

Wege zu mehr Beschäftigung

Wann rechnet sich die Haushaltshilfe?

Eine Einschätzung möglicher Arbeitsmarktwirkungen der Steuerförderung und des Haushaltsscheck-Verfahrens

In aller Kürze

- Seit 1. Januar 1997 können die Kosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer Haushaltshilfe bis zu einem Höchstbetrag von 18.000 DM pro Jahr als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer abgesetzt werden. Mit dem Haushaltsscheck wurde zudem das Meldeverfahren bei der Sozialversicherung vereinfacht.
- Ab einem Grenzsteuersatz von 40 Prozent deckt die dadurch erzielbare Steuerersparnis den Gesamtsozialversicherungsbeitrag, der vom Arbeitgeber-Haushalt zu zahlen ist. Finanzielle Belastungen durch Urlaub, Lohnfortzahlung oder Feiertage werden nicht ausgeglichen.
- Um ein Potential von 500 bis 600 Tausend sozialversicherungspflichtig beschäftigter Haushaltshilfen zu erschließen, bedarf es also weiterer Überlegungen zur Verbesserung der Fördermöglichkeiten.



500.000 bis 600.000 Beschäftigungspotential

Haushaltsscheck
— Neu: 18.000 DM Sonderausgaben-Höchstbetrag nutzen! —

derzeit 34.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Wenn Sie jemanden im Haushalt beschäftigen, erhalten Sie jetzt bei der Einkommensteuer einen Sonderausgaben-Höchstbetrag von bis zu 18.000 DM. Und für die Sozialversicherung verwenden Sie einfach den Haushaltsscheck.

Die neuen Ausgaben des IABkurzberichts im Überblick

- Nr. 2 **Umfang, Struktur und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung**
31.1.96 Eine Bestandsaufnahme
- Nr. 3 **Studierende suchen mehr Nähe zur Arbeitswelt**
21.3.96 Berufliche Erfahrung und Orientierung von Studenten und Studentinnen in West- und Ostdeutschland
- Nr. 4 „Strukturelles“ Kurzarbeitergeld
30.5.96 **Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument unter der Lupe**
Umfang, Entwicklung und konzeptionelle Schlußfolgerungen
- Nr. 5 **Die Absicherung von Arbeitern und Angestellten nach dem Kündigungsschutzgesetz**
24.6.96
- Nr. 6 **Langzeitarbeitslosigkeit in Europa**
27.6.96 Entwicklung, Ursachen und Strategien ihrer Bekämpfung
- Nr. 7 **Strategien für mehr Beschäftigung**
2.8.96 Simulationen bis 2005 am Beispiel Westdeutschland
- Nr. 8 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 1
12.8.96 **Demographische Entwicklung und rechtliche Grundlagen**
- Nr. 9 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 2
13.8.96 **Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand 1980-1995**
- Nr. 10 Frühverrentung und Beschäftigung - Teil 3
14.8.96 **Prognose 2000: Zahl der älteren Arbeitskräfte bleibt hoch**
Neue Frührentenregelungen zeigen wenig Wirkung auf Arbeitsmarkt und Rentenversicherung
- Nr. 11 **Ausbildungsstellenmarkt für junge Frauen und Männer faktisch immer noch gespalten**
27.8.96
- Nr. 1 Beschäftigungswunder USA
14.2.97 **Viel Licht und viel Schatten**
- Nr. 2 Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge?
12.5.97 **Auf die Gegenfinanzierung kommt es an**
Aus Beschäftigungsgewinnen können sogar Verluste werden
- Nr. 3 **Viele Studierende sorgen sich um ihre berufliche Zukunft**
24.6.97 Ergebnisse einer Befragung im Wintersemester 1994/1995

*Die Reihe **IABkurzbericht** gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den "**Veröffentlichungen**" des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IABkurzbericht

Nr. 4 / 5.8.1997

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik

Monika Pickel

Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

ISSN 0942-167X

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104, D-90327 Nürnberg

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen
Kurzbbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Knut Emmerich, Tel. 0911/179-3010

Rechte: Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

*Wege zu mehr Beschäftigung***Wann rechnet sich die Haushaltshilfe?**

Eine Einschätzung möglicher Arbeitsmarktwirkungen der Steuerförderung und des Haushaltsscheck-Verfahrens

