frage, ob es sich diese leisten können. Bei Familien mit drei und mehr Kindern wiederum scheint der tatsächliche Bedarf aus-

³⁹⁸ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 27.

³⁹⁹ Das Nettoäquivalenzeinkommen gibt an, wie viel Einkommen einem Individuum unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts zur Verfügung steht (ausführlich: Enste/Hülkamp/Schäfer 2009, S. 24).

⁴⁰⁰ Vgl. Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 28.

⁴⁰¹ Ebd.

schlaggebend zu sein, denn ihr Einkommen liegt weniger stark über dem Einkommen vergleichbarer Haushalte ohne Haushaltshilfen.⁴⁰²

Parallel zum Einkommensunterschied zwischen NutzerInnen und Nicht-NutzerInnen von haushaltsnahen Dienstleistungen bestehen auch Unterschiede im Qualifikationsniveau. So leben in Haushalten, die Haushaltshilfen nutzen, häufiger AkademikerInnen als in Haushalten ohne. Besonders bei zwei Haushaltstypen sind die Differenzen sehr deutlich: Alleinerziehendenhaushalte mit Haushaltshilfe weisen einen AkademikerInnenanteil von 65 % auf, während es bei Alleinerziehendenhaushalten ohne bezahlte Unterstützung nur 14 % sind. Ähnlich ist die Verteilung bei sehr großen Haushalten mit drei und mehr Kindern: mit Haushaltshilfe beträgt der AkademikerInnenanteil in dieser Gruppe 42 %; ohne Haushaltshilfen 22 %. Wie auch beim Einkommen sind die Unterschiede innerhalb der Kategorie Bildung weniger stark ausgeprägt bei Einpersonenhaushalten über 60 Jahre. Hier ist der AkademikerInnenanteil an Haushalten mit Haushaltshilfen nur 4 Prozentpunkte höher als in Haushalten ohne bezahlte Hilfen.⁴⁰³

Insgesamt zeigen die sozioökonomischen Merkmale der inanspruchnehmenden Haushalte Folgendes:

- Haushaltsnahe Dienstleistungen werden häufiger von Haushalten mit Pflegebedürftigen und Personen über 60 Jahren in Anspruch genommen als von Familien mit Kindern.
- Einkommen, Bildung und Wochenarbeitszeit liegen bei den Haushalten, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen höher als bei Haushalten ohne haushaltsnahe Dienstleistungen. Dies gilt in besonderem Maße bei Familien mit Kindern: Sie verdienen überdurchschnittlich und haben längere Arbeitszeiten. Zudem sind bei den regelmäßigen Nutzern von Haushaltshilfen häufiger beide Elternteile erwerbstätig.
- Bei Haushalten mit Älteren und Pflegebedürftigen überwiegt der starke Bedarf als Motiv für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen. Weder ihr Einkommen noch ihr Bildungshintergrund liegen überdurchschnittlich über dem von Haushalten ohne Hilfen.

⁴⁰² Ebd.

⁴⁰³ Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 30.

Dies bestätigt die These der „sozialen Selektivität“ der familienpolitischen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen nur teilweise: Es profitieren bei den Familien mit Kindern diejenigen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen und einer überdurchschnittlichen Bildung. Sie stellen in dieser Gruppe eine Ermöglichung für Frauen dar – die den Großteil der unbezahlten Arbeit im Privathaushalt leisten – einen Teil der Haushalts- und Familienarbeit abzugeben und dadurch mehr Zeit für die Berufstätigkeit oder andere Lebensbereiche zu gewinnen. Insbesondere bei der kleinen Gruppe der Alleinerziehenden mit Haushaltshilfen wird dies deutlich, die besonders auf flexible Betreuung angewiesen sind. Jedoch muss nochmals daran erinnert werden, dass haushaltsnahe Dienstleistungen insgesamt nur von sehr wenigen Haushalten mit Kindern genutzt werden. Die These der sozialen Selektivität kann nicht bestätigt werden für Haushalte mit älteren Menschen und Pflegebedürftigen. Hier spielen Einkommens- und Bildungsunterschiede kaum eine Rolle.

Insofern wird mit dem Familienleistungsgesetz, das insbesondere die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen für Pflegehaushalte verbessert hat, die angestrebte Zielgruppe angesprochen. Dass Familien mit Kindern diese Dienstleistungen insgesamt nur sehr wenig nutzen, zeigt, dass steuerliche Vergünstigungen nicht ausreichen, um das familienpolitische Instrument haushaltsnaher Dienstleistungen für mehr Personen verfügbar zu machen.

4.3.3. Ursachen für die Inanspruchnahme und Hindernisse

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden vor allem für die Arbeiten nachgefragt, die die ArbeitgeberInnen selbst als unangenehm oder belastend empfinden.⁴⁰⁴ Es liegen bisher nur Daten zu den haushaltsnahen Minijobs vor. Die Tätigkeiten, die von geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten am häufigsten erbracht wurden, waren Wohnungsreinigung und Putzen (89 %) sowie Waschen, Bügeln und Kleidungspflege (53 %). Der Bereich der Pflege stand an dritter Stelle mit 24 %, während die Versorgung und Betreuung von Kindern nur eine geringe Rolle spielte (2 %).⁴⁰⁵ Die Daten unterstreichen, dass bezahlte Hilfe im Bereich der Kinderbetreuung eine kleinere Rolle spielt als im Bereich der Betreuung und Versorgung von älteren Menschen

⁴⁰⁴ BMFSFJ (2008a), S. 9.

⁴⁰⁵ Alle Angaben BMFSFJ (2008a), S. 5–7.

sowie bei der Haushaltsarbeit im engeren Sinne. Ein Blick auf Studien, in denen der potentielle, nicht realisierte Bedarf ermittelt wird, verdeutlicht, dass die Kinderbetreuung jedoch einen ähnlich hohen Stellenwert wie der Bereich der Pflege einnimmt.⁴⁰⁶

Die Ursachen für die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen unterscheiden sich nach Altersgruppen:

Während jüngere Berufstätige, vor allem Familien, Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen aufgrund von Zeitmangel und der Notwendigkeit Familie, Beruf und andere Verpflichtungen zu vereinbaren nutzen, trifft dieser Grund nur noch auf die erwerbstätigen Älteren zu. Zeitmangel als Ursache für Dienstleistungsbedarf trifft auch auf die Gruppe der Älteren zu, die noch ältere Angehörige pflegen.⁴⁰⁷ Deren Bedarf betrifft sowohl die Entlastung hinsichtlich der Pflege selbst als auch die Entlastung von anderen Arbeiten im eigenen Haushalt, um mehr Zeit für die Versorgung von Angehörigen zu haben.⁴⁰⁸ Für diese Gruppe stellt die Inanspruchnahme der haushaltsnahen Dienstleistungen eine Entlastung und eine Möglichkeit dar, neben der Versorgung von Angehörigen berufstätig zu sein.⁴⁰⁹

Mit zunehmendem Alter wird die zweite Ursache für den Bedarf wichtig, die mangelnde Fähigkeit, Arbeiten selbst auszuführen. Dies kann sich von speziellen Aufgaben wie Fensterputzen oder dem Zubereiten von Mahlzeiten als auch pflegerischen Dienstleistungen erstrecken.⁴¹⁰

Die Gründe, die einer Inanspruchnahme entgegenstehen, lassen sich als „kulturelle“ Vorbehalte zusammenfassen. Viele Haushalte lehnen es ab, „jemanden für sich putzen zu lassen.“⁴¹¹ In der Allensbach-Umfrage z. B. gaben 57 % als Grund, keine haushaltsnahen Dienstleistungen zu beanspruchen, an, dass Arbeiten im Haushalt selbst von Familienmitgliedern erledigt werden. Zudem gab jede vierte befragte Person an, dass sie keine fremden Personen im Haus möchte. Auch die Böckler-Studie konnte kulturelle Vorbehalte gegen bezahlte Hilfen im Privathaushalt ausmachen. Auch hier

⁴⁰⁶ Becker (2007), S. 212; BMFSFJ (2008a), S. 7.

⁴⁰⁷ Nach einer DIW-Studie waren im Jahre 2003 60 % der Hauptpflegepersonen von Pflegebedürftigen älter als 55 Jahre; vgl. Weinkopf (2005), S. 20.

⁴⁰⁸ Vgl. Weinkopf (2005), S. 9.

⁴⁰⁹ Ebd., S. 30.

⁴¹⁰ Ebd.

