



Institut für
empirische
Soziologie
an der
Universität
Erlangen-
Nürnberg

**Strukturen zur Bedarfsdeckung
haushaltsnaher Dienstleistungen –
Erkenntnisse aus Modellprojekten
in Bayern**

(Sozialwissenschaftlicher Teil)

**Clemens Kraetsch, M.A.
Dr. Stefan Zapfel
Thomas Rossnagel**

Forschungsbericht

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1 Zusammenfassung	4
2 Hintergrund und Aufgaben	6
3 Methodik	9
4 Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analyse	11
4.1 Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen.....	11
4.2 Dienstleistungsspektrum.....	16
4.3 Nutzung und Finanzierung.....	18
4.4 Personal	29
4.5 Qualitätssicherung.....	36
4.6 Fazit: Erfolgreiche Modellprojekte mit strukturellen Hindernissen.....	41
4.7 Erkenntnisse aus den Expertinnen- und Experteninterviews	43
5 Schlussfolgerungen	47
6 Handlungsempfehlungen	51
6.1 Staatliche Ebene	51
6.2 Kommunale Ebene	52
6.3 Anbieter	52
Literatur	54
Anhang	59

1 Zusammenfassung

Im Rahmen der Studie „Strukturen zur Bedarfsdeckung haushaltsnaher Dienstleistungen – Erkenntnisse aus Modellprojekten in Bayern“ wurde das Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen anhand der zwei Modellkommunen „Dienstleistungszentrum für haushaltsnahe Dienstleistungen der Marktgemeinde Erkheim“ und „Mehrgenerationenhaus Markt Weidenbach“ sowie der Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE) untersucht.

Es besteht in den Modellkommunen und der AOVE eine hohe, bisher nicht abgedeckte Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen. Durch das Qualitätsmanagement-Handbuch, diverse Schulungen und qualifiziertes Leitungspersonal wird eine hohe Qualität des Angebots gewährleistet.

Große Probleme zeigen sich jedoch besonders bei der Personalrekrutierung bzw. -fluktuation und der Finanzierung: Tatsächlich können die Modellprojekte die Nachfrage nicht mit ihrem verfügbaren Personal abdecken. Außerdem wechselt das Personal häufig (in Erkheim und Weidenbach 50% oder höher). Viele potentiellen Bewerber/innen verfügen zudem entweder nicht über die notwendigen Qualifikationen oder haben eher wenig Interesse an der Tätigkeit, welche hauptsächlich aus Reinigungsleistungen besteht. Das Erbringen dieser Leistungen wird als wenig attraktiv eingestuft. Da die Bezahlung in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gering ist, ziehen – wie es scheint – viele potentielle Arbeitskräfte Schwarzarbeit aus finanziellen Gründen vor. Die Vorteile von sozialversicherungspflichtiger Arbeit sind vielen Beschäftigten kaum bewusst bzw. für viele nicht von Bedeutung.

Die Schwierigkeiten bei der Kostendeckung ergeben sich zu großen Teilen daraus, dass nur eine begrenzte Anzahl von Haushalten, die die haushaltsnahen Dienstleistungen privat bezahlen müssen, bereit ist, die angemessenen Kosten der (legalen) haushaltsnahen Dienstleistungen zu zahlen. Hinsichtlich eines kostendeckenden Satzes für die Erbringung der Dienstleistungen ist die Situation in den Fällen ‚entspannter‘, in denen unterstützungsbedürftige ältere Personen seit 2017 bis zu 125 Euro pro Monat über die Pflegekassen mit inzwischen einem Satz von 24,96 Euro pro Stunde abrechnen können.

Kooperationen mit örtlichen Unternehmen sind bisher nicht zustande gekommen. Die Hoffnung, durch Vertragsabschlüsse mit Unternehmen die Finanzierung der Dienstleistungszentren

tren tragfähiger zu machen, hat sich bis jetzt nicht erfüllt. Ohne eine weitere Förderung werden die Gemeinden Markt Erkheim und Markt Weidenbach daher ihr Angebot kurz-/mittelfristig entweder gar nicht oder nur in sehr reduzierter Form aufrechterhalten können.