Einleitung

Der Mikrozensus 1995 weist in privaten Haushalten 117 000 Erwerbstätige aus, darunter 38 000 geringfügig Beschäftigte. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer belief sich 1995 nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit auf lediglich 34 000. Andere Quellen weisen bei der geringfügigen Beschäftigung wesentlich höhere Zahlen aus, da sie den „Graubereich“ besser erfassen und auch gelegentlich anfallende kurzfristige Beschäftigung mit einbeziehen, wie Ferienarbeit von Schülern oder Studenten. So kam das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in einer 1992 durchgeführten Studie auf 761 000 haupt- und 285 000 nebenberuflich geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen und des damit verbundenen Potentials für die Schaffung neuer und die Umwandlung informeller und geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse bestand Handlungsbedarf. Außerdem kann angesichts der zunehmenden Zahl von Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden, steigender Erwerbsbeteiligung der Frauen und steigender Bevölkerungsanteile der Älteren von einem ebenfalls steigenden Bedarf an hauswirtschaftlichen Dienstleistungen ausgegangen werden.

Mit dem Jahressteuergesetz 1997 wurden die Rahmenbedingungen für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privaten Haushalten erheblich verbessert. Es entfielen die Restriktionen der Regelung aus dem Jahre 1989, die die steuerliche Begünstigung noch auf Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person, Ehepaare mit mindestens zwei Kindern unter zehn Jahren und Allein-erziehende mit einem Kind in diesem Alter beschränkte. Außerdem wurde der Sonderausgabenabzug von 12 000 auf 18 000 DM angehoben. Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte sind beide

Aspekte relevant. Der mit der Förderung eingeführte Haushaltsscheck dient der Vereinfachung des Meldeverfahrens bei der Sozialversicherung und der Zahlung der entsprechenden Beiträge. Das Förderkonzept orientiert sich weitgehend an dem französischen „Chèque-Emploi-Service“, der 1994 eingeführt wurde. In Frankreich sind allerdings Handwerksleistungen einbezogen und der Dienstleistungsscheck kann auch verwendet werden, wenn die Haushaltshilfe neben dem Entgelt noch Arbeitslosenunterstützung bezieht.

Anspruchsberechtigte Haushalte

Durch die Neuregelung können de facto alle Haushalte die Steuervergünstigung in Anspruch nehmen. Allein durch die Einbeziehung der Ein-Kind-Haushalte und die Aufhebung des Alterskriteriums der Kinder wurde die Zahl der Haushalte um 11,2 Mio Haushalte erweitert. Haushaltshilfen werden jedoch nicht nur von Familien mit Kindern nachgefragt. Das Ifo Institut stellte auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels 1994 auch eine hohe Nutzung bei Ein- und Zweipersonenhaushalten fest, die nach der amtlichen Statistik auf rund 23 Mio Haushalte zu veranschlagen sind. Durch den Wegfall der Restriktionen wurden also zusätzlich weit über 30 Mio Haushalte in den Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte einbezogen. Entscheidend ist jedoch, wieviele dieser Haushalte sich eine sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfe finanziell leisten können und wollen.

Die Förderung aus der Sicht der privaten Haushalte

Durch den Sonderausgabenabzug von DM 18 000 werden die privaten Haushalte als Arbeitgeber gleichgestellt mit anderen Arbeitgebern, die Lohn-

zahlungen - allerdings unbegrenzt - als betrieblichen Aufwand steuerlich geltend machen können. De facto führt der Sonderausgabenabzug zu einer Senkung der Lohnkosten sozialversicherungspflichtig beschäftigter Haushaltshilfen. Er wirkt sich umso stärker aus, je höher der Grenzsteuersatz ist, zu dem der Haushalt besteuert wird.