⁴¹¹ BMFSFJ (2008a), S. 9.

war der häufigste Grund die eigenständige Erledigung der Haushaltsaufgaben (92 %).⁴¹²

Diese Ablehnung hängt zusammen mit dem schlechten Ruf („Dienstbotenbeschäftigung“)⁴¹³ haushaltsnaher Dienstleistungen und dem Wunsch nach einer Abgrenzung des Privaten gegenüber dem Öffentlichen. Experten machen darauf aufmerksam, dass das schlechte „Image“ haushaltsnaher Dienstleistungen mit der niedrigen Entlohnung und den schlechten Arbeitsbedingungen zusammenhängt.⁴¹⁴ Insbesondere wenn sie nah am Menschen erbracht werden, in der Kinderbetreuung und Pflege, steigen die Qualitätsanforderungen an haushaltsnahe Dienstleistungen.⁴¹⁵ Sowohl an die fachlichen Kenntnisse als auch an die sozialen Kompetenzen der Beschäftigten werden Ansprüche von den (potentiellen) Nachfragern gestellt. Aber auch bei der Hausarbeit im engeren Sinne (z. B. Hausreinigung, Waschen, Bügeln) handelt es sich keineswegs um „Einfacharbeitsplätze“.⁴¹⁶ Die Beschäftigten im Privathaushalt müssen sich auf die jeweiligen Kundenwünsche und -erwartungen einstellen und sie müssen in der Lage sein, ohne Anleitung selbstständig zu arbeiten. Es wird von ihnen erwartet, dass sie die Arbeiten zuverlässig erbringen und die Privatsphäre vertrauenswürdig behandeln. Zudem ist die körperliche Belastung bei der Arbeit im Privathaushalt hoch.⁴¹⁷ Der Argumentation von Brück u. a., dass es sich um einen Arbeitsplatz ohne besondere Anforderungen handle, in den

„(...) arbeitswillige Personen mit relevanten haushaltsnahen Berufsprofilen [und] Hausfrauen aus der stillen Reserve (...)“⁴¹⁸

leicht integriert werden könnten, ist zu widersprechen. Diese Argumentationslogik, die auch Hartz II zugrunde liegt, geht an den Bedürfnissen von Familien mit Kindern oder Pflegebedürftigen vorbei. Aufgrund der mangelnden Qualitätsstandards ist es nicht verwunderlich, dass jeder zweite Haushalt als Arbeitgeber haushaltsnaher Minijobs nicht mit der Qualität der geleisteten Arbeiten zufrieden war.⁴¹⁹ Die arbeitsmarktpolitische Richtung des Ausbaus eines Niedriglohnsektors für gering qualifizierte steht Bemühungen entgegen, Arbeit im Privathaushalt stärker zu professiona-

⁴¹² Geissler (2010), S. 140.

⁴¹³ Weinkopf (2003a), S. 142.

⁴¹⁴ Ebd.; Geissler (2010), S. 141.

⁴¹⁵ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 198.

⁴¹⁶ Weinkopf (2003a), S. 145.

⁴¹⁷ Weinkopf (2003a), S. 141; Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 7.

⁴¹⁸ Brück/ Haisken-De New/Zimmermann (2002), S. 366.

⁴¹⁹ BMFSFJ (2008a), S. 10.

lisieren und die Beschäftigten zu qualifizieren. Die Frage nach der Qualitätssicherung spielt insbesondere am besonderen Arbeitsplatz Privathaushalt eine große Rolle, handelt es sich doch um ein „asymmetrisches Informationsverhältnis“⁴²⁰, bei denen Faktoren wie Vertrauen in die Beschäftigten im Privathaushalt eine Rolle spielen.⁴²¹

Da es sich zum jetzigen Zeitpunkt im Bereich der Arbeit im Privathaushalt um einen Sektor handelt, der weitgehend unreguliert ist und für den es keine Qualitätsstandards, keine Professionalisierung und Zertifizierung gibt, sind die Anforderungen kaum zu erfüllen.⁴²² Für viele ist dies die zentrale Erklärung, dass trotz des steigenden Bedarfs hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie aufgrund der steigenden Frauenerwerbsquote und des wachsenden Anteils an Pflegebedürftigen, bisher nur 10% aller Haushalte in Deutschland auf haushaltsnahe Dienstleistungen zurückgreifen.⁴²³ Die geringe Inanspruchnahme liegt auch an einem Mangel an passenden Angeboten. Die GIB-Studie (2006) zeigt, dass Schwierigkeiten, eine geeignete Haushaltshilfe zu finden ein Hindernis darstellen. Dies widerspricht erneut der Argumentation, dass es sich um „Jederson“-Tätigkeiten für gering Qualifizierte handelt.⁴²⁴

Als zweites Hindernis der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen wird häufig deren besondere „Preissensibilität“ und die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Privathaushalte genannt. Die Zahlungsbereitschaft von Haushalten liegt nach verschiedenen Berechnungen deutlich unter den Kosten für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.⁴²⁵ Sicherlich ist dies ein Grund für den großen Anteil an informeller Beschäftigung im Bereich des Privathaushalts. Insbesondere für die mangelnde Inanspruchnahme von Dienstleistungsunternehmen seien deren Preise verantwortlich, die mit denen des informellen Bereichs nicht konkurrieren könn-

⁴²⁰ Vgl. dazu aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive: Jochimsen (2003).

⁴²¹ Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 199.

⁴²² Ebd.; Geissler (2010), S. 141; Weinkopf (2003), S. 141.

⁴²³ Schupp/Spieß/Wagner. (2007), S. 198.

⁴²⁴ Becker (2007), S. 212.

⁴²⁵ Z. B. Becker (2007), S. 223; Enste/Hülkamp/Schäfer (2009), S. 50. Dabei muss wiederum bedacht werden, dass bei Fragen nach der Zahlungsbereitschaft ein strategisches Antwortverhalten möglich ist. Wenn Haushalte davon ausgehen, dass ihre Antwort Einfluss auf die Preisentwicklung hat, geben sie generell eine niedrigere Zahlungsbereitschaft an.

ten.⁴²⁶ Dem ist entgegenzusetzen, dass trotz der höheren Preise das Kundeninteresse größer war, als die Agenturen bewältigen konnten.⁴²⁷ Gleichzeitig spielte der finanzielle Aspekt als Grund für die mangelnde Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen in den vorliegenden Untersuchungen eine kleinere Rolle als die beschriebenen kulturellen Vorbehalte. So wurden in der Böckler-Befragung erst an vierter Stelle „finanzielle Gründe“ genannt, die einer Inanspruchnahme entgegenstehen.⁴²⁸

4.4. Zwischenfazit

Die Analyse des Familienleistungsgesetzes und der Datenlage zur Nachfrageseite hat verdeutlicht, dass es sich bei der Delegation der Haushalts- und Familienarbeit durch die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen um eine Möglichkeit der besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie handelt. Dies gilt jedoch nur für eine kleine Personengruppe.

Von Familien mit Kindern, so konnte gezeigt werden, werden familienunterstützende Dienstleistungen bisher kaum genutzt. Innerhalb der tatsächlichen Nutzergruppe sind es hauptsächlich Familien mit einem überdurchschnittlichen Einkommen, zwei Erwerbstätigen und längeren Arbeitszeiten, für die die Inanspruchnahme von Haushalts- und Betreuungsdiensten die Möglichkeit bedeutet, eine bessere Vereinbarkeit herzustellen. Für die Frauen, die durch die Beschäftigung haushaltsfremder Personen einen Teil der Haushaltsarbeit abgeben können, ist dies eine Ermöglichungsstruktur, gleichwertiger am Arbeitsmarkt teilzuhaben.

Die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Vergabe von Teilen der Haushalts- und Familienarbeit stattfindet, beziehen sich insbesondere auf steuerliche Erleichterungen. Dass dieses Instrument sinnvoll ist, jedoch allein nicht ausreicht, um die Inanspruchnahme zu fördern, konnte gezeigt werden. Dem Gesetzgeber kann hinsichtlich der politischen Intention des Familienleistungsgesetzes insofern eine „gute Absicht“ unterstellt werden, dass bei dieser *Policy* verstärkt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefördert wird. Insofern zielt es in eine

⁴²⁶ Der Preis für informelle Beschäftigung liegt bei ca. 8 Euro, Dienstleistungsagenturen fordern ca. 16 Euro pro Stunde; durchschnittlich werden 8,83 Euro pro Stunde bezahlt; vgl. BMFSFJ (2008a), S. 14.

⁴²⁷ Sie scheiterten daran, dass sie nicht mehr kostendeckend arbeiten konnten nachdem die Subventionen ausliefen. Vgl. Weinkopf (2005), S. 16.

⁴²⁸ Geissler (2010), S. 140.

andere Richtung als Hartz II, in dem Beschäftigung für gering Qualifizierte im Niedriglohnbereich geschaffen wurde.

Der politischen Intention des Familienleistungsgesetzes kann durchaus eine defamilialisierende Wirkung zugeschrieben werden, denn es wird eine direkte Verbindung zwischen der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Vergabe der Haushalts- und Familienarbeit hergestellt. Im Wohlfahrtsdreieck von Staat, Markt und Familie stärkt die erweiterte Steuerermäßigung zur Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen den Markt, der weiter ausgebaut und transparenter werden soll.

Am speziellen Fall der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege, der im Familienleistungsgesetz fokussiert wird, zeigt sich aber auch die politisch erwünschte Zuständigkeit der Familie bei der Betreuung älterer und pflegebedürftiger Familienmitglieder. Grundsätzlich soll die Inanspruchnahme „pflegebegleitender“ Dienstleistungen dazu dienen, eine „Überforderung“ der pflegenden Familienmitglieder zu verhindern, damit so lange wie möglich zu Hause gepflegt wird. Hier werden also gemischte Arrangements der Betreuung gefördert.

Der Fokus auf die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege für pflegende Angehörige ist insofern sinnvoll, als Haushalte mit älteren und pflegebedürftigen Personen haushaltsnahe Dienstleistungen überdurchschnittlich nutzen. Auch der Bereich der Pflege betrifft die Gleichstellung der Geschlechter, denn die private Pflegearbeit wird überwiegend von Frauen (Ehefrauen, Töchtern, Schwiegertöchtern) geleistet. Auch hier schränken Frauen ihre Erwerbsarbeitszeit ein oder geben sie auf, um pflegen zu können⁴²⁹ Für pflegende Angehörige stellt die Unterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen also eine Lösung der Vereinbarkeitsproblematik dar.

Trotz der politischen Förderung ist die Vergabe der Haushalts- und Familienarbeit an externe Personen in der Bundesrepublik bislang weitaus weniger ausgeprägt als in anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten.⁴³⁰ Die arbeitsmarktpolitische Strategie der Förderung geringfügiger Beschäftigung im Privathaushalt hat zwar einerseits zu einem Anstieg der legalen, offiziell gemeldeten Beschäftigung von haushaltsnahen Dienstleistungen geführt. Andererseits stieg die Zahl von ca. 4 Millionen Privathaushalts-

⁴²⁹ Vgl. Stiegler (2009), S. 9.

⁴³⁰ Die EU-Spitzenreiter der Beschäftigten in Privathaushalten sind Spanien, Portugal und Frankreich.

halten, die Haushaltshilfen beschäftigen, seit Einführung der haushaltsnahen Minijobs nicht an, die Nachfrage wurde also nicht wesentlich gesteigert. Insofern greift die politische und wissenschaftliche Argumentation, die Nachfrage ließe sich vor allem durch niedrige Preise aktivieren, zu kurz.⁴³¹ Aus Sicht der Beschäftigten haushaltsnaher Dienstleistungen mag der Sprung in die Legalität mit arbeitsrechtlichen Vorteilen verbunden sein. Doch muss dabei beachtet werden, dass Privathaushalte mit der Verantwortung als Arbeitgeber oftmals überfordert sind und sich eher als Kunden sehen. Schupp u. a. stellen in diesem Zusammenhang fest:

„Insofern handelt es sich bei den Vorstellungen über Hunderttausende Privathaushalte, die wieder Hauspersonal beschäftigen, um männliche Wunschträume.“⁴³²

Die Betrachtung der konkreten *Policies* zur Förderung der Beschäftigung in Privathaushalten sowie der Strukturmerkmale der Haushalte, die sie in Anspruch nehmen, provozieren weitere Fragen jenseits der konkret-politischen Ebene, die angesichts des Wandels der Erwerbsarbeit und der Familienformen umso dringlicher werden: Wer leistet, bei einer zunehmenden Erwerbsintegration von Frauen in Zukunft die *Care*-Arbeit? Wie entwickelt sich die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern? Stellt die Umverteilung der Haushalts- und Familienarbeit an bezahlte Personen eine wirkliche Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas dar?

⁴³¹ Z. B. Becker (2007), S. 224; Brück/Haisken-De New/Zimmermann (2002).

⁴³² Schupp/Spieß/Wagner (2007), S. 198.

5. FAZIT UND AUSBLICK

Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, *Tragen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und haushaltsnahe Dienstleistungen zur Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas bei oder schaffen sie einen Frauenarbeitsmarkt im Niedriglohnsektor?* wurde im Spannungsfeld der Politikfelder Arbeitsmarkt- und Familienpolitik diskutiert. Am Beispiel der beiden Gesetze Hartz II und Familienleistungsgesetz wurden die Auswirkungen der Förderung geringfügiger Beschäftigung und haushaltsnaher Dienstleistungen aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive betrachtet. Dabei wurde bei der Analyse von Hartz II und dessen Wirkungszusammenhängen die Perspektive der Beschäftigten in Minijobs eingenommen, während es im Rahmen des Familienleistungsgesetzes überwiegend um die Perspektive der Personen und Haushalte ging, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Als Analyserahmen dienten die Erkenntnisse aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und deren geschlechterkritischen Revision.

Ausgangspunkt der Analyse war die (empirisch belegte)⁴³³ Annahme des Gleichstellungshindernisses der Haushalts- und Sorgearbeit: Die überwiegende Zuständigkeit von Frauen für die Haushalts- und Sorgearbeit und die damit verbundenen Vereinbarkeitsprobleme von Erwerbsarbeit und Familie stehen der gleichberechtigten Erwerbsintegration von Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt entgegen.

Von dieser Problematik ausgehend vollzieht sich sowohl in der Arbeitsmarkt- als auch in der Familienpolitik ein Wandel. In der Familienpolitik findet dieser Ausdruck in der politisch erwünschten steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern und den damit verbundenen vereinbarkeitsfördernden Maßnahmen. In der Arbeitsmarktpolitik ist der Wandel gekennzeichnet durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und einen wachsenden Niedriglohnsektor. Diese politischen Veränderungen wurden in der Arbeit hinsichtlich des Zusammenspiels von Staat, Arbeitsmarkt und Familie analysiert.

Im Spannungsfeld der beiden Politikfelder wurde der Untersuchungsgegenstand geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen unter einer gleichstellungspolitischen Perspektive betrachtet. Das Ziel der Gleichstellung der Ge-

⁴³³ Vgl. für viele Bothfeld/Klammer/Klenner (2005), S. 180f.

schlechter wurde in vorliegender Arbeit anhand der Kriterien der eigenständigen Existenzsicherung durch das Erwerbseinkommen, der Erwerbsarbeitszeiten von Frauen und Männern, der Aufstiegschancen, der sozialen Sicherung sowie der Verteilung der Familien- und Erwerbsarbeit bzw. der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern beschrieben.

Ergebnisse

Am Beispiel der beiden Gesetze und deren Wirkungszusammenhängen wurden mehrere, teilweise widersprüchliche Entwicklungen für Frauen erkannt. Nach einer kurzen Darstellung der zentralen Analyseergebnisse werden die Gesetze anschließend verglichen, um ihre wechselseitige Konsistenz bezüglich der analyseleitenden Kategorien Vereinbarkeit und Niedriglohnsektor zu überprüfen.

Zunächst kann aus Perspektive der *Beschäftigten* in haushaltsnahen Dienstleistungen und geringfügiger Beschäftigung argumentiert werden.

Geringfügige Beschäftigung – Hartz II

Etwa zwei Drittel der geringfügig Beschäftigten sind Frauen. Anhand der Daten aus der Evaluation des Gesetzes⁴³⁴ konnte nachgewiesen werden, dass diese Arbeitsform von Frauen mit Betreuungsaufgaben als Möglichkeit der Vereinbarkeit genutzt wird. Besonders während oder nach Familienphasen arbeiten Frauen in geringfügiger Beschäftigung. Die Arbeitszeitverkürzung von Frauen in Form geringfügiger Beschäftigung verweist auf ein Modell geschlechtlicher Arbeitsteilung, in dem Frauen auf ihre Rolle als Zuverdienerinnen reduziert werden. Dieses Modell wird in der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung als „modernisiertes Ernährermodell“ bezeichnet. Diese Arbeitsteilung und damit einhergehende Vereinbarkeitsstrategie gilt vor allem für westdeutsche Frauen. Hier kommt es also zu keiner partnerschaftlichen Aufteilung der Haushalts- und Sorgearbeit. Dass es sich dabei nicht um eine echte Wahlfreiheit handelt, sondern um unfreiwillige Teilzeit, konnte anhand der Arbeitszeitwünsche von Müttern in geringfügiger Beschäftigung gefolgert werden. Es handelt sich daher um keine „nachhaltige“ Lösung der Vereinbarkeitsproblematik.

⁴³⁴ Fertig/Kluve/Scheuer (2004); RWI/ISG (2006).

Der Großteil der geringfügig beschäftigten Frauen ist verheiratet und das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung trägt zum Haushaltseinkommen bei. Vor allem für westdeutsche Paare trifft zu, dass die Partner von geringfügig Beschäftigten in Normalarbeitszeit arbeiten. Doch die größte Gruppe innerhalb der geringfügig Beschäftigten bestreitet den Lebensunterhalt ausschließlich aus diesem Einkommen.⁴³⁵ Ein existenzsicherndes Einkommen kann daraus jedoch nicht erzielt werden. Dies konnte anhand der hohen Niedriglohnanteile der geringfügig Beschäftigten nachgewiesen werden. Darauf weisen auch die hohen Zahlen der AufstockerInnen hin, deren Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung nicht ausreicht, und die deshalb auf staatliche Transferleistungen zurückgreifen müssen.⁴³⁶ Problematisch ist zudem die mangelnde Einbindung der geringfügig Beschäftigten in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung. Dies gilt insbesondere für die relativ große Gruppe alleinlebender Frauen in Ostdeutschland, die in einem Minijob arbeiten.⁴³⁷ Aus einer gleichstellungspolitischen Betrachtungsebene kann folglich festgehalten werden, dass geringfügige Beschäftigung den Lebensunterhalt und die soziale Absicherung nicht gewährleistet.

Aus Perspektive *eines Teils* der Beschäftigten kann argumentiert werden, dass diese Beschäftigungsform einen (Wieder-)Einstieg in die Erwerbsarbeit bietet. Für diejenigen unter den geringfügig beschäftigten Frauen, für die ein Minijob ein reiner Hinzuverdienst zum Haushaltseinkommen ist und die durch den Partner indirekt sozial abgesichert sind, scheint die Neuregelung zunächst positiv, denn sie können bis zu 400 Euro „brutto gleich netto“ hinzuverdienen. Insofern scheint für Hinzuverdienerinnen die Neuregelung positiv. Dies ist jedoch mit Risiken im Falle einer Trennung oder dem Verlust des Arbeitsplatzes des Partners verbunden.

Die Teilfrage dieser Arbeit, ob ein Niedriglohnbereich für Frauen geschaffen wird, kann für die Regelungen der geringfügigen Beschäftigung bejaht werden. Ausschlaggebend ist dabei, dass bei geringfügig beschäftigten Frauen sehr kurze Arbeitszeiten mit niedrigen Stundenlöhnen zusammenfallen. Zudem arbeiten geringfügig Beschäftigte oftmals in Dienstleistungsbranchen in denen niedrige Löhne gezahlt werden.

⁴³⁵ 44 %; vgl. Statistisches Bundesamt (2009).

⁴³⁶ Vgl. Dietz/Müller/Trappmann (2009).

⁴³⁷ 36 %; vgl. RWI/ISG (2006).

Geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten – Hartz II

Nach Einführung der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten im Rahmen von Hartz II kam es zu einem rasanten Anstieg dieses Beschäftigungsverhältnisses. Es ist aus Perspektive der Beschäftigten positiv zu bewerten, dass es sich um eine Umwandlung von informeller in reguläre, gemeldete Beschäftigung handelt. Durch die Formalisierung in Form geringfügiger Beschäftigung steht den Beschäftigten arbeitsrechtlicher Schutz zu, der bei informeller Beschäftigung kaum durchzusetzen ist. Ob dieser in der Praxis wirklich eingehalten wird, kann nicht gesichert beantwortet werden. Aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive handelt es sich bei geringfügiger Beschäftigung im Privathaushalt jedoch um keine gleichwertige Erwerbsintegration von Frauen, denn sie bietet keine Aufstiegschancen und gilt als gering qualifiziert. Zudem ist die Konnotation, dass es sich dabei um Arbeiten handle, für die Frauen „qua Geschlecht“ geeignet seien, besonders problematisch. Eine Qualifizierung der Beschäftigten und Qualitätssicherung der Arbeitsplätze wäre auch aus der Perspektive der Haushalte wünschenswert, die haushaltsnahe Dienstleistungen nachfragen, wie im Folgenden gezeigt wird.

Haushaltsnahe Dienstleistungen, zu denen auch die haushaltsnahen Minijobs gezählt werden, wurden im dritten Teil dieser Arbeit aus der *Perspektive der inanspruchnehmenden Haushalte* untersucht. Auch hier war die analyseleitende Frage, inwiefern sie bessere Vereinbarkeitsbedingungen schaffen und inwiefern eine Niedriglohnstrategie damit zusammenhängt.

Haushaltsnahe Dienstleistungen – Familienleistungsgesetz

Hier kann die Teilfrage, ob haushaltsnahe Dienstleistungen eine Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas darstellen, wiederum für verschiedene Personengruppen beantwortet werden. Als Ergebnis kann zunächst einschränkend gesagt werden, dass sie insgesamt betrachtet sehr wenig genutzt werden. Die Datenlage bestätigt eine über Jahre hinweg kontinuierliche Anzahl von etwa 4 Millionen Haushalten, die haushaltsnahe Dienstleistungen gelegentlich oder regelmäßig nutzen, das entspricht ca. 10 % aller Haushalte in der Bundesrepublik.⁴³⁸

⁴³⁸ Vgl. Enste/Hülkamp/Schäfer (2009); Schupp/Spieß/Wagner (2007).

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden von Haushalten mit Pflegebedürftigen überproportional genutzt. Im Bereich der Pflege von älteren Angehörigen durch Familienmitglieder sind bezahlte Kräfte sehr verbreitet. Insofern wurde hier durch das Familienleistungsgesetz, das Verbesserungen für Haushalte mit Pflegeverantwortung schafft, die richtige Zielgruppe angesprochen. Im Bereich der Pflege gelten andere Ausgangsbedingungen, die es zu berücksichtigen gilt. Pflegende Angehörige sind teilweise selbst schon nicht mehr erwerbstätig. Von der Gruppe die noch erwerbstätig ist, muss die Pflege gut organisiert werden. Zudem hat sich in diesem Bereich durch ambulante Pflegedienste bereits ein professionellerer Markt entwickeln können. Daher stellen die externen Personen für die pflegenden Angehörigen mehr als eine Lösung des Vereinbarkeitsdilemmas dar – sie sind eine unverzichtbare Entlastung. Durch die Neuregelungen zur Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen wird eine längstmögliche Pflege innerhalb der Familie mit Unterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen gefördert.

Das Einkommen spielt für den Bereich der Pflege für die Inanspruchnahme kaum eine Rolle, daher kann die These der „sozialen Selektivität“ für diesen Bereich nicht bestätigt werden.

Im Bereich der Kinderbetreuung hat die Datenauswertung gezeigt, dass nur eine kleine Gruppe von Familien und Frauen die Möglichkeit haushaltsnaher Dienstleistungen nutzt. Sie werden von Familien mit Kindern genutzt, die über ein überdurchschnittliches Einkommen und eine akademische Bildung verfügen. Die Einstellung von Beschäftigten im Privathaushalt ermöglicht die Erwerbstätigkeit beider Elternteile. Die Beschäftigung bezahlter DienstleisterInnen im Privathaushalt ist jedoch in Haushalten mit Kindern insgesamt ein seltenes Phänomen. Für diejenigen, die sie nutzen, kann somit von einer Lösung der Vereinbarkeitsproblematik gesprochen werden. Die These, dass die *Policies* zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen „sozial selektiv“ wirken, konnte daher bestätigt werden. Für Familien mit einem niedrigen Einkommen stellt diese Form der Vereinbarkeit keine Option dar.

Für die tatsächlichen Nutzerinnen haushaltsnaher Dienstleistungen haben sie eine emanzipatorische Wirkung, denn eine Erwerbsteilhabe jenseits von geringfügiger Beschäftigung und Teilzeit wird dadurch möglich. Dementsprechend sind die Chancen einer eigenständigen Existenzsicherung und des beruflichen Aufstiegs höher. Damit stellt der Ausbau der haushaltsnahen Dienstleistungen einen Schritt in Rich-

tung des *adult worker models*⁴³⁹ dar, in dem von allen Erwerbsfähigen erwartet wird zu arbeiten.

Haushaltsnahe Dienstleistungen stellen, aus Sicht der NachfragerInnen, eine Möglichkeit der Erreichung des gleichstellungspolitischen Ziels der echten Wahlfreiheit dar. Jedoch kommt es nicht zu einer gleichberechtigten Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern im Sinne einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung. Vielmehr schafft die Delegation der Haushalts-, Sorge-, und Familienarbeit schichtspezifische Trennlinien zwischen Frauen.⁴⁴⁰

Mismatch der beiden Gesetze am Beispiel der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

Als Grund für die Ablehnung haushaltsnaher Dienstleistungen konnten Bedenken hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungen sowie kulturelle Hemmnisse („Dienstmädchen“) identifiziert werden.

Der *Mismatch* zwischen den Gesetzen liegt genau hierin begründet: Einerseits wird versucht, die Dienstleistungen im Niedriglohnbereich möglichst günstig zu gestalten, damit sie mit informeller Beschäftigung konkurrieren können, wie am Beispiel der Regelung für haushaltsnahe Minijobs im Rahmen von Hartz II gezeigt wurde. Andererseits wird versucht, der Schieflage zwischen Ansprüchen der Haushalte und dem schlechten Image entgegenzukommen, indem man sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Dienstleistungsagenturen steuerrechtlich durch einen hohen Abzug von der Steuerschuld besonders begünstigt (im Familienleistungsgesetz). Damit zeichnen sich zwei verschiedene Förderstrategien ab. Insbesondere die Preisfrage sowie die Qualitätsansprüche, vor allem im Bereich der personennahen Dienstleistungen zeigen, dass die Niedriglohnstrategie bei Hartz II alleine nicht ausreicht, möchte man haushaltsnahe Dienstleistungen tatsächlich als Unterstützung für Familien bei der täglichen Alltagsorganisation fördern. So ist besonders im Bereich der Pflege und Betreuung von Kindern und älteren Menschen Qualität wichtig. Zudem verstärkt die Niedriglohnstrategie die negative Konnotation bzw. das schlechte Image der bezahlten Arbeit in Privathaushalten. Andererseits kann aber argumen-

⁴³⁹ Lewis (2004).

⁴⁴⁰ Verschärft gilt dies für das im Rahmen dieser Arbeit nicht untersuchte Phänomen der Migrantinnen, die in Privathaushalten arbeiten.

tiert werden, dass es in Folge von Hartz II zu einem sprunghaften Anstieg der offiziell gemeldeten Dienstleistungen im Privathaushalt kam. Ein weiterer Schritt wäre die Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Durch das Familienleistungsgesetz wird versucht, dies verstärkt zu fördern, besonders durch die erhöhten Förderungssätze für Dienstleistungsagenturen. Insofern

„(...) wird zu entscheiden sein, ob bezahlte Haushaltsarbeit ein Refugium für Niedriglohnbeschäftigung oder qualifizierte Dienstleistungsbeschäftigung sein soll.“⁴⁴¹

Die beiden Gesetze verdeutlichen gleichzeitig die enge Verflechtung der Politikfelder Arbeitsmarkt- und Familienpolitik. Die Analyse der Gesetzesziele zeigt, dass hinter der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen arbeitsmarktpolitische Interessen stehen: Einerseits geht es darum, Frauen mit Pflege- und Betreuungsverpflichtungen für den Arbeitsmarkt verfügbar zu machen. Andererseits wird in den dadurch entstandenen Betreuungslücken im Privathaushalt ein Potential für Beschäftigung in haushaltsnahen Dienstleistungen erkannt.⁴⁴²

Einordnung in die Wohlfahrtsstaatsforschung

Als theoretischer Referenzrahmen der Analyse diene die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und deren geschlechterpolitische Revision. Es ist wissenschaftlich umstritten, in welche Richtung sich die westlichen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Aufteilung der Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern sowie der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen im Dreieck von Staat, Markt und Familie entwickeln.⁴⁴³ Am Beispiel der hier analysierten Reformen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt- und Familienpolitik soll abschließend gefragt werden, in welche Richtung sich die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt und innerhalb der Familie bewegt. Der Beitrag geringfügiger Beschäftigung und haushaltsnaher Dienstleistungen zu dem beschriebenen Wandel soll im Folgenden abschließend gezeigt werden.

Stärken oder schwächen geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie – wirken sie defamilialisie-

⁴⁴¹ Thiessen (2003), S. 72.

⁴⁴² Vgl. zur Verflechtung von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik ausführlich Dingeldey/Reuter (2003); Dingeldey (2006).

⁴⁴³ Vgl. Schratzenstaller (2004), S. 383.

rend oder familialisierend? Stärken sie die Funktion der Familie, des Staates oder des freien Marktes für die Haushalts- und Sorgearbeit?

Durch die Beschäftigung in einem Minijob ist es möglich, gleichzeitig zur Erwerbstätigkeit die Haushalts- und Sorgearbeit zu übernehmen. Geringfügige Beschäftigung wirkt insofern vereinbarkeitsfördernd bzw. defamilialisierend. Durch deren Sonderbehandlung im Steuer- und Sozialrecht werden starke Anreize für verheiratete Frauen gesetzt, ihre Erwerbstätigkeit nicht über die Geringfügigkeitsgrenze auszuweiten. Andererseits wirken sie insofern familialisierend, da geringfügig beschäftigte Frauen verstärkt auf das Einkommen und die soziale Sicherung des „Ernährers“ angewiesen sind bzw. auf Unterstützung innerhalb der Familie zurückgreifen müssen.

Die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen hat eine deutlich defamilialisierende Wirkung. Die Haushalts- und Sorgearbeit wird an haushaltsfremde Personen delegiert. Dass haushaltsnahe Dienstleistungen besonders im Bereich der Pflege im Gegensatz zur Kinderbetreuung sehr stark genutzt werden, verdeutlicht die verschiedenen Möglichkeiten der Auslagerung der Betreuungs- und Pflegearbeit aus der Familie im deutschen Wohlfahrtsstaat: Während im Bereich der Kinderbetreuung der Ausbau weiter voranschreitet bzw. auch gewünscht wird und ein schneller Wiedereinstieg der Eltern nach der Erziehungszeit gefördert wird, verhält es sich im Bereich der Pflege anders. Es wird überwiegend und so lange wie möglich zuhause von Angehörigen gepflegt.⁴⁴⁴ Damit kann im Bereich der Pflege bei der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen keine eindeutige Verschiebung der Bereitstellung sozialer Leistungen zwischen Familie und Markt erkannt werden.

Fördert geringfügige Beschäftigung eine Erwerbsbeteiligung von Frauen (wirkt sie kommodifizierend) und deren eigenständige Existenzsicherung unabhängig von der Familie (wirkt sie defamilialisierend), insbesondere angesichts der Entwicklung hin zu einem adult worker model?

Zwar ist geringfügige Beschäftigung mit einer steigenden Erwerbsintegration von Frauen verbunden. Von einer Arbeitsmarktindividualisierung in Form des *adult worker models* kann aber nicht gesprochen werden, da das Einkommen aus gering-

⁴⁴⁴ Leitner (2009), S. 381.

fügiger Beschäftigung weder den eigenen Lebensunterhalt sichert noch die soziale Sicherung gewährleistet. Geringfügige Beschäftigung orientiert sich am modernisierten Ernährermodell, Frauen werden auf die Rolle der Zuverdienerin festgelegt. Dies wird verstärkt durch steuer- und sozialpolitische Regelungen im deutschen Wohlfahrtsstaat, wie das Ehegattensplitting und die kostenlose Mitversicherung in der Familienversicherung. Es werden somit indirekt Anreize für eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung gesetzt, in der Frauen für einen Großteil der unbezahlten Arbeit im Privaten zuständig bleiben. Geringfügige Beschäftigung fördert die Erwerbsbeteiligung von Frauen, jedoch abzüglich der mit dem Normalarbeitsverhältnis verbundenen Garantien der sozialen Sicherungssysteme und zuzüglich entsprechender Risiken z. B. im Falle von Arbeitslosigkeit und Scheidung.

Ist der Übergang vom Ernährermodell zum „adult worker model“ zwangsläufig verbunden mit dem Ausbau haushaltsnaher Dienstleistungen?

Der Übergang zu einem *adult worker model* hängt unmittelbar mit dem Ausbau haushaltsnaher Dienstleistungen zusammen. Solange Betreuungslücken in der öffentlichen Kinderbetreuung bzw. Altenpflege bestehen, wird die Betreuungs- und Sorgearbeit innerhalb der Familien geleistet. Da das Ziel des *adult worker models* in der Arbeitsmarktintegration aller Erwerbsfähigen unabhängig von der familiären Sorgearbeit besteht, ist die Konsequenz daraus, dass diese Arbeit in bezahlte Erwerbsarbeit umgewandelt wird. Gleichzeitig ist mehr öffentliche oder privatwirtschaftliche Betreuung

„(...) das A und O jeder Etablierung des „adult worker model“, denn in Betreuungsberufen arbeiten überwiegend Frauen. Daher geht eine derartige Entfamilialisierung mit einem äußerst geschlechtsspezifisch gespaltenen Arbeitsmarkt einher.“⁴⁴⁵

Haushaltsnahe Dienstleistungen zielen auf das Leitbild des *adult workers* in doppelter Hinsicht: Einerseits für diejenigen, die sie in Anspruch nehmen, um von den Familienaufgaben entlastet und dadurch erwerbstätig sein zu können. Andererseits für die Personen, die sie übernehmen und die damit in den Arbeitsmarkt Privathaushalt integriert werden.

⁴⁴⁵ Lewis (2004), S. 87.

Inwiefern passt der Ausbau eines Niedriglohnssektors in diesen Übergang?

Der Ausbau eines Niedriglohnssektors passt insofern in den Übergang vom ErnährermodeLL zum *adult worker model*, als dadurch die Steigerung der Erwerbsquote erreicht werden soll, vor allem für Frauen (und Männer) mit schlechten Zugangschancen zum Arbeitsmarkt. Insbesondere der Bereich der geringfügigen Beschäftigung wird als Arbeitsplatzpotential für einfache Dienstleistungen für gering qualifizierte gesehen. Im Falle der geringfügigen Beschäftigung kann ein wachsender Niedriglohnssektor davon profitieren, dass viele geringfügig Beschäftigte an den abgeleiteten sozialen Sicherungsansprüchen und dem Einkommen des Partners teilhaben. Insofern verbinden sich hier familienpolitische Elemente des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates mit einem deregulierten Arbeitsmarkt.⁴⁴⁶

Ausblick

Es lässt sich festhalten, dass die dieser Arbeit zugrundeliegende Fragestellung, ob geringfügige Beschäftigung und haushaltsnahe Dienstleistungen zu der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie beitragen oder ob ein Frauenarbeitsmarkt im Niedriglohnbereich geschaffen wird, nicht eindeutig zu beantworten ist. Die Antwort kann nur differenziert für verschiedene Gruppen von Frauen beantwortet werden, die von den Gesetzen unterschiedlich betroffen sind.

Auf einer familienpolitischen Ebene werden durch die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen Frauen mit guter Qualifikation und gutem Verdienst zu Mutterschaft und gleichzeitiger Erwerbstätigkeit ermutigt. Diese spezielle *Policy* reiht sich damit in die Tendenz der Modernisierung der Familienpolitik der letzten Jahre ein, von deren vereinbarkeitsfördernden Maßnahmen vor allem gut verdienende und qualifizierte Frauen profitieren.⁴⁴⁷

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik hingegen werden durch die Förderung der geringfügigen Beschäftigung, diskutiert am Beispiel der haushaltsnahen Dienstleistungen, die einen besonders hohen Frauenanteil verzeichnen, Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich geschaffen. Die empirischen Wirkungen des Gesetzes konnten zeigen,

⁴⁴⁶ Vgl. Eichhorst/Thode (2009), S. 13.

⁴⁴⁷ Vgl. den Überblick bei Auth (2009), S. 224; Kull/Riedmüller (2007), S. 114.

dass Minijobs eine Frauendomäne sind und dass in ihnen ein hohes Niedriglohnrisiko besteht. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist die Niedriglohnstrategie zur Erwerbsintegration von Frauen kritisch zu bewerten. Sie verstärkt Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt, denn geringfügige Beschäftigung ist besonders oft in „typischen“ Frauenberufen anzutreffen. Gleichzeitig bleibt im Falle der geringfügigen Beschäftigung die Orientierung am Modell des Familienernährers bestehen.

An den beiden untersuchten wohlfahrtsstaatlichen *Policies* konnten die Dynamiken und Widersprüche in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik, zugespitzt auf die beiden Kategorien der Vereinbarkeit und des Niedriglohnsektors, verdeutlicht werden.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte kein Vergleich mit anderen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Verteilung von *Care*-Arbeit geleistet werden. Insbesondere hinsichtlich des Beispiels der Beschäftigung von Haushaltshilfen wäre von Interesse, wie in den Ländern die Förderung von bezahlter Haushaltsarbeit geregelt ist, in denen dieses Phänomen weiter verbreitet ist als in der Bundesrepublik (v. a. Spanien, Portugal und Frankreich als EU-Spitzenreiter): Inwiefern spielen der Wohlfahrtsregimety und die verschiedenen Muster der Aufteilung von Erwerbs- und Haushalts- bzw. Sorgearbeit eine Rolle?

Weiterhin musste aus forschungsökonomischen Gründen die Rolle von MigrantInnen in der bezahlten Haushaltsarbeit ausgeklammert werden. Hierzu liegen auf einer Mikroebene, insbesondere aus der Arbeits- und Migrationssoziologie zahlreiche Arbeiten vor.⁴⁴⁸ Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive wären Forschungsfragen auf der Mesoebene (Welche Rolle spielen Gewerkschaften und MigrantInnenorganisationen bzw. Netzwerke bei der Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards?) und staatlichen Makroebene (Welche Regulations- und Integrationsmechanismen liegen in den verschiedenen Ländern vor?) sowie der supranationalen Ebene⁴⁴⁹ von Interesse. Auch hier wäre ein Vergleich mit *Policies* südeuropäischer Wohlfahrtsstaaten, in denen das Phänomen Migration in der bezahlten Haushaltsarbeit sehr verbreitet ist, lohnend für weitergehende Arbeiten im Bereich der vergleichenden bzw. geschlechterkritischen Wohlfahrtsstaatsforschung.

⁴⁴⁸ Vgl. zur Einführung für die deutschsprachige Forschung Lutz (2007); im europäischen Vergleich Anderson (2000).

⁴⁴⁹ So hat z. B. die ILO „*Domestic Work*“ im Rahmen ihrer *Decent Work*-Strategie auf die Agenda gesetzt vgl. ILO (2010): *Decent Work for Domestic Workers*, Genf.

Aus gleichstellungspolitischer Betrachtungsebene bleibt anzumerken, dass die gleichberechtigte Verteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit, von *Care*- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern durch die beiden Regelungen weiterhin ausgeblendet wird. Doch wenn

„Frauen Vorteile aus dem „adult worker model“ ziehen sollen, dann darf es der Politik nicht einfach nur um Maßnahmen der besseren Vereinbarkeit von Erwerb und Familie gehen; sie muss das Ziel einer Gleichverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern verfolgen.“⁴⁵⁰

Insofern ist und bleibt die eingangs angesprochene Verkürzung der Vereinbarkeitsproblematik bestehen: sie bleibt ein Problem der Frauen und sie wird vor allem als zeitliches Problem gesehen. Durch die Delegation der Haushalts- und Sorgearbeit an andere Frauen verschärfen sich darüber hinaus Ungleichheiten zwischen Frauen. Gleichstellungspolitische Fortschritte, die im Bereich der Familienpolitik teilweise erreicht wurden, werden nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik übergangen, sondern auch im Bereich des Privathaushaltes.

⁴⁵⁰ Lewis (2004), S. 87.

6. LITERATURVERZEICHNIS

Amend-Wegmann, Christine (2003): *Vereinbarkeitspolitik in Deutschland aus Sicht der Frauenforschung*, Hamburg.

Anderson, Bridget (2000): *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, London.

Auth, Diana (2009): Das Private neu denken – zur Neubestimmung der sozialen Organisation von Fürsorgearbeit, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (2009): *Feminismus: Kritik und Intervention*, Münster, S. 214–230.

Auth, Diana/Buchholz, Eva/Janczyk, Stefanie (Hrsg.) (2010): Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): *Selektive Emanzipation*, Opladen u. a., S. 7–25.

Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika (2003a): Mit Mini- und Midijobs aus der Arbeitslosigkeit? Die Neuregelungen zur Beschäftigungsförderung im unteren Einkommensbereich. In: *Sozialer Fortschritt* 52 (4), S. 94–102.

Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika (2003b): Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: "Erfolgsstory" oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes? *WSI-Diskussionspapier* Nr. 117, Düsseldorf.

Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika (2004): Mini- und Midi-Jobs. Frauenerwerbstätigkeit und Niedrigeinkommensstrategien in der Arbeitsmarktpolitik. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hrsg.): *Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit*, Münster, S. 85–103.

Bäcker, Gerhard (2006): Was heißt hier "geringfügig"? Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung. In: *WSI-Mitteilungen*, 56 (5), S. 255–261.

Bäcker, Gerhard/ Bispinck, Reinhard/Naegele, Gerhard u. a. (Hrsg.) (2008): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Bd. 2, Wiesbaden.

BA - Bundesagentur für Arbeit (2004): Mini- und Midijobs in Deutschland. Sonderbericht 2004, Nürnberg.

BA (2007): Übersicht Mini- und Midijobs. Deutschland Dezember 2005. Bericht der Statistik der BA, Nürnberg.

BA (2010a): Statistik: Arbeitsmarkt in Zahlen. Geringfügig entlohnte Beschäftigte in Deutschland. April 2010, Nürnberg.

BA (2010b): Statistik: Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer. Februar 2010, Nürnberg.

BA (2010c): Arbeitsmarktberichterstattung: Frauen und Männer am Arbeitsmarkt. Mai 2010, Nürnberg.

Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hrsg.) (2004): *Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit*, Münster.

Baatz, Dagmar/Satilmis, Ayla (2005): Einfach, geringfügig, gelegentlich? Aktuelle Arbeitsmarktpolitik und ihre geschlechterpolitischen Implikationen am Beispiel von Dienstleistungsarbeit. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hrsg.): *In Arbeit: Zukunft*, Münster, S. 205–221.

Backes, Gertrud/Amrhein, Ludwig/Wolfinger, Martina (2009): Gender in der Pflege. Eine Herausforderung in der Politik. *Wiso Diskurs* (September), S. 12–17.

Baer, Susanne/Lepperhoff, Julia (2007): Gleichberechtigte Familien? Eine Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): *Gleichberechtigte Familien? Wissenschaftliche Diagnosen und politische Perspektiven*, Bielefeld, S. 7–18.

Becker, Carsten (2007): Potenziale und Entwicklungsperspektiven haushaltsnaher Dienstleistungen. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. In: Dilger, Alexander (Hrsg.): *Betriebliche Familienpolitik: Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht*, Wiesbaden, S. 206–224.

Behning, Ute (1997): *Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushalts-Dienstleistungen*, Berlin.

Benkhoff, Birgit/Hermet, Vicky (2008): Zur Arbeitssituation geringfügig Beschäftigter im Einzelhandel. Explorative Studie zur Verbreitung und Gestaltung des prekären Arbeitsverhältnisses. In: *Industrielle Beziehungen*, 15 (1), S. 5–31.

Betram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, Katharina (Hrsg.) (2006): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, Opladen u. a.

Bittner, Susanne/Dingeldey, Irene/Strauf, Simone u. a. (1998): Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. *Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 2*.

Bittner, Susanne/Weinkopf, Claudia (2000): Dienstleistungspools am Scheideweg- Erfahrungen und Perspektiven der Förderung haushaltsbezogener Dienste. In: *WSI Mitteilungen* 53 (4), S. 256–264.

BMF - Bundesministerium der Finanzen (2010): Anwendungsschreiben zu § 35a EstG.

BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006a): 7. Familienbericht. *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit*, Berlin.

BMFSFJ (Hrsg.) (2006b): Haushaltsnahe Dienste. Neue Formen der Familienförderung. *Monitor Familienforschung* 5, Berlin.

BMFSFJ (Hrsg.) (2008a): Entlastung für Familien durch familienunterstützende Dienstleistungen, *Monitor Familienforschung* 13, Berlin.

BMFSFJ (Hrsg.) (2008b): Dossier: Familienunterstützende Dienstleistungen. Förderung haushaltsnaher Infrastruktur, Berlin.

Bosch, Gerhard (2003): Sind Niedriglöhne der Motor für Dienstleistungen? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (1), S. 36–50.

Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2009): Mindestlöhne in Deutschland. *WISO Diskurs*, Bonn.

Bothfeld, Silke (2005): *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess*, Frankfurt am Main.

Bothfeld, Silke/Klammer, Ute/Klenner, Christina u. a. (2005): *WSIFrauenreport. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen*, Berlin.

Brandt, Torsten (2005): Mini- und Midijobs im Kontext aktivierender Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. *WSI-Diskussionspapier* Nr. 142, Düsseldorf.

Brandt, Torsten (2006): Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven. In: *WSI-Mitteilungen*, 59 (8), S. 446–452.

Brück, Tilmann/Haisken-De New, John P./Zimmermann, Klaus F. (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. *DIW Wochenbericht* 23, S. 363–370.

BT-Drs. 14/280: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf zu einer Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse v. 19.1.1999.

BT-Drs.15/23: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz) v. 5.11.2002.

BT-Drs. 15/26: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt v. 5.11.2002.

BT-Drs. 16/10809: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz – FamLeistG) v. 7.11.2008.

Bussmaker, Jet/Kersbergen, Kees van (1999): Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Inequality. In: Sainsbury, Diane (Hrsg.): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, S. 15–47.

Deutscher Juristinnenbund (2008): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz - FamLeistG)“ – BT-Drs. 16/10809 sowie zur Stellungnahme des Bundesrates. BR-Drucksache 753/08.

DGB-Bundesvorstand Bereich Gleichstellungs- und Frauenpolitik (Hrsg.) (2008): Mini-Jobs im Widerstreit politischer Interessen. *Positionen und Hintergründe* 1.

Dietz, Martin/Walwei, Ulrich (2007): Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen. In: Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (Hrsg.) (2007): *Atypische Beschäftigung- Flexibilisierung und soziale Risiken*. Berlin, S. 165–184.

Dietz, Martin/Müller, Geritt/Trappmann, Mark (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. *IAB Kurzbericht* 2.

Dilger, Alexander (Hrsg.) (2007): *Betriebliche Familienpolitik: Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht*, Wiesbaden.

Dingeldey, Irene (2000): Das neue 630 DM-Arbeitsverhältnis: Impuls oder Illusion für mehr Beschäftigung? In: Schäfer, Claus (Hrsg.): *Geringe Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*. Hamburg, S. 92–114.

- Dingeldey, Irene/Reuter, Silke (2003): Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 56 (11), S. 659–666.
- Dingeldey, Irene (2006): „Holistic Governance“ oder die Notwendigkeit reflexiver Gestaltung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik. In: Bertram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, Katharina (Hrsg.): *Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung*, Opladen u. a., S. 359–383.
- Eichhorst, Werner/Tobsch, Verena (2007): Familienunterstützenden Dienstleistungen. Internationale Benchmarking-Studie, Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.
- Eichhorst, Werner/Thode, Eric (2009): Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Wie konsistent sind die Reformen? *IZA Discussion Paper* Juli.
- Eichhorst, Werner/Marx, Paul/Thode, Eric (2010): *Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit*, Gütersloh.
- Enste, Dominik H./Hülkamp, Nicola/Schäfer, Holger (2009): *Familienunterstützende Dienstleistungen*, Köln.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta (2006): Kinder und Rente. Welchen Wohlfahrtsstaat brauchen wir? In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1, S. 52–64.
- Fertig, Michael/Kluge, Jochen/Scheuer, Markus (2005): *Was hat die Reform der Minijobs bewirkt?* Berlin.
- Fertig, Michael/Kluge, Jochen (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Mini- und Midijobs. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 75 (3), S. 97–117.
- Funk, Lothar (2003): Kehrtwende am Arbeitsmarkt durch Mini-Jobs und Reformen im Niedrigeinkommensbereich? In: *Sozialer Fortschritt* 52 (4), S. 91–94.
- Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hrsg.) (2008): *Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*. 2. Aufl. Münster.
- Geissler, Birgit (2006): Haushalts-Dienstleistungen als informelle Erwerbsarbeit, *Arbeit* 15 (3), S. 194–205.
- Geissler, Birgit (2010): Der private Haushalt als Arbeitsplatzreservoir? Zur Akzeptanz und Abwehr von Haushaltsdienstleistungen. *WSI-Mitteilungen* 63 (3), S. 135–142.
- Geissler, Birgit/Pfau-Effinger, Birgit (2005): Change in European Care Arrangements, in: Dies. (Hrsg.): *Care and social integration in European societies*, Bristol, S. 3–21.
- Gottschall, Karin/Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.): *Zukunft der Arbeit und Geschlecht*, Opladen.
- Hartz, Peter u. a. (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin.

Hieming, Bettina/Jaehrling, Karen/Kalina, Thorsten u. a. (2006): Der Arbeitsmarkt für "einfache" Dienstleistungstätigkeiten: Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte? In: *Sozialer Fortschritt* 55 (8), S. 208–214.

Hieming, Bettina/Weinkopf, Claudia (2007): *Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und haushaltsnahe Dienstleistungen*, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Holst, Elke/Maier, Friederike (1998): Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkts- und Berufsforschung*, 31 (3), S. 506–518.

Jaehrling, Karen (2004): Die politische Regulierung des Arbeitsmarktes Privathaushalt: marktregulative Politik im deutsch-französischen Vergleich. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (6), S. 617–645.

Jann, Werner/Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): *Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin.

Jann, Werner/Schmid, Günther (2004): *Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz*. In: Dies. (Hrsg.): *Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin, S. 7–18.

Jochimsen, Maren (2003): Die Gestaltungskraft des Asymmetrischen. Kennzeichen klassischer Sorgesituationen und ihre theoretische Erfassung in der Ökonomik, in: *zfwu* 4 (1), S. 38–51.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2008): Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland auf atypische Beschäftigte? In: *ZAF* 41 (4), S.447–469.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen. Zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. *IAQ Report* 2009/05, Duisburg.

Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Kurth-Laatsch, Sylvia (2005): Familienunterstützende Dienstleistungen. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung* 29, Berlin.

Kassner, Karsten/Rüling, Anneli (2007): Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich, Berlin.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (Hrsg.) (2007): *Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken*, Berlin.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. In: *APuZ* 27, 40–46.

Klammer, Ute/Klenner, Christina (2007): Atypische Beschäftigung und sozialer Schutz. In: Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (Hrsg.): *Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken*, Berlin, S. 185–209.

Klammer, Ute/Klenner, Christina (2004): Geteilte Erwerbstätigkeit - gemeinsame Fürsorge. In: Leitner, Sigrid/ Ostner, Ilona/Schrattenstaller, Margit (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, S. 177–208.

- Klenner, Christina/Stolz-Willig, Brigitte (1997): Arbeitsplatz Privathaushalt- Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance. In: Behning, Ute: *Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushalts-Dienstleistungen*, Berlin, S. 153–171.
- Klenner, Christina/Pfahl, Svenja (2008): Jenseits von Zeitnot und Karriereverzicht. Wege aus dem Arbeitszeitdilemma. *WSI-Diskussionspapier* 158.
- Knapp, Ulla (2004): Die neuen Gesetze am Arbeitsmarkt aus frauenpolitischer Sicht. In: *Diskussionsbeiträge aus dem Fachgebiet Volkswirtschaftslehre an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik* 9, S. 1–22.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Verfügbar unter <http://www.cdu.de/portal2009/29145.htm> (Zugriff am 30.6.2009).
- Kossens, Michael/Steck, Brigitte (2003): *Einführung zur Hartz Reform*, München.
- Kull, Silke/Riedmüller, Barbara (2007): *Auf dem Weg zur Arbeitsmarktbürgerin? Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik am Beispiel allein erziehender Frauen*, Berlin.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hrsg.) (2005): *In Arbeit: Zukunft*, Münster.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (2009): *Feminismus: Kritik und Intervention*, Münster.
- Leitner, Sigrid (2003): Varieties of Familialism. In: *European Societies* 5 (4), S. 353-375.
- Leitner, Sigrid (2009): Von den Nachbarn lernen? Care-Regime in Deutschland, Österreich und Frankreich. In: *WSI-Mitteilungen* 62 (7), S. 376–382.
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.) (2004): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden.
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (2004): Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, S. 9–28.
- Lepperhoff, Julia (2007): Familie: Eine gleichstellungspolitische Black Box? In: Baer, Susanne/Lepperhoff, Julia (Hrsg.): *Gleichberechtigte Familien?* Bielefeld, S. 154–168.
- Lewis, Jane (2001): The decline of the male breadwinner model: implications for work and care, in: *Social Politics* Summer 2001, 152–169.
- Lewis, Jane (2004): Auf dem Weg zur „Zwei- Erwerbstätigen“-Familie. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, S. 62–85.
- Lutz, Helma (2007): *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt*, Opladen u. a.
- Meier-Gräwe, Uta (2007): Kinderlosigkeit, "die gute Mutter" und die Notwendigkeit eines nicht nur familienpolitischen Kurswechsels. In: Baer, Susanne/Lepperhoff, Julia (Hrsg.): *Gleichberechtigte Familien?* Bielefeld, S.69–90.

- Metzger, Herbert/Pfeiffer, Roman (2009): Minijobs im Haushalt. Aus der Schmutzdecke zum Arbeitsmarkt, *RVaktuell* 9.
- Minijobzentrale (2004): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Dezember 2004.
- Minijobzentrale (2010): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. IV. Quartal 2009.
- Nickel, Hildegard-Maria (2008): Care - Black Box der Arbeitspolitik. In: *Berliner Journal für Soziologie* 2, S. 185–192.
- Orloff, Ann-Shola (1993): Gender and the Social Rights of Citizenships. In: *American Sociological Review* 58 (3), S. 308–328.
- Oschmiansky, Frank (2004): Bekämpfung von Schwarzarbeit (Ich-AG, Mini-Jobs). In: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, S. 51-62.
- Ostner, Ilona (1998): Quadraturen im Wohlfahrtsstaatsdreieck. In: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Frankfurt/M., S. 225–255.
- Pfeiffer, Roman/Pott, Ulrich/Vennebusch, Thorsten (2007): Die Minijobs im Widerstreit politischer Interessen. In: *Kompass* 5/6, S. 8–12.
- Rudolph, Helmut (2003): Mini- und Midi-Jobs. Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. *IAB-Kurzbericht* 6.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): *Aspekte der Entwicklung der Minijobs - Abschlussbericht*, Essen.
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Teil 1, Essen.
- Sainsbury, Diane (1999): Introduction. In: Dies. (Hrsg.) *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, S. 1–15.
- Sainsbury, Diane (Hrsg.) (1999): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford.
- Schäfer, Claus (Hrsg.) (2000): *Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik*. Hamburg.
- Schank, Thorsten/Schnabel, Claus/Stephani, Jens (2008): Geringverdiener: Wem und wie gelingt der Aufstieg? *IAB-Discussion-Paper* 14, Nürnberg.
- Scheele, Alexandra (2002): Von ‚Yetties‘ und ‚flinken Servicekräften‘. Zur geschlechtlichen Ausgestaltung des Niedriglohnsektor. In: Gottschall, Karin/Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.): *Zukunft der Arbeit und Geschlecht*, Opladen, S. 249–266.
- Schratzstaller, Margit (2004): Neue Dilemmata - neue Bedarfe: Synopse und Ausblick, in: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzstaller, Margit (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Ge-*

schlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, S. 381–391.

Schultheiss, Jana (2009): Steuern und Familienmodell. In: *Prokla* (39) 1, S. 83–100.

Schupp, Jürgen (2008): Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands. In: Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hrsg.) (2008): *Weltmarkt Privathaushalt: Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*. 2. Aufl. Münster, S. 50–70.

Schupp, Jürgen/Spieß, Katharina C./Wagner, Gert G. (2006): Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten nicht überschätzen, *DIW- Wochenbericht* 4/2006, S. 45–52.

Schupp, Jürgen/Spieß, Katharina C./Wagner, Gert G. (2007): Familienbezogene Dienstleistungen stärker an den Familien ausrichten. In: Dilger, Alexander (Hrsg.): *Betriebliche Familienpolitik: Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht*, Wiesbaden, S. 187–205.

Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze? In: *APuZ* 16, S.17–24.

Spieß, Katharina C. (2006): Ansätze zur Modernisierung familienbezogener Instrumente. Kernelemente einer modernen und nachhaltigen Familienpolitik. In: Bertram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, Katharina (Hrsg.) (2006): *Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung*, Opladen u. a., S. 349– 357.

Stiegler, Barbara (2009): Was heißt Geschlechtergerechtigkeit in der Pflegearbeit? In: *Wiso Diskurs* September 2009, S. 5–12.

Statistisches Bundesamt (2003): *Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/2002*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006): *Leben und Arbeiten in Deutschland, Sonderheft 2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2008): *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 9. September 2008 in Frankfurt am Main*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009a): *Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 19. August 2009 in Frankfurt am Main*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009b): *Ergebnisse zum Pressegespräch "Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit" vom 19.8.2009*, Wiesbaden.

Steiner, Viktor/Whrolich, Katharina (2005): Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung. *DIW Wochenbericht* 72 (8), S. 141–146.

Thiessen, Barbara (2003): Arbeitsplatz Privathaushalt: Feministische Erkundungen. In: *femina politica*. 1, S. 68–77.

Thiessen, Barbara (2004): *Re-formulierung des Privaten. Professionalisierung personenbezogener, haushaltsnaher Dienstleistungen*, Wiesbaden.

Voss-Dahm, Dorothea (2005): Verdrängen Minijobs "normale" Beschäftigung? In: *Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2005*, Gelsenkirchen, S. 232–246.

- Wagner, Alexandra/Wiethold, Franziska (2009): Prekäre Beschäftigung und Geschlecht. In: Kurz- Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (Hrsg.): *Feminismus: Kritik und Intervention*, Münster, S. 167–195.
- Weinkopf, Claudia (1997): Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: Behning, Ute (Hrsg.): *Das Private ist ökonomisch*, Berlin, S. 133–153.
- Weinkopf, Claudia (2003a): Minijobs und Gleitzone: Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? *IAT-Report* 5.
- Weinkopf, Claudia (2003b): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen- sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkung nicht überschätzen, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (1), S. 133–147.
- Weinkopf, Claudia (2005): Haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere: Expertise für den 5. Altenbericht der Bundesregierung, Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia (2009): Hat Niedriglohn ein Geschlecht? Auswirkungen der aktuellen Beschäftigungssituation von Frauen und Männern. *epd-Dokumentation* 17.
- Windebank, Jan (2007): Outsourcing women's domestic labour: the Chèque-emploi Service Universel in France. In: *Journal of European Social Policy* 17(3), S. 257–270.
- Winkel, Rolf (2005): Minijobbilanz: Kaum Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft. In: *Soziale Sicherheit* 54 (9), S. 292–298.
- Zimmermann, Klaus F. (2003): Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (1), S. 11–24.