Als mögliche Lösungsansätze bieten sich in Bezug auf die Personalschwierigkeiten zum einen finanzielle Unterstützung beispielsweise in Form von Lohnkostenzuschüssen oder öffentlichen Förderungen an und zum anderen gezielte Öffentlichkeitsarbeit. Durch Imagekampagnen könnte eine Sensibilisierung bezüglich der Anforderungen solcher Arbeiten geschaffen und die Bereitschaft zur Erbringung von haushaltsnahen Dienstleistungen verbessert werden. Eine höhere Wertschätzung dieser Tätigkeiten wäre auch der Zahlungsbereitschaft der Nutzer förderlich. Diese wären auch durch finanzielle Erleichterungen womöglich eher dazu bereit, auf ein legales Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen zurückzugreifen. Zusätzlich wäre ein auf einen längeren Zeitraum ausgelegtes Gesamtkonzept, welches die hier aufgelisteten Schwierigkeiten in Angriff nehmen kann, den einzelnen und isolierten Lösungsversuchen vorzuziehen, um die Versorgungsengpässe bei den haushaltsnahen Dienstleistungen abmildern zu können.

2 Hintergrund und Aufgaben

Arbeit ist gesellschaftlich ungleich verteilt. Sichtbar wird das u.a. daran, dass trotz der voranschreitenden gesellschaftlichen Modernisierung die Aufgabenteilung und Verantwortungszuweisung für verschiedene Tätigkeiten immer noch spürbar nach der Geschlechtszugehörigkeit variiert (Flecker 2017: 23f.). Reproduktions- und Sorgearbeiten wie Kinderbetreuung, Erziehung, Pflege und hauswirtschaftliche Erledigungen werden nach wie vor in erster Linie informell von Familien und dort insbesondere von Frauen geleistet (Wittenberg 2013: 7; Pfannes & Schack 2015: 10; Ohrem 2015: 8). Gleichzeitig sinkt jedoch das Leistungs- und Versorgungspotential von Haushalten und der Verwandtschaftssysteme aufgrund von veränderten Geschlechtsrollenbeziehungen und gewandelten Gerechtigkeitsvorstellungen zur Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern, der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, fallenden Fertilitätsraten, der steigenden Zahl von Alleinerziehenden- und Single-Haushalten, der Pluralisierung von Familienformen, erhöhten Scheidungsraten, der wachsenden Professionalisierung hauswirtschaftlicher Tätigkeiten sowie des Verlusts hauswirtschaftlicher Fertigkeiten und Kenntnisse in Privathaushalten (Weinkopf & Hieming 2007: 8; Schäfers 2012: 108; Ristau-Winkler 2015: 15; Zapfel 2015: 5). Zusammen mit den gleichzeitig demographisch bedingt steigenden Versorgungs- und Pflegebedarfen sowie den begrenzten Rationalisierungsmöglichkeiten der „Care-Arbeit“ (Meier-Gräwe 2015b: 217; Aulenbacher et al. 2017: 161) kommt es immer häufiger zu einer Überforderung der finanziellen, zeitlichen und emotionalen Ressourcen von Familien (von Kardorff 2010: 717; Engelbert 2012: 97ff; Engels et al. 2017: 64). Zugangs- und Nutzungsverbesserungen haushaltsnaher Dienstleistungen sollen daher für Kompensation sorgen (Angermann & Eichhorst 2013: 11; Meier-Gräwe 2015a: 172; Weinkopf 2015: 62; Eigenhüller 2019: 7).

