

„Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“

Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit

Autorin und Autoren des Berichts

Andrea Kirchmann, Dr. Andreas Koch, Michel Kusche und
Marcel Reiner

Endbericht - Zusammenfassung

Tübingen, Juni 2019

Forschungsprojekt „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“

IAW-Projektteam:

Diplom-Volkswirtin Andrea Kirchmann

Dr. Andreas Koch

Diplom-Soziologe Michel Kusche

Marcel Reiner M.A.

Unter Mitarbeit von Sean McAuliffe und Carla Schnurr.

Unterauftragnehmer

SOKO Institut GmbH Bielefeld

Ritterstr. 19

33602 Bielefeld

Dr. Henry Puhe

Tel.: 0521 5242-100

E-Mail: puhe@soko-institut.de

Kontaktpersonen:

Dipl.-Volkswirtin Andrea Kirchmann
Projektleitung

Tel: 07071 9896-33

Fax: 07071 9896-99

E-Mail: andrea.kirchmann@iaw.edu

Dr. Andreas Koch
Stellvertretende Projektleitung

Tel: 07071 9896-12

Fax: 07071 9896-99

E-Mail: andreas.koch@iaw.edu

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.

Schaffhausenstraße 73

72072 Tübingen

www.iaw.edu

Juni 2019

Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Ziel der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Modellprojekts „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“ war es, Erkenntnisse über die Umsetzung und Wirkungen des Modellprojekts an den beiden beteiligten Agenturstandorten zu gewinnen sowie Verbesserungsbedarfe zu identifizieren und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Durch die Kombination qualitativer und quantitativer Untersuchungsmethoden sowie durch die Einbeziehung der Perspektive aller in die Umsetzung involvierten Akteure wurden sowohl die Konzeption als auch die Inhalte und die Prozesse umfassend in den Blick genommen und analysiert.

Zum Zweck der Untersuchung wurden zum einen insgesamt 29 qualitative Interviews mit an der Projektorganisation und -umsetzung beteiligten Akteuren sowie mit Dienstleistungsunternehmen und teilnehmenden Personen geführt und mittels wissenschaftlicher Methoden inhaltsanalytisch ausgewertet. Zum anderen wurde eine standardisierte Online-Befragung durchgeführt. Diese Befragung richtete sich sowohl an Personen, die im Rahmen des Modellprojekts an einer oder mehreren Beratungen teilgenommen haben, ohne dass es zu einer Ausgabe oder Einlösung von Gutscheinen kam, als auch an Personen, die Gutscheine erhalten und eingelöst haben. An dieser Befragung nahmen insgesamt 133 Personen teil. Eine weitere Datenquelle stellten die Monitoring-Daten dar, die von den beteiligten Agenturen erhoben wurden.

Das Modellprojekt

Mit dem Modellprojekt sollte zum einen erprobt werden, ob durch einen finanziellen Zuschuss in Form eines Gutscheins für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen die Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Beruf erleichtert werden kann und es damit zu einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsvolumens bei den Teilnehmenden kommt. Zudem sollte durch die monetäre Unterstützung verhindert werden, dass berufstätige Personen aufgrund von Familienaufgaben ihre Arbeitszeit reduzieren und gegebenenfalls sogar ihre Beschäftigung aufgeben müssen. Zum anderen sollte das Modellprojekt zur Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen beitragen und in diesem Bereich mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglichen.

Das Modellprojekt war als Erprobung innovativer Ansätze gemäß § 135 SGB III angelegt und wurde gemeinsam vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), von der Regionaldirektion Baden-Württemberg der Bundesagentur für Arbeit, vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg und dem Diakonischen Werk Württemberg gefördert. Die Umsetzung des Modellprojekts erfolgt im Zeitraum März 2017 bis Februar 2019 an zwei baden-württembergischen Agenturstandorten.

Die Teilnehmenden

Der Personenkreis, der am Modellprojekt teilgenommen hat, ist überwiegend weiblich, mit einem Durchschnittsalter von 42 Jahren und hat in beinahe allen Fällen Kinder. In Bezug auf die schulischen und beruflichen Bildungsabschlüsse sowie auf die ausgeübten Berufe zeigt sich, dass das Modellprojekt von einem breiten, vielfältigen Personenkreis genutzt wurde. Allerdings zeigte sich auch, dass zahlreiche Teilnehmende tendenziell eher höher qualifizierte Berufe ausüben.

Der Zugang der Teilnehmenden zum Modellprojekt und die Ansprache der Teilnehmenden erfolgte mittels vielfältiger und teils kreativer Maßnahmen. Während zu Beginn der Projektlaufzeit primär aktive Maßnahmen wie beispielsweise die direkte Ansprache von Kundinnen und Kunden der Agentur für

Arbeit zur Gewinnung von Teilnehmenden genutzt wurden, entwickelte das Projekt im Verlauf eine Eigendynamik, die dazu führte, dass sich Interessierte proaktiv in den beteiligten Agenturen meldeten. Zudem erfolgte die Akquisition von Teilnehmenden auch über die Ansprache von Betrieben und Einrichtungen, die Personen beschäftigten, auf welche die Förderkriterien zutreffen könnten.

Wesentliche Gründe für eine Teilnahme am Modellprojekt waren eine bessere Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Beruf durch die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen sowie die Beibehaltung des Beschäftigungsumfangs und der finanzielle Anreiz. Als Ursachen für eine Nicht-Einlösung von Gutscheinen wurden vor allem die Höhe der Gutscheine, die von den Befragten als nicht ausreichend eingestuft wurde, sowie Probleme bei der Suche nach einem geeigneten Dienstleistungsunternehmen identifiziert. Gründe für eine generelle Ablehnung von Gutscheinen waren zum einen grundsätzliche Vorbehalte zur Öffnung des privaten Haushalts für unbekannte, fremde Personen; zum anderen eine spezifische Werteorientierung (insbesondere im ländlich geprägten Milieu), wonach Tätigkeiten im Haushalt entweder eigenverantwortlich oder in Kooperation mit Familienmitgliedern wahrgenommen werden, nicht aber an Dritte ausgelagert werden.

Die Nutzung der Gutscheine

Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen hat im Rahmen des Modellprojekts erstmalig haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch genommen, auch wenn dies teils bereits im Vorfeld in Erwägung gezogen wurde.

Die erfolgreiche Suche nach einem Dienstleistungsunternehmen war Voraussetzung für eine Nutzung der Gutscheine. Der überwiegenden Mehrheit der dazu befragten Personen war dies in den ersten zwei Wochen nach Beginn der Suche gelungen. Problematisch war jedoch, ein Unternehmen zu finden, das über die erforderlichen Kapazitäten und zeitlichen Ressourcen verfügt. Als zentraler Weg für das Finden eines Dienstleistungsunternehmens hat sich eine Liste erwiesen, in der sämtliche am Modellprojekt teilnehmenden Dienstleistungsunternehmen aufgeführt sind und die den Teilnehmenden von den Beratungsfachkräften der Modellagenturen ausgehändigt wurden.

Hemmende Faktoren bezüglich der Auftragserteilung und der fortlaufenden Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen waren die unterschiedlichen Erwartungen der Teilnehmenden und Dienstleistungsunternehmen in Bezug auf Qualität und Erbringung der Dienstleistungen. Als Erfolgsfaktor wiederum erwiesen sich Empathie und Flexibilität der Unternehmen gegenüber den Erwartungen der Teilnehmenden.

Die Mehrheit der Teilnehmenden lösten die Gutscheine jeweils bei einem (einzigen) Unternehmen ein; erfolgte ein Wechsel, dann war die Unzufriedenheit mit der Qualität der erbrachten Dienstleistung der wesentliche Grund.

Aufgrund der unterschiedlichen Bedarfe der am Modellprojekt teilnehmenden Personen war sowohl eine sehr intensive Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen (15 oder mehr Stunden pro Monat) als auch eine weniger intensive Nutzung (weniger als zehn Stunden pro Monat) festzustellen. Die Gutscheine wurden vor allem für die Reinigung der Wohnräume und für Tätigkeiten wie Bügeln oder Waschen eingesetzt. Insgesamt konnten durch das Modellprojekt die Bedarfe der Teilnehmenden an haushaltsnahen Dienstleistungen gedeckt werden. Wenn zusätzlicher Bedarf gesehen wurde, dann in Bereichen, die nicht förderfähig waren, wie beispielsweise in der Kinderbetreuung.

Als wesentliche Faktoren, die die Nutzung von Gutscheinen erschwerten, stellten sich die geringe regionale Abdeckung sowie das insgesamt zu geringe Angebot an Dienstleistungsunternehmen heraus.

Die Dienstleistungsunternehmen

Am Modellprojekt haben insgesamt 54 Dienstleistungsunternehmen teilgenommen; hierbei handelt es sich mehrheitlich um kleine und mittlere Unternehmen. Unternehmen in den Bereichen Ambulante soziale Dienste & Altenpflegeheime sowie allgemeine Gebäudereinigung bildeten den Großteil der am Modellprojekt beteiligten Unternehmen. Unternehmen, die originär der Kategorie Haushaltsnahe Dienstleistungen zugeordnet werden können, waren eher die Ausnahme.

Die Ansprache der Dienstleistungsunternehmen erfolgte über verschiedene Kanäle. Hierbei haben sich vor allem die Akquisetätigkeiten der beteiligten Agenturen und die persönliche Ansprache von Unternehmen als erfolgreiche Wege herauskristallisiert.

Als besonderes Hemmnis im Rahmen der Gewinnung von Unternehmen hat sich vor allem die projektspezifische Vorgabe erwiesen, dass ausschließlich Unternehmen mit überwiegend sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Modellprojekt teilnehmen können. Das Angebot an Unternehmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten oder diese in ihr Portfolio aufnehmen können, ist an den beteiligten Standorten sehr gering. Durch das oben genannte Kriterium wurde diese Auswahl noch weiter eingeschränkt. Außerdem waren Privathaushalte als Zielmarkt für größere Unternehmen, die vor allem im Segment Gebäudereinigung zu finden sind, nur bedingt attraktiv.

Gründe für eine eher ablehnende Haltung gegenüber dem Modellprojekt waren auch die Befürchtungen bezüglich eines erhöhten bürokratischen Aufwandes im Zuge des Abrechnungsverfahrens sowie die langen Anfahrtswege zu den Haushalten in den ländlichen Regionen. Als Hemmnis hat sich zudem die Planungsunsicherheit erwiesen, da für die Dienstleistungsunternehmen nicht bekannt war, welche Kapazitäten zu welchem Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die im Rahmen der Evaluation befragten Unternehmen verfolgten mit der Teilnahme am Modellprojekt unterschiedliche Ziele: So waren einerseits betriebswirtschaftliche Überlegungen wie die Akquise neuer Kundschaft ausschlaggebend für eine Teilnahme; andererseits wurden aber auch kundenorientierte oder soziale Ziele verfolgt, wie die Bedarfe von Haushalten zur zusätzlichen Unterstützung zu decken.

Die Wirkungen des Modellprojekts auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Beruf

Bezüglich des Ziels der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Beruf konnte eine positive Wirkung erreicht werden. Der mit Abstand am häufigsten genannte ausschlaggebende Grund für die Teilnahme am Modellprojekt war ein großer Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen, um Beruf und Familienaufgaben zu vereinbaren. Da am Modellprojekt überwiegend Frauen mit Kindern und einem Durchschnittsalter von 42 Jahren teilgenommen haben, kann davon ausgegangen werden, dass bei dieser Gruppe eine besonders hohe Belastung an der Schnittstelle von Beruf und Familie vorliegt. Dies spiegelt sich auch in den Interviews wider. So wird akteursübergreifend berichtet, dass Teilnehmende beim Eintritt in das Modellprojekt an der Belastungsgrenze waren und die Inanspruchnahme von Gutscheinen wesentlich zur Entlastung beigetragen hat, was auch zu einer höheren Lebensqualität geführt hat.

Die Wirkungen des Modellprojekts auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsvolumens bzw. die Vermeidung einer Reduzierung der Arbeitszeit der Teilnehmenden

Auch beim Ziel Vermeidung einer Reduzierung der Arbeitszeit konnte eine positive Wirkung erreicht werden. Neben einer besseren Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Beruf war ein wesentlicher Grund für eine Teilnahme am Modellprojekt, dass ohne die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen eine Reduktion des Beschäftigungsumfangs unumgänglich gewesen wäre. Das entscheidende Förderkriterium war bei nahezu der Hälfte der befragten Personen die Beibehaltung des Umfangs der bisherigen Erwerbstätigkeit. Allerdings fanden im Rahmen des Modellprojekts kaum Integrationen in Arbeit, das heißt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit statt. Da die meisten Teilnehmenden aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis am Modellprojekt teilgenommen haben, konnte das angestrebte Ziel, die Erwerbsbeteiligung zu steigern, nur in wenigen Fällen realisiert werden. Es kann zudem keine eindeutige Tendenz festgestellt werden, ob das Modellprojekt nachhaltige Effekte auf das Arbeitsvolumen der Teilnehmenden haben wird. Zwar erwartet knapp ein Drittel der Befragten keine Änderungen ihres Arbeitsvolumens nach Beendigung des Modellprojekts; bei nahezu der Hälfte der Befragten besteht jedoch eine Unsicherheit darüber, wie sich ihre Beschäftigungssituation entwickeln wird.

Die Wirkungen des Modellprojekts auf das Nutzungsverhalten von haushaltsnahen Dienstleistungen

In Bezug auf ein weiteres Ziel des Modellprojekts, die Teilnehmenden zur Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen zu motivieren, ist ebenfalls von einer positiven Wirkung auszugehen. Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen hat im Kontext des Modellprojekts erstmalig haushaltsnahe Dienstleistungen bezogen. Daher ist naheliegend, dass das Modellprojekt für die erstmalige Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen ursächlich war. Die in der Konzeption angestrebte nachhaltige Wirkung des Modellprojekts, das heißt eine weitere Inanspruchnahme nach dem Ende des Modellprojekts ohne Förderung, ist jedoch anzuzweifeln. Die Mehrheit der Befragten schließt eine weitere Nutzung von haushaltsnahen Dienstleistungen nach Ende des Modellprojekts aus; ein knappes Drittel zieht eine Nutzung in reduziertem Umfang in Betracht.

Die Wirkungen des Modellprojekts auf die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Bereich der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen

Die Frage, inwieweit das Modellprojekt zur Schaffung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den teilnehmenden Unternehmen, also im Bereich der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen, beigetragen hat, kann im Rahmen dieser Evaluation nicht beantwortet werden. Um die Wirkung des Modellprojekts auf die Beschäftigungssituation von Beschäftigten in den beteiligten Unternehmen untersuchen zu können, wäre eine standardisierte Befragung aller am Modellprojekt teilnehmenden Dienstleistungsunternehmen erforderlich gewesen. Eine solche Befragung war im Evaluationsauftrag nicht vorgesehen. Dennoch liefern die Interviews mit den Unternehmen und den umsetzenden Akteuren Anhaltspunkte, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten, damit dieses Ziel erreicht werden kann. Die Überlegung, neues Personal einzustellen, spielte bei den befragten Unternehmen durchaus eine Rolle. Allerdings wäre hierfür eine als ausreichend bewertete Steigerung der Nachfrage erforderlich, sodass sich Neueinstellungen betriebswirtschaftlich rechnen würden. Eine solche Planungssicherheit konnte durch das Modellprojekt aufgrund der auf zwei Jahre begrenzten Laufzeit jedoch nicht gewährleistet werden. Auch das Nutzungsverhalten der Teilnehmenden nach Beendigung des Modellprojekts stellte für die Unternehmen einen großen Unsicherheitsfaktor dar.