Zu prüfen ist zunächst, ab welchem Grenzsteuersatz sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer Haushaltshilfe steuerlich „rech-net“. Für den mit dem Jahressteuergesetzes 1997 einge-

führten Haushaltsscheck ergibt sich folgende Rechnung: Das Verfahren sieht vor, daß der Gesamtsozialversicherungsbeitrag (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung¹⁾ in voller Höhe vom Arbeitgeber zu übernehmen ist. Diese Zusatzkosten machen rund 42% aus, so daß dem Haushalt bei einer Lohnzahlung von DM 18 000 Gesamtausgaben von jährlich DM 25 560 entstehen. Diesen Ausgaben ist die vom Grenzsteuersatz abhängige Steuerersparnis gegenzurechnen (vgl. Tabelle).

Steuerwirkungen des Sonderausgabenabzugs von DM 18 000 nach Haushaltstypen

Zu versteuerndes Jahreseinkommen	Grenzsteuersatz	Steuerersparnis pro Jahr (DM) ¹⁾	Ausgaben nach Steuern (DM)	Zahl der Haushalte ²⁾
Single / Ehepaare 60 000 / 120 000	35%	6 772	18 788	ca. 500 Tsd
Single / Ehepaare 75 000 / 150 000 und höher	40% und höher	7 740	17 820	ca. 500-600 Tsd
<i>darunter</i> Single / Ehepaare 120 000 / 240 000 und höher	53%	10 255	15 305	ca. 210 000 Tsd

1) Incl. 7,5% Solidaritätszuschlag

2) Statistisches Bundesamt, FS 14, R.7.1. Einkommensteuer 1989, Wiesbaden 1995

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Tabelle zeigt, daß ab einem Grenzsteuersatz von 40% ein Anreiz besteht, Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen. Bei einem Grenzsteuersatz von 40% entspricht die Steuerersparnis in etwa dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag. Unterstellt man einen Stundenlohn für informelle Tätigkeit in der Schattenwirtschaft von DM 15,- und eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Haushaltshilfe von 25 Stunden, so stellen sich Haushalte mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von DM 75 000 (Ledige) bzw. 150 000 (zusammenveranlagte Ehepaare) bei Nutzung des Haushaltsscheckverfahrens unter Kostengesichtspunkten nicht schlechter als bei einem informellen Arbeitsvertrag. Bei höheren Grenzsteuersätzen ist die Steuerersparnis - zumindest bis zur beabsichtigten Steuersenkung im Rahmen der Steuerreform 1999 - entsprechend höher, die Arbeitskosten wür-

den weiter gesenkt und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einer Haushaltshilfe würde bereits bei einer niedrigeren Wochenarbeitszeit attraktiv. Diese einfache Rechnung berücksichtigt allerdings nicht die (teilweise schwer abzuschätzenden) arbeitsrechtlich bedingten Kosten wie Urlaubsanspruch, Urlaubsgeld, bezahlte Feiertage, Umlagen für Entgeltfortzahlung im Mutterschutz und Krankheitsfall.

¹ Ab 1.4.1997 wurde die „Kurzzeitigkeitsgrenze“ des AFG von 18 auf 15 Stunden reduziert. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind bereits ab einer Arbeitszeit von 15 Stunden wöchentlich bzw. einem Arbeitsentgelt von mehr als DM 610,- (alte Bundesländer) bzw. DM 520,- (neue Bundesländer) zu entrichten.

Die Förderung aus Arbeitnehmersicht

Kosten-Nutzen Überlegungen spielen auch beim Arbeitnehmer eine Rolle. Er müßte sich zumindest finanziell genauso gut stellen wie bei geringfügiger oder informeller Beschäftigung. Das kann im Einzelfall bedeuten, daß der Arbeitgeber auch die anfallende Lohnsteuer übernehmen muß. Maßgeblich für die Höhe der Lohnsteuer ist die Steuerklasse der Haushaltshilfe. In vielen Fällen dürfte es sich um die Lohnsteuerklasse V (Verheiratete Haushaltshilfe mit einem niedrigeren Einkommen als der Ehepartner) handeln, für die Lohnsteuer bereits ab einem Monatsverdienst von DM 176.- anfällt. In Steuerklasse I (ledig und kinderlos) fällt dagegen erst ab einem Monatsverdienst von DM 1 481.- Lohnsteuer an. Für den Fall geringfügiger Beschäftigung hat Schwarze den Zusammenhang zwischen Besteuerung und Arbeitsangebot verheirateter Frauen mit Daten des Sozioökonomischen Panels nachgewiesen. Beim Übergang aus einem informellen Arbeitsverhältnis spielt schließlich eine Rolle, welche öffentlichen Transferleistungen dem Arbeitnehmer ggf. mit der Übernahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verloren gehen. Es ist jedoch auch eine wesentlich komplexere Güterabwägung denkbar, die sich nicht nur auf die finanziellen Aspekte der Tätigkeit als Haushaltshilfe beschränkt.

Beschäftigungseffekte der Förderung

In welchem Umfang es durch den Sonderausgabenabzug zu einer Umwandlung von informellen Arbeitsverhältnissen in formelle oder zur Schaffung zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kommt, ist aufgrund der Datenlage nur ungenügend zu beantworten. So läßt sich die Zahl der Haushalte, für die sich eine Haushaltshilfe steuerlich rechnet, nur grob schätzen. Die Statistik der Haushalte und Familien gibt nur monatliche Nettoeinkommen an. Sie ist wenig aussagefähig, da in den meisten Tarifbereichen ein dreizehntes oder vierzehntes Monatsgehalt gezahlt wird. Außerdem werden Haushaltsnettoeinkommen von über DM 7 500 nicht mehr gesondert ausgewiesen. Die Einkommensteuerstatistik schließlich enthält in ihrer aktuellsten Fassung Daten aus dem Jahr 1989. Ne-

ben mangelnder Aktualität hat sie in dieser Frage den Nachteil, daß sie nicht nach Haushaltsgrößen differenziert. Trotz solcher Schwächen liefert sie die besseren Informationen, weshalb sich auch das RWI in einer Expertise für das Wirtschaftsministerium Nordrhein-Westfalen auf diese Datenbasis stützt. Für Ein- und Zwei-Personen Haushalte mit einem Grenzsteuersatz von 40% und höher ergibt sich ein Potential in einer Größenordnung von 500 000 bis 600 000 Haushalten (vgl. *Tabelle*). In welchem Umfang diese Haushalte bereits Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig, geringfügig oder informell beschäftigen, ist nicht bekannt. Für eine Abschätzung des noch unausgeschöpften Potentials an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen müßte man dies aber wissen.

Für die Beurteilung der Arbeitsmarktwirkungen der Maßnahme ist jedoch nicht der Brutto-, sondern der Nettobeschäftigungseffekt entscheidend, also die zusätzliche Beschäftigung, die ausschließlich auf die steuerliche Förderung zurückzuführen ist. Zu mehr Beschäftigung würde es einerseits dann kommen, wenn Haushalte ihre Verhaltensweisen ändern und vormals selbst geleistete Hausarbeiten erstmals durch eine Haushaltshilfe erledigen lassen. Dasselbe gilt andererseits, wenn durch die Regelung **informelle** Arbeitsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige umgewandelt werden. Dagegen kommt es zu keiner zusätzlichen Beschäftigung, wenn durch die Neuregelung lediglich eine Umwandlung von **geringfügiger** in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stattfindet (Substitutionseffekt). In diesem Fall entstehen aber, wie mit der Förderung intendiert, neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit entsprechend positiven Wirkungen auf die Sozialhaushalte. Dieser Aspekt ist anders zu beurteilen als die Reduzierung des Zusatzeffektes der Förderung durch Mitnahmeeffekte. Sie liegen vor, wenn der Sonderausgabenabzug nur von Haushalten in Anspruch genommen wird, die bereits eine sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfe beschäftigen. Zu bedenken ist außerdem, daß es sich bei den neu entstehenden Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten hauptsächlich um Teilzeitarbeitsplätze handelt, da der zeitliche Bedarf der meisten Haushalte erfahrungsgemäß bei rund 5 Stunden pro Woche liegen dürfte. Hierbei ist nicht

auszuschließen, daß mehrere dieser Teilzeitarbeitsplätze von einer Person besetzt werden. Der Umfang der Verdrängung von Arbeitsplätzen in Reinigungsfirmen dürfte als gering einzuschätzen sein, da diese Betriebe in erster Linie auf Großhaushalte spezialisiert sind.

Diese Punkte sind bei der Beurteilung bisheriger Schätzungen zum Beschäftigungseffekt des Sonderausgabenabzugs zu bedenken. Soweit Untersuchungen vorliegen, gehen sie davon aus, daß als potentielle Arbeitgeber Haushalte mit einem Grenzsteuersatz ab 40% in Frage kommen, deren Zahl sich auf 500 bis 600 Tausend beläuft.

Im Falle eines **unbegrenzten** Abzugs der Sonderausgaben rechnet das Ifo-Institut mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 214 000. Abzüglich der bereits realisierten 34 000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse würden also rund 180 000 zusätzliche Jobs geschaffen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ausführungen machen deutlich, daß es unter den gegebenen Förderbedingungen eine beachtliche Zahl von immerhin rund 500 000 bis 600 000 privaten Haushalten gibt, die als Arbeitgeber für sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfen in Frage kommen. Die mit der Förderung verbundenen Beschäftigungseffekte werden dagegen als eher gering eingeschätzt, was durch bisherige Erfahrungsberichte bestätigt wird. Gründe sind der nach wie vor bestehende organisatorische Aufwand und Unsicherheiten hinsichtlich der arbeitsrechtlich bedingten Kosten, die durch die Steuervergünstigung nicht oder nur teilweise abgedeckt werden. Insofern wäre es konsequent, wenn der Gesamtaufwand für eine Haushaltshilfe steuermindernd geltend gemacht werden könnte, wie das beim Personal von Arbeitgebern im allgemeinen der Fall ist. Als weitere Barriere ist der zeitliche Bedarf der privaten Haushalte zu nennen, der in der Regel weit unter 25 Stunden pro Woche liegen dürfte. Hier könnten Dienstleistungsagenturen eine Lösung sein², die den Verwaltungsaufwand als Arbeitgeber übernehmen und die unterschiedlichen

Beschäftigungsbedarfe der Haushalte bündeln. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Beschäftigungswirkungen steuerlicher Interventionen von einer Änderung bestehender Verhaltensweisen abhängen, die erst mit teilweise erheblichen zeitlichen Verzögerungen wirksam werden und kurzfristig kaum beeinflussbar sind.

Darüber hinaus wären weitere Inzidenzwirkungen der neuen Regelung noch im einzelnen zu überprüfen. Aus Arbeitnehmersicht hat der Haushaltscheck den Vorteil, daß damit ein kostengünstiger Zugang zu den gesetzlichen Krankenkassen geschaffen wurde. Außerdem können unter bestimmten Voraussetzungen fehlende Beschäftigungszeiten für Rentenanwartschaften nachgeholt werden. Die damit verbundenen Wirkungen auf die Sozialhaushalte sind bei Abschätzung der Programmwirkungen durchaus relevant, jedoch im Moment nicht abzuschätzen. Da sich die Inanspruchnahme erst ab einem bestimmten Grenzsteuersatz rechnet, kommt es außerdem zu Verteilungswirkungen, die ebenfalls zu bedenken sind. Das Verfahren bietet außerdem Möglichkeiten zur (legalen) Steuerkürzung durch wechselseitige Verträge in der Verwandtschaft oder im Bekanntenkreis. Aus dem Blickwinkel der Steuersystematik werden schließlich die privaten Haushalte als Arbeitgeber mit anderen Beschäftigern gleichgestellt. Experten halten dies für bedenklich, da Aufwendungen der privaten Lebensführung steuerlich nicht berücksichtigungsfähig sind. Das Handelsblatt rechnet in seiner Ausgabe vom 26.2.1997 aus diesem Grund mit einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Eine steuerlich unbedenkliche Alternative wäre, statt des Arbeitgebers den Arbeitnehmer zu subventionieren. Entsprechende Konzepte werden unter dem Stichwort „negative Einkommensteuer“ und „Bürgergeld“ bereits seit einiger Zeit diskutiert. Entsprechende Vorschläge wurden vom Institut der Deutschen Wirtschaft im Zusammenhang mit kommunalen Dienstleistungsagenturen entwickelt.

² Im Gesetzgebungsverfahren zum Jahressteuergesetz 97 wurde ein Änderungsantrag der SPD Bundestagsfraktion abgelehnt, der eine Förderung der Beschäftigung in privaten Haushalten durch Dienstleistungsagenturen vorsieht.