Vor diesem Hintergrund werden bereits seit längerem politische Konzepte und von Trägern haushaltsnaher Dienstleistungen innovative Strategien entwickelt, mit denen bestehende Versorgungsengpässe in diesem Bereich beseitigt werden sollen. Beispiele hierfür gibt es in Bund und Ländern. In Bayern gehören hierzu beispielsweise das „Dienstleistungszentrum für haushaltsnahe Dienstleistungen der Marktgemeinde Erkheim“ und das „Mehrgenerationenhaus Markt Weidenbach“, die als Modellkommunen im Verantwortungsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), Ref. A5, seit nunmehr

vier Jahren neue Organisationsformen für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen erproben. Sie versuchen auf regionaler Ebene und speziell im ländlichen Raum hauswirtschaftliche Dienstleistungen in Qualität und Umfang an veränderte Bedarfe anzupassen und hierfür geeignete Organisationsstrukturen zu etablieren (Zapfel 2015: 8).

Die beiden Modellkommunen wurden in der Vergangenheit bereits wissenschaftlich begleitet, im Rahmen der vom StMELF beauftragten Studie „Strukturen zur Bedarfsdeckung haushaltsnaher Dienstleistungen – Erkenntnisse aus Modellprojekten in Bayern“ wurden sie nun nochmals einer abschließenden Untersuchung unterzogen, damit der volle Umfang der Erfahrungen und Erkenntnisse der beiden Projekte nicht verloren geht und für künftige Vorhaben erhalten bleibt. Zusätzlich wurde auf Anfrage des Auftraggebers neben den beiden genannten Modellkommunen als ein weiteres Beispiel für ein öffentlich initiiertes Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen die Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE) in die Untersuchung mit einbezogen.

Im Fokus der Studie standen das bereitgestellte Leistungsangebot, die Nutzung und Qualität der angebotenen Leistungen, die Arbeitsorganisation der Modellkommunen, die Personalstruktur, die Finanzierung sowie die kommunalen Handlungsspielräume, welche hierfür zur Verfügung stehen. Aus den Untersuchungsergebnissen wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet und am Ende des Berichts dargestellt.

Im Einzelnen sollte die Studie folgende Fragen beantworten:

- (1) Wie gestalten sich der Aufbau und die Personalstruktur?
- (2) Welches Leistungsspektrum wird angeboten und nachgefragt?
- (3) Wie wird die Qualität der Leistungserbringung sichergestellt?
- (4) Sind die Kommunen befugt, haushaltsnahe Dienstleistungen zu erbringen oder Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Erbringung durchzuführen?
- (5) Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Passus „kommunale Daseinsvorsorge“ in der Bayerischen Gemeindeordnung (Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 BayGO) zu und welche Interpretationsmöglichkeiten gibt es hierfür?
- (6) Welcher Handlungsformen dürfen sich bejahendenfalls die Kommunen insoweit bedienen?

-
- (7) Welche Erkenntnisse in personeller, qualitativer, finanzieller und inhaltlicher Hinsicht lassen sich ableiten?
- (8) Welche Handlungsempfehlungen ergeben sich daraus für Kommunen und politische Entscheidungsträger sowie (zukünftige) hauswirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen?

Um die Aufgaben der Studie zu erfüllen, kamen sowohl qualitative als auch quantitative Methoden der empirischen Sozialforschung zum Einsatz. Auch wurden schon vorliegende Befunde aus den bereits durchgeführten Begleitstudien der Modellprojekte in die Untersuchung einbezogen.¹ Daneben wurde zur Klärung der Fragen 4 bis 6 ein Rechtsgutachten erstellt, das den sozialwissenschaftlichen Analyseteil mit juristischer Expertise ergänzt. Das Rechtsgutachten liegt diesem Bericht als separates Dokument bei.

¹ Zu den Modellkommunen wurden in den letzten Jahren zwei Begleitstudien erstellt: Zunächst die Studie zu „Konzeption von haushaltsnahen Dienstleistungen mit Schwerpunkt hauswirtschaftlicher Leistungsangebote im Rahmen ausgewählter Modellprojekte“, durchgeführt vom Institut für empirische Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (IfeS) (Zapfel 2015), danach „Service- und Beratungsstellen für haushaltsnahe Dienstleistungen“, erarbeitet vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Eigenhüller 2019).

3 Methodik

Um die Ziele der Studie „Strukturen zur Bedarfsdeckung haushaltsnaher Dienstleistungen – Erkenntnisse aus Modellprojekten in Bayern“ zu erfüllen, bediente sich der sozialwissenschaftliche Untersuchungsteil verschiedener Methoden:

- ❖ Literaturanalysen,
- ❖ problemzentrierten qualitativen Interviews mit Expert/innen und Vertreter/innen der Modellkommunen und einer überkommunalen Arbeitsgemeinschaft, welche seit Januar 2019 haushaltsnahe Dienstleistungen anbietet sowie
- ❖ einer quantitativ ausgerichteten Befragung von Leitungen der Dienstleistungszentren in Markt Weidenbach und Markt Erkheim.

Die Literaturanalysen dienten der Aufarbeitung des Forschungsstands im betreffenden Themenfeld wie auch der Entwicklung der in der Studie verwendeten Erhebungsinstrumente und der fachgerechten Interpretation der Untersuchungsergebnisse, die auf Basis der übrigen Analysen generiert wurden. Einbezogen wurde neben den Berichten der beiden bereits abgeschlossenen Begleitstudien eine Vielzahl von Fachpublikationen (Forschungsberichte, Sammelbänder, Monographien, Fachartikel usw.), die zu wesentlichen Teilen bereits ausführlich von Zapfel (2015) aufgearbeitet worden sind. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde diese Literaturlaufbereitung nochmals aktualisiert.

Die qualitativen Interviews wurden mit Expert/innen sowie dem Leitungspersonal der Modellkommunen und der Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE) geführt. Die Interviews bezogen sich mit Ausnahme spezieller rechtlicher und steuerlicher Angelegenheiten auf sämtliche Fragen, die dem Forschungsprojekt vorgegeben worden sind. Sie lieferten Interpretationshilfen für Informationen, die aus den beiden früheren Begleitstudien und der neu durchgeführten Datenerhebung in Erkheim, Weidenbach und der AOVE gewonnen und abgeleitet werden konnten. Die Vertreter/innen der Modellkommunen und der AOVE wurden qualitativ mit Hilfe eines Interviewleitfadens über die Organisation der Modellkommunen, die Personalstruktur, das Dienstleistungsangebot, den Leistungszugang, die Kundenbeziehungen, die Dienstleistungsnutzung, die Qualitätssicherung, die Finanzierung und bestehende Herausforderungen und Verbesserungsoptionen befragt.

Das Leitungspersonal der beiden Modellkommunen wurde zudem gebeten, einen Fragebogen zum Zweck statistischer Auswertungen auszufüllen, der für statistische Auswertungen zum Einsatz kam. Enthalten waren dort Fragen zum während der Förderung durch das StMELF eingesetzten Personal, differenziert nach verschiedenen Qualifikationsstufen und Anstellungsverhältnissen, zum Leistungsspektrum, zu in Anspruch genommenen Dienstleistungen, zu Qualitätssicherungsinstrumenten, zur rechtlichen Stellung der Organisationen sowie zur Finanzierung des Dienstleistungsangebots. Die Vertreterin der AOVE wurde lediglich qualitativ mit Hilfe eines Interviewleitfadens zu den weiter oben genannten Themen befragt.

Die beiden qualitativen Interviews mit dem Leitungspersonal in Markt Erkheim und Markt Weidenbach wurden im Februar 2019 telefonisch durchgeführt, das Telefoninterview zum Angebot der AOVE im März 2019.

Von den qualitativen Interviews wurden Transkripte angefertigt. Anschließend wurde auf Grundlage der Forschungsfragen ein Kodierschema entwickelt, mit dem der Datenkorpus thematisch kodiert wurde (vgl. hierzu Bartelheimer & Henke 2017: 84; Flick 2017: 402ff.). Anschließend folgten die qualitative und quantitative Datenauswertung.

Rechtliche und steuerliche Restriktionen sowie finanzielle Rahmenbedingungen unterschiedlicher Organisationsmöglichkeiten wurden anhand eines Rechtsgutachtens der Rechtsanwaltskanzlei Weissleder Ewer PartGmbH geklärt.

4 Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analyse

4.1 Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen

Allgemeiner Forschