



## Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa

### Wie kann die Abkehr vom Zuverdiener-Modell gelingen? Ziele, Anforderungen und Instrumente für eine geschlechtergerechte Vereinbarkeitspolitik

#### Vereinbarkeitspolitik in Europa: Ein Perspektivwechsel zum Abschluss

Editorial von Lena Reinschmidt und Debora Gärtner

Liebe Leserinnen und Leser,

Kinder oder pflegebedürftige Angehörige versorgen und gleichzeitig erwerbstätig sein – wie kann dies gut gelingen? Beides soll möglich sein, so der Wunsch eines Großteils der Bevölkerung in Deutschland und Europa. Oftmals klappt jedoch eine Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Die Politik kann und sollte die Menschen dabei unterstützen, diese Lücke zu schließen. Die Frage nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird entsprechend seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Angestoßen wurde die Debatte in Deutschland durch den Wunsch, die Geburtenrate zu erhöhen und gleichzeitig die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt zu steigern. In jüngster Zeit ist die deutsche Debatte vor allem von der Diskussion um aktive Väter und eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit geprägt.<sup>1</sup> Angesichts der demografischen Entwicklung rückt auch die Frage nach der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf immer mehr in den Fokus.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat dabei zwei Stoßrichtungen, mehr Zeit für die Familie und mehr Zeit für den Beruf. Während mehr Zeit für die Familie eine (temporäre) Entlastung von den beruflichen Verpflichtungen vorsieht, bedeutet mehr Zeit für den Beruf, dass bestimmte familiäre Aufgaben, zum Beispiel Hausarbeit und Kinderbetreuung, zeitweise von Dritten übernommen werden. Die wesentlichen Instrumente, die dies ermöglichen, sind einerseits (bezahlte) Freistellungen zum Zweck der Pflege oder der Kinderbetreuung und andererseits die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Infrastrukturangeboten, beispielsweise einer flächendeckenden Kinderbetreuung. Wenn vorhandene Optionen und Angebote gut aufeinander abgestimmt sind, können sie Familien helfen, den Spagat zwischen familiären Verpflichtungen und Erwerbsarbeit zu meistern.

Die Europäische Kommission gibt mit dem im April 2017 veröffentlichten Vereinbarkeitspaket einen Impuls zu europaweiten Standards in der Vereinbarkeitspolitik. Das Paket enthält neben einigen nichtlegislativen Maßnahmen, die unter anderem auf den Bereich der Kinderbetreuung zielen, insbesondere einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige. Die Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa hat das Vereinbarkeitspaket zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem BMFSFJ eine Reihe Europäischer Fachgespräche zur Vereinbarkeitspolitik zu organisieren. Im Rahmen der zweitägigen Veranstaltungen diskutierten Expertinnen und Experten aus einer Vielzahl europäischer Länder unterschiedliche Aspekte von Vereinbarkeitspolitik. Ziel dabei war es, den europaweiten Austausch von Ideen und Good-Practice-Beispielen zu fördern.

#### Inhalt

<b>Vereinbarkeitspolitik in Europa: Ein Perspektivwechsel zum Abschluss</b> . . .	1
<b>Gleichstellungspolitische Anforderungen an Vereinbarkeitspolitik: Wie kann die Abkehr vom Zuverdiener-Modell partnerschaftlich gestaltet werden?</b> . . . . .	4
<b>Interview zum Gutscheinsystem für haushaltsnahe Dienstleistungen in Flandern</b> . . . . .	6
<b>Das spanische Institut für Frauen und Chancengleichheit stellt sich vor</b> . . .	9
<b>Impressum</b> . . . . .	9

#### Vereinbarkeitspaket

Das sogenannte Vereinbarkeitspaket der Europäischen Kommission besteht aus einem Richtlinienvorschlag und nichtlegislativen Maßnahmen. Es enthält als zentralen Vorschlag Rechtssetzungsmaßnahmen für Freistellungsmöglichkeiten, wie Elternzeit, Vaterschaftsfreistellung nach der Geburt und Pflegezeit, sowie flexible Arbeitsarrangements für Arbeitnehmende mit Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen. Rat und Parlament haben sich auf Grundlage des Richtlinienvorschlags jeweils auf einen Verhandlungsstandpunkt geeinigt. Die Verhandlungen zwischen beiden Organen im Rahmen des Trilogens haben im September dieses Jahres begonnen. Auch die Verbesserung von Qualität, Bezahlbarkeit und Verfügbarkeit von Kindertagesbetreuung wird im Vereinbarkeitspaket als zentraler Handlungsbereich genannt. Weiterführende Informationen zu den Initiativen der Europäischen Kommission finden Sie *hier*.

<sup>1</sup> Vgl. Unterhofer, U./Welteke, C./Wrohlich, K. (2017): *Elterngeld hat soziale Normen verändert. DIW Wochenbericht Nr. 34/2017 und BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (ed.) (2017): Partnerschaftliche Arbeitszeiten aus Kinder- und Elternsicht: 5.*

## Ein Rückblick: Europäische Fachgespräche zur Vereinbarkeitspolitik

Mehr Zeit für die Familie bzw. für die Übernahme von unbezahlter Sorgearbeit, darum ging es in den ersten beiden Fachgesprächen. Im Zentrum des **ersten Fachgesprächs** stand die **Beteiligung von Vätern an Familienarbeit**. Es ging dabei um die Frage, wie Väterzeiten ausgestaltet sein müssten, um eine partnerschaftliche Aufteilung von Familienarbeit und damit mittelbar auch von Erwerbsarbeit zu fördern. Wesentliche Ergebnisse und Diskussionsverläufe sind für Sie in der [Dokumentation](#) der Veranstaltung zusammengefasst. Der [Newsletter 2/2017](#) greift zwei zentrale Fragen auf, die sich aus den Diskussionen des Fachgesprächs ergaben. Erstens, wie wirkt es sich auf die Beteiligung von Vätern an Familienarbeit aus, wenn diese alleine in Elternzeit sind – und nicht gleichzeitig mit der Mutter? Und zweitens, welche Auswirkungen hat eine flexible Inanspruchnahme von Elternzeit darauf, wie Väter die Zeit mit dem Kind erleben?

Das **zweite Fachgespräch** konzentrierte sich auf **Freistellungsoptionen und finanzielle Unterstützung für pflegende Angehörige**. Im Mittelpunkt der Vorträge und Diskussionen stand die Frage, durch welche Instrumente berufstätige pflegende Angehörige dabei unterstützt werden können, die Doppelbelastung aus Beruf und Pflegeverantwortung zu meistern. Auch Beratungsangebote für pflegende Angehörige und Angebote auf betrieblicher Ebene wurden vorgestellt und diskutiert. Wie sich in den Diskussionen zeigte, besteht eine wesentliche Herausforderung darin, pflegende Angehörige mit entsprechenden Angeboten zu erreichen. Eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Länderbeispiele sowie der weiteren Diskussionsergebnisse bietet Ihnen die [Dokumentation](#) der Veranstaltung. Eine Einführung bietet zudem der [Newsletter 1/2017](#) der Beobachtungsstelle.



Mehr Zeit für den Beruf bzw. die bezahlte Erwerbsarbeit durch den **Zugang zu Kinderbetreuungsinfrastruktur** – darum drehte sich das **dritte Fachgespräch** der Reihe. Die internationalen und nationalen Expertinnen und Experten diskutierten unterschiedliche Politikansätze und -projekte, die zum Ziel haben, insbesondere benachteiligten Familien den Zugang zu qualitativ

hochwertigen Betreuungsangeboten zu ermöglichen. Diskutiert wurden besonders Betreuungsmöglichkeiten zu Randzeiten sowie der Zugang zu passgenauen Angeboten für alle Kinder und insbesondere für Kinder aus einkommensschwachen Familien, Einelternfamilien sowie aus Familien mit Migrationshintergrund. Die [Ausgabe 1/2018](#) unseres Newsletters stellt Ihnen einige interessante politische Instrumente und Modellprojekte hierzu vor. Eine ausführliche Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen des Fachgesprächs finden Sie zudem in der Dokumentation, die in Kürze auf unserer Homepage für Sie abrufbar sein wird.

## Ein Perspektivwechsel: Vereinbarkeitspolitik aus Sicht der Gleichstellung denken

Mit dem anstehenden vierten und letzten Fachgespräch in der Veranstaltungsreihe möchten wir gerne einen Perspektivwechsel vornehmen, an dem wir Sie, liebe Leserinnen und Leser, mit diesem Newsletter teilhaben lassen möchten. Die Europäische Kommission versteht das Vereinbarkeitspaket als Maßnahmenkatalog, der zur Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen soll. Die Frage, wie Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern aufgeteilt werden kann, steht daher im Fokus dieses Newsletters und des abschließenden Fachgesprächs.

Das Modell des männlichen Familienernährers prägte lange Zeit staatliche Regelungen, Institutionen und gesellschaftliche Wertvorstellungen in der Bundesrepublik.<sup>2</sup> Dabei sichert der männliche Familienernährer die Familie mit seiner Erwerbstätigkeit wirtschaftlich ab, während die Hausfrau die private Sorgearbeit übernimmt. Wie Frau Prof. Dr. Meier-Gräwe in ihrem Beitrag aufzeigt, wandelte sich das Leitbild in den letzten



2 Im Gegensatz zum westdeutschen Leitbild war in der DDR ein Doppelverdienermodell vorherrschend, bei dem dennoch die Frauen neben ihrer Vollzeit-Erwerbstätigkeit die private Sorgearbeit übernahmen.

Jahrzehnten langsam hin zu einem Zuverdiener-Modell, bei dem die Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen und gleichzeitig die familiäre Sorgearbeit übernehmen, während die Männer weiterhin den Großteil des Familieneinkommens erwirtschaften und kaum Zeit haben, familiäre Aufgaben zu übernehmen. Da beide Modelle die Verwirklichungschancen vieler Menschen erheblich beschränken, schlägt das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung das Erwerb-und-Sorge-Modell als neues Leitbild vor. Das Modell hat „eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der Erwerbs- und Sorgearbeit zum Ziel, bei der alle Menschen Erwerbs- und Sorgearbeit im Lebensverlauf gleichberechtigt verbinden können.“<sup>3</sup>

## Ein Ausblick: Gleichstellungspolitische Ziele und Anforderungen an Vereinbarkeitspolitik

In der Debatte um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf lautet die implizite Annahme häufig, was die Vereinbarkeit fördere, diene auch der Geschlechtergerechtigkeit. Diese Annahme gilt es in dieser Pauschalität zu hinterfragen. Beispielsweise ermöglichen lange und unbezahlte Freistellungsmöglichkeiten zwar mehr Zeit für die Familie. Aufgrund bestehender Lohnunterschiede sowie gesellschaftlicher Normen und Wertvorstellungen sind es jedoch überwiegend Frauen, die von diesen Instrumenten Gebrauch machen. Die Folge sind lange Erwerbsunterbrechungen, geringe berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und eine Lohn- und Rentenlücke. Es kommt daher auf die konkrete Ausgestaltung von vereinbarkeitspolitischen Instrumenten an. Sie sind entscheidend dafür, wie Vereinbarkeitspolitik auf die Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit und die Geschlechtergleichstellung wirkt.

Zum Abschluss unserer Reihe wollen wir daher die Frage diskutieren, welche Ziele und Anforderungen Vereinbarkeitspolitik aus gleichstellungspolitischer Perspektive erfüllen sollte. Die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat das Erwerb-und-Sorge-Modell entwickelt (siehe oben).<sup>4</sup> Frau Prof. Dr. Meier-Gräwe war Mitglied der Sachverständigenkommission und erläutert in ihrem Beitrag das Modell sowie die Ziele und Anforderungen, die sich daraus für eine geschlechtergerechte Gestaltung von Vereinbarkeitspolitik ergeben. Im zweiten Beitrag lassen wir den Blick nach Europa schweifen. Wir haben Frau De Lathouwer von der flämischen Regierung zum Gutscheinmodell für haushaltsnahe Dienstleistungen in Flandern interviewt. Das Gutscheinmodell ist ein belgisches Politikinstrument, welches der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dient und gleichzeitig aus gleichstellungspolitischer Perspektive hochinteressant ist. Haushalte können staatlich subventionierte Gutscheine erwerben, die sie gegen haushaltsnahe Dienstleistungen – beispielsweise Einkaufen, Reinigen, Bügeln – bei zertifizierten Dienstleistern einlösen können. Das Gutscheinsystem dient einerseits dazu, Haushalte von Sorgearbeit zu entlasten. Andererseits soll auf diese Weise der informelle Markt eingedämmt und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen werden. Auf Seite 9 stellt sich außerdem das spanische Institut für Frauen und Chancengleichheit vor – ein wichtiger gleichstellungspolitischer Akteur in Spanien.

Das Team der Beobachtungsstelle wünscht Ihnen eine interessante Lektüre.



<sup>3</sup> Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840: 24.

<sup>4</sup> Weiterführende Informationen zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung finden Sie u. a. auf der Website zum Gleichstellungsbericht: <https://www.gleichstellungsbericht.de/>.

## Gleichstellungspolitische Anforderungen an Vereinbarkeitspolitik: Wie kann die Abkehr vom Zuverdiener-Modell partnerschaftlich gestaltet werden?

Beitrag von Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Mitglied der Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Die Bilanz des Zweiten Gleichstellungsberichts für die Bundesregierung ist eindeutig: Das Ziel der Geschlechtergleichstellung ist in Deutschland weiterhin nicht erreicht. Dies zeigt sich im Erwerbsleben, in der Unterpräsenz von Frauen in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, in der Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit, aber auch im Bereich der Alterssicherung. Der Erste Gleichstellungsbericht (2011) hat dazu bereits eine umfangreiche Bestandsanalyse vorgenommen, konsistente Politikkonzepte für mehr Gleichstellung angemahnt und verschiedene Umsetzungsschritte empfohlen. Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Gutachtens für den Zweiten Gleichstellungsbericht hat diese Überlegungen aufgenommen, konzeptionell deutlich erweitert und eine Vielzahl von konkreten Handlungsempfehlungen abgeleitet. Ihre Analyse bezieht sich dabei nicht allein auf den Gender Pay Gap oder den Gender Pension Gap. Vielmehr wurde auf der Basis der aktuellen Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamtes eine neue Kennzahl entwickelt – der Gender Care Gap. Er weist aus, dass Frauen im Durchschnitt täglich 52,4 Prozent mehr unbezahlte Arbeit für andere leisten als Männer; in Paarhaushalten mit Kindern liegt der Gender Care Gap sogar bei 83,3 Prozent. Es handelt sich um gesellschaftlich notwendige Sorgearbeit für Kinder, um die Pflege von Angehörigen, um ehrenamtliche Arbeit und um sachbezogene Hausarbeit. Diese Zeitbindungen für Haushalt, Familie und Ehrenamt, aber auch die Tatsache, dass Frauen im Schnitt geringere Stundenlöhne und Lebenserwerbseinkommen erzielen als Männer, münden in eine Lohn- und Sorge-Lücke. Diese ist als ein Zeichen ungleicher Verwirklichungschancen zu bewerten.

### Erwerbs- und Sorgearbeit zusammendenken

Bekanntlich ändern sich die Lebenslagen von Menschen über den Lebensverlauf hinweg. Deshalb ist es das Ziel von konsistenter Gleichstellungspolitik, Frauen und Männer in ihren jeweiligen Lebenssituationen zu unterstützen, und zwar insbesondere in Übergangsphasen. Denn wie die Forschung wiederholt belegt hat, erweisen sich die Übergänge im Lebensverlauf und die damit einhergehenden Entscheidungen als Statuspassagen mit erheblichen, oft nicht vorhergesehenen Auswirkungen auf die Verwirklichungschancen von Frauen und Männern im weiteren Lebensverlauf. Eine sehr große Relevanz für die Gleichstellung der Geschlechter hat der Übergang von der Partnerschaft zur Elternschaft: die Geburt eines Kindes oder die Aufnahme eines Kindes, etwa durch Adoption oder Pflegschaft. Viele Nachteile, die Eltern in ihrer beruflichen Entwicklung im Lebensverlauf haben, hängen damit zusammen, dass sie die vielfältigen Anforderungen der Elternschaft, der Erwerbsarbeit, der Pflege und auch der Selbstsorge während wichtiger Lebensphasen mühsam ausbalancieren müssen. Sie treffen in diesen Lebensphasen Entscheidungen, die nicht nur von persönlichen Vorlieben und den verfügbaren Ressourcen bestimmt werden, sondern von einer Vielzahl weiterer Rahmenbedingungen. Diese führen derzeit zu evidenten Risiken im weiteren Lebensverlauf in Form verminderter Aufstiegschancen, reduzierter Einkommen und geringer Renten für diejenigen, die die Hauptverantwortung für Sorgearbeit übernehmen. Es sind nach wie vor ganz überwiegend Frauen, die diese Nachteile treffen. Aber auch für Männer bringen geschlechterstereotype Arbeitsteilungsmuster durchaus Einschränkungen in ihren Verwirklichungschancen mit sich.

Das Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht betont, dass Erwerbs- und Sorgearbeit zusammengedacht werden müssen. Deshalb wird die gesellschaftliche Organisation von Erwerbsarbeit **und** von Sorgearbeit in den Blick genommen – und zwar sowohl von privat und unbezahlt geleisteter als auch von bezahlter Sorgearbeit. Eine Kernfrage lautet: Wie kann Sorgearbeit gleichstellungsorientiert gestaltet wer-



den? Der Begriff der Sorgearbeit (englisch „care“ bzw. „care work“) umfasst dabei alle Tätigkeiten der Pflege, Zuwendung und Versorgung für sich und andere. Obwohl jede Gesellschaft und jede Volkswirtschaft auf diese lebens- und überlebensnotwendigen Tätigkeiten angewiesen ist, wurden sie historisch abgewertet und unsichtbar gemacht. Sach- und personenbezogene Sorgearbeit wird bis heute nicht als Gegenstandsbereich der Ökonomie angesehen und schon gar nicht konsequent in die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen integriert.<sup>5</sup>

Eine zukunftsorientierte Geschlechterpolitik muss die Frage überzeugend beantworten, wie künftig organisiert und gewährleistet werden kann, dass Menschen bereit sind, generative Sorgearbeit für Kinder und für unterstützungsbedürftige Mitglieder der Gesellschaft zu übernehmen. Diese Bereitschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für ein wirtschaftlich und gesellschaftlich intaktes Gemeinwesen. Lebenslauftheoretisch gesehen geht es deshalb um die Auflösung der traditionell nach Geschlecht getrennten Lebenswege und um eine Neujustierung sämtlicher den Lebenslauf begleitende Institutionen, sodass die Verbindung von Bildungs-, Erwerbs- und Sorgearbeit als Grundmuster der Biografie einer Person – und zwar unabhängig vom Geschlecht – in unterschiedlichen Mischungen und mit flexiblen Übergängen gelebt werden kann.

## Unterschiedliche Leitbilder und ihre Folgen für die Verwirklichungschancen

Staatliche Regelungen, Politik, Recht und gesellschaftliche Normen folgen meist – implizit oder explizit – bestimmten Vorstellungen von Geschlecht und Arbeitsteilungsmustern. Lange Zeit haben sich in der Bundesrepublik staatliche Regelungen, Institutionen und kulturelle Orientierungen am Leitbild des „Familienernährers“ orientiert. Diesem Leitbild gemäß wird Sorgearbeit weitgehend privat organisiert, d. h. in Paar- und Familienbeziehungen; ein „Alleinvertreter“ lebt hierfür in einer „Versorgerehe“ mit einer „Hausfrau“ zusammen, welche die private Sorgearbeit übernimmt. Mit dem steigenden Bildungsniveau von Frauen hat sich dieses Leitbild in den letzten Jahrzehnten in Richtung „Zuverdienst“ verändert. Aus gleichstellungspolitischer Sicht bedeutet dies jedoch lediglich eine Variation des Familienernährer-Modells. So bleibt für den meist männlichen Familienernährer weiterhin kaum Zeit für die Familie und die meist weibliche Zuverdienerin kann trotz der Last, Teilzeiterwerbsarbeit und familiäre Sorgearbeit vereinbaren zu müssen, kaum eine substanzielle Erwerbsbiografie aufbauen, ihre eigene Existenz sichern und sich beruflich entwickeln. Das Modell der „universellen Erwerbstätigkeit“ („adult worker model“) wiederum sieht für alle Personen eine Vollzeiterwerbstätigkeit vor, ohne zu berücksichtigen, dass sich Menschen auch in einem bestimmten Umfang um die eigenen Kinder oder pflegebedürftige Angehörige kümmern oder einen Teil der Hausarbeit selbst erledigen wollen.

Beide Modelle beschränken die Verwirklichungschancen vieler Menschen.

## Das Erwerb-und-Sorge-Modell



Die Sachverständigenkommission schlägt deshalb eine neue Variante vor und verwendet dafür den Begriff „Erwerb-und-Sorge-Modell“ (englisch: „earner-carer-model“). Viele junge Frauen und Männer erwarten heute, dass sie sich nicht nur gleichberechtigt im Berufsleben einbringen können, sondern auch, dass der Beruf das Private nicht vollständig

dominiert. Frauen wollen sich beruflich entwickeln und in allen Branchen und auf allen Ebenen tätig sein können. Männer wollen Sorgearbeit leisten können, ohne dabei ste-



© shutterstock\_387274861

<sup>5</sup> Allenfalls erfolgen separate Berechnungen von Satellitensystemen zur Haushaltsproduktion.

reotypisierender Abwehr zu begegnen. Beide wollen nicht in ökonomische Sackgassen geraten. Das Erwerb-und-Sorge-Modell soll unabhängig vom Geschlecht gelebt werden können. Dafür sind konsistente Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen ermöglichen, gleichberechtigt an der Erwerbsarbeit teilzuhaben, ohne dafür auf private Sorgearbeit verzichten zu müssen. Das Erwerb-und-Sorge-Modell heißt auch: Die nachweislich bestehenden Probleme der Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sind keine Privatangelegenheiten, die von den Einzelnen „irgendwie“ bewältigt werden müssen. Stattdessen gilt es, Rahmenbedingungen herzustellen, die es ermöglichen, ein Erwerb-und-Sorge-Modell ohne Überforderung leben zu können. Die Handlungsempfehlungen im Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht sind darauf ausgerichtet.

## Das Gutscheinsystem für haushaltsnahe Dienstleistungen in Flandern

Interview mit Lieve De Lathouwer, PhD, Abteilung für Arbeit und Sozialökonomie der flämischen Regierung

*Frau De Lathouwer, in Belgien haben Haushalte seit einigen Jahren die Möglichkeit, staatlich subventionierte Gutscheine zu erwerben, die sie für haushaltsnahe Dienstleistungen einlösen können. Bitte beschreiben Sie kurz den Kontext des Gutscheinsystems für haushaltsnahe Dienstleistungen.*

Im Laufe ihres (Arbeits-)Lebens stehen die meisten Menschen mehr als einmal vor der Herausforderung, Beschäftigung und familiäre Aufgaben verbinden zu müssen, vor allem weil es in Belgien üblich ist, dass beide Partnerinnen und Partner berufstätig sind. Das System der Dienstleistungsgutscheine ist eine Maßnahme, die einerseits auf die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort abzielt und es andererseits Familien ermöglichen soll, haushaltsnahe Dienstleistungen – wie beispielsweise Reinigen, Bügeln, Einkaufen – zu einem angemessenen Preis zu erwerben. Die Gutscheine sind dabei das Instrument, mit denen das Programm finanziert und organisiert wird. Das System wurde am 1. Januar 2004 eingeführt und gilt seitdem in ganz Belgien. Seit Juli 2014 sind die Regionen für das Gutscheinprogramm zuständig. Seit dem 1. Januar 2015 wird diese Aufgabe in Flandern von der Abteilung für Arbeit und Sozialökonomie der flämischen Regierung erfüllt (vorher vom belgischen Arbeitslosenversicherungsfonds RVA).

*Wie funktioniert das Gutscheinsystem in Flandern genau?*



Kurz gesagt: Die Bürgerinnen und Bürger können subventionierte Gutscheine kaufen, mit denen sie haushaltsnahe Dienstleistungen erwerben können. Fünf Akteursgruppen sind in dieses Programm involviert. Davon spielen drei Akteursgruppen – die Nutzerinnen und Nutzer, die Dienstleistungsunternehmen und die Erbringerinnen und Erbringer der Dienstleistungen – eine wichtige operative Rolle. Die beiden

weiteren Akteure sind die Regionalregierungen und Sodexo. Sodexo ist der private Auftragnehmer, der die Gutscheine ausstellt und den administrativen Prozess koordiniert. Die Regionalregierung subventioniert die Gutscheine.

Die **erste Akteursgruppe** sind die Nutzerinnen und Nutzer. Sie müssen sich bei Sodexo registrieren und können dann 400 Gutscheine für je neun Euro pro Kalenderjahr erwerben. Ein Gutschein entspricht dabei einer Stunde Unterstützung im Haushalt. Weitere 100 Gutscheine pro Jahr können zu einem Preis von zehn Euro pro Stunde erworben werden. Alleinerziehende und beeinträchtigte Menschen können insgesamt 2000 Dienstleistungsgutscheine pro Jahr erwerben. In der Region Flandern erhalten die Nutzerinnen und Nutzer für die ersten 156 Gutscheine zusätzlich eine Steuererstattung von 30 Prozent. In Wallonien und der Region Brüssel sind diese Erstattungen mit



zehn Prozent bzw. 15 Prozent geringer. Zu den Dienstleistungen im Haus, die mit den Gutscheinen erworben werden können, gehören Reinigung (inklusive Fenster), Wäschewaschen und Bügeln oder Kochen. Zu den Dienstleistungen außerhalb des Hauses gehören Einkäufe, Transporte für mobilitätseingeschränkte Menschen sowie Wäsche- und Bügelarbeiten in Wäschereien.

Die **zweite Akteursgruppe** sind die Dienstleistungsunternehmen, die die Erbringerinnen und Erbringer der Dienstleistungen beschäftigen und als Mittler zwischen diesen und den Nutzerinnen und Nutzern fungieren. Es können verschiedene Arten von Unternehmen als Dienstleistungsunternehmen akkreditiert werden: gewerbliche Unternehmen einschließlich Zeitarbeitsfirmen, gemeinnützige und Non-Profit-Unternehmen, Kommunen und lokale Sozialämter. 2017 erhielten die Dienstleistungsunternehmen 22,69 Euro für jeden genutzten Dienstleistungsgutschein. Die Gutscheine in Flandern wurden also zu 72 Prozent subventioniert: Die Regierung zahlte je Stunde 16,39 Euro (bei eingerechneter Steuererstattung), während die Nutzenden 6,30 Euro zahlten. Neben den Subventionen können Dienstleistungsunternehmen – wie jedes andere Unternehmen auch – Lohnkostenzuschüsse in Anspruch nehmen, zum Beispiel für die Beschäftigung von Menschen, die benachteiligten Gruppen angehören.

Die **dritte Akteursgruppe** sind die Erbringerinnen und Erbringer der Dienstleistungen, das heißt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Dienstleistungssektor. Diese haben einen Arbeitsvertrag mit einem akkreditierten Dienstleistungsunternehmen, nicht mit den individuellen Haushalten, die die Gutscheine nutzen. Die Gehälter werden in Tarifverhandlungen von den Sozialpartnern verhandelt. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt es keine Eintrittsvoraussetzungen. Sie können vor der Beschäftigung arbeitslos/arbeitsuchend, nicht erwerbstätig sowie in Rente gewesen oder einer anderen Arbeit nachgegangen sein. Ein hoher Prozentsatz war vorher nicht erwerbstätig (34 %) oder in einer anderen Beschäftigung tätig (39 %). Deutlich weniger waren vorher arbeitslos oder bezogen andere Sozialleistungen (23 %). Das System bringt daher in erster Linie Nichterwerbspersonen in Beschäftigung, insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund.

#### **Warum wurde das Dienstleistungsgutscheinsystem eingeführt? Was sind seine Hauptziele?**

Mit dem Programm werden drei Ziele verfolgt: a) Die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf soll unterstützt werden, damit die Nutzerinnen und Nutzer dem Arbeitsmarkt mit mehr Zeit zur Verfügung stehen; b) (menschenwürdige) Arbeitsplätze sollen geschaffen werden für gering qualifizierte Personen, die Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden; c) der informelle Markt (Schwarzmarkt) für haushaltsnahe Dienstleistungen soll bekämpft werden, wodurch dem Staat zusätzliche Einnahmen entstehen.

Die Einführung des Systems muss im größeren Kontext der belgischen Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik gesehen werden. Eine Herausforderung für jede soziale Beschäftigungspolitik ist es, den Ausbau gering qualifizierter Beschäftigung voranzutreiben, zunehmende Einkommensungleichheiten zu vermeiden und dabei den Staatshaushalt ausgeglichen zu halten (Cantillon, 2016). Da es in Belgien keinen politischen Konsens darüber gibt, dass die Antwort auf dieses Trilemma darin besteht, die relativ hohen Brutto-Mindestlöhne zu senken oder flexiblere Arbeitsplätze zu schaffen, liegt die Alternative in hoch subventionierten Arbeitsplätzen. Mit dem Dienstleistungsgutscheinsystem wurde somit ein neuer, (hoch) subventionierter heimischer Dienstleistungsmarkt geschaffen.

Das System wird weitgehend akzeptiert: 77 Prozent der (belgischen) Bevölkerung kennen es (Haigner et al., 2009). Und es erfreut sich großer Beliebtheit, sowohl bei den Nutzerinnen und Nutzern als auch bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Im Jahr 2016 haben 668.066 flämische Haushalte insgesamt für 81,8 Milliarden Euro Dienstleistungsgutscheine bei 1.473 Dienstleistungsunternehmen eingelöst (das sind 24 Prozent aller Privathaushalte in Flandern). 88.334 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren im



Rahmen des Gutscheinsystems beschäftigt und arbeiteten durchschnittlich 2,4 Stunden pro Woche pro Familie (die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können für mehrere Haushalte arbeiten). Dabei wurden die Gutscheine trotz der Wirtschaftskrise vermehrt in Anspruch genommen. Die Bruttokosten betragen 1.296,5 Milliarden Euro (davon 177,3 Millionen Euro für den Steuervorteil). Studien haben ergeben, dass bis zu 40 Prozent der Bruttokosten des Staates refinanziert werden (Zahlen von Idea Consult aus dem Jahr 2012).

### **Welche Auswirkungen haben die Dienstleistungsgutscheine für die Nutzerinnen und Nutzer und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?**

Die Regelung fördert günstige haushaltsnahe Dienstleistungen zu einem Preis, der es vielen Haushalten ermöglicht, haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die größte Nutzergruppe (43 %) sind Paare mit Kindern, 26 Prozent sind Paare ohne Kinder, sechs Prozent sind Alleinerziehende und ein durchaus hoher Anteil (21 %) sind Single-Haushalte. Ein Kritikpunkt ist, dass die Gutscheine hauptsächlich von Familien aus der Mittelschicht genutzt werden und das Instrument somit eher gut gestellten Haushalten zugutekommt (Marx & Vandelannoote, 2014). Durch diese kostengünstige Delegation von Hausarbeit an Dritte können Haushaltsmitglieder (51 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer sind Frauen) eher einer Erwerbsarbeit nachgehen. Es ist allerdings nicht bekannt, ob sie ihre wöchentliche Arbeitsstundenzahl aufgrund der Nutzung der Gutscheine steigern. Es ist auch nicht bekannt, ob und in welchem Maß das Programm die Verteilung der Hausarbeit zwischen den Geschlechtern beeinflusst hat. Der hohe Anteil an (älteren) Single-Haushalten, die die Gutscheine nutzen, deutet jedoch darauf hin, dass das System nicht nur für Personen in der Erwerbsphase interessant ist, sondern auch für ältere Menschen. Das System kann sie dabei unterstützen, weiterhin selbstbestimmt im eigenen Zuhause zu leben.

Unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind 98 Prozent weiblich, 93 Prozent in Teilzeit angestellt und 42 Prozent haben einen Migrationshintergrund. Im Jahr 2013 lag der durchschnittliche Stundenlohn bei 11,06 Euro. Es ist hervorzuheben, dass dies deutlich über dem gesetzlich festgelegten Mindestlohn in Belgien liegt (Idea Consult, 2014). Allerdings stellen die Entgelte aufgrund der häufigen Beschäftigung in Teilzeit eher Zusatzeinkünfte für die Haushalte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar. Die Mehrheit dieser lebt in einer Partnerschaft (53 Prozent leben als Paar mit Kindern, 21 Prozent ohne Kinder). Alleinerziehende sind unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern überrepräsentiert (15 Prozent in diesem Sektor, im Vergleich zu acht Prozent in allen Sektoren zusammen). In vielerlei Hinsicht haben sich die Arbeitsbedingungen von Erbringerinnen und Erbringern haushaltsnaher Dienstleistungen im Vergleich zu ihren Arbeitsbedingungen vor der Einführung des Gutscheinsystems deutlich verbessert. Die meisten waren zuvor informell und ohne Zugang zu Sozialleistungen tätig und daher anfällig für Forderungen einzelner Arbeitgeber. Es gibt Hinweise auf eine höhere Beschäftigungsquote für gering qualifizierte Frauen, jedoch sind die Zahl neugeschaffener „Netto“-Arbeitsplätze sowie der Umfang möglicher Mitnahme- und Verdrängungseffekte unklar. Ebenso ist weiterhin offen, ob das Programm kosteneffizienter ist als andere Arbeitsmarktpolitiken. Zu diesem Zweck wird gerade eine Studie durchgeführt. Auch in Bezug auf das Ziel, informelle Arbeit zu bekämpfen, gibt es keine verlässlichen Daten. Es wäre zu erwarten, dass der durchaus konkurrenzfähige Preis der Gutscheine (6,30 Euro/Stunde) zu einer signifikanten Verlagerung von informeller Arbeit hin zu angemeldeter Arbeit beiträgt. Umfragen zeigen aber, dass lediglich acht Prozent der Nutzerinnen und Nutzer sagen, dass sie vorher haushaltsnahe Dienstleistungen informell in Anspruch genommen haben. Es ist davon auszugehen, dass dieser Prozentsatz bei älteren Nutzergruppen deutlich höher liegt. Bisher durchgeführte Studien erlauben es nicht, korrekte Annahmen darüber zu treffen, wie der informelle Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen ohne diese Regelung aussehen würde.



© Shutterstock\_145271383

### **Bibliografie**

- Cantillon, B. (2016), De Staat van de Welvaartsstaat, Acco.
- Haigner, S. D. et al. (2009), Acceptance and perceived prevalence of the Belgium service voucher system, Research Project, Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung mbH.
- Idea Consult (mehrere Jahre), Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen. Eindrapport, Brussels: Idea Consult.
- Marx, I.; Vandelannoote, D. (2014), Matthew runs amok the Belgian service voucher scheme, IZA discussion paper No. 8717.



Zusammenfassend lässt sich sagen: Das flämische (belgische) Gutscheinprogramm für haushaltsnahe Dienstleistungen ist ein innovatives Instrument zur Nutzung des Beschäftigungspotenzials im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen sowie zur Verbesserung der Work-Life-Balance.

## Das spanische Institut für Frauen und Chancengleichheit stellt sich vor

Das spanische Institut für Frauen und Chancengleichheit (IWEQ) unterstützt seit 1983 die Förderung von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft. Es ist eine autonome Abteilung des Staatssekretariats für Gleichstellung<sup>6</sup> und in besonderer Weise damit betraut, die Gleichstellung der Geschlechter und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Leben zu fördern. Zu seinen Aufgaben gehört außerdem, aktive Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsbefähigung von Frauen, der Erwerbstätigkeit von Frauen und der selbstständigen Erwerbstätigkeit zu unterstützen sowie die Anwendung des Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen und der praktischen Anwendung zu fördern und zur Verhütung und Beseitigung aller Arten von Diskriminierung beizutragen. Das IWEQ setzt sich dafür ein, die effektive Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz und in der Wirtschaft zu fördern, den Gender Pay Gap zu beseitigen sowie die berufliche Förderung von Frauen und ihren Zugang zu Führungspositionen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor zu verbessern. Ferner befasst sich das IWEQ mit der Anerkennung von herausragenden Leistungen in Gleichstellungsfragen in Betrieben sowie der Förderung von Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und einer besseren Aufteilung der Haushalts- und Betreuungsaufgaben zwischen Frauen und Männern. Das IWEQ ist auch die nationale Gleichbehandlungsstelle im Rahmen der EU-Richtlinien zur Geschlechtergleichstellung (Richtlinien 2010/41 über selbstständige Erwerbstätigkeit, 2006/54 über Arbeits- und Beschäftigungsfragen und 2004/113 über Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen). Weitere Informationen finden Sie auf der [Website des IWEQ](#).

## Projektkonzeption

Die Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa ist ein Projekt des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS). Das ISS unterhält zwei Projektbüros in Frankfurt a. M. und in Berlin. Die Finanzierung der Beobachtungsstelle erfolgt durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

- 6 *Das Staatssekretariat für Gleichstellung wiederum ist dem Ministerium für Präsidentschaft, Parlamentarische Beziehungen und Gleichstellung angegliedert.*

## Impressum

### Herausgeber und Redaktion:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.  
Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa  
Benjamin Landes (Direktor)  
**Hausanschrift:**  
Zeilweg 42  
60439 Frankfurt a. M.  
V. i. S. d. P.: Benjamin Landes  
E-Mail: [info@iss-ffm.de](mailto:info@iss-ffm.de)

*Diese Publikation ist eine Veröffentlichung der „Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa“.*  
[www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu](http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu)

*Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 11018 Berlin, gefördert wird. Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autorin/Autor.*

### Träger der Beobachtungsstelle:

Projektteam Frankfurt und Berlin:  
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

**Gestaltung:** [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

**Übersetzung:** Tim Steins

**Erscheinungsdatum:** September 2018

*Diese Publikation kann bezogen werden bei:  
[www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/newsletter.html](http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/newsletter.html)  
Der Inhalt und die Gestaltung des Newsletters der Beobachtungsstelle sind urheberrechtlich geschützt. Die Verwendung von Artikeln ist erwünscht, allerdings bitten wir Sie, uns vorab kurz formlos darüber zu informieren und die Autorinnen und Autoren sowie die Beobachtungsstelle als Quelle zu nennen.*

### Bildnachweise in der Reihenfolge wie im Text:

Fotolia\_114726670  
markusspieske / [www.photocase.com](http://www.photocase.com)  
kallejipp/[www.photocase.com](http://www.photocase.com)  
Fotolia\_39697117  
shutterstock\_387274861  
Fotolia\_93960274  
shutterstock\_1057868798  
shutterstock\_32651023  
shutterstock\_414458419  
shutterstock\_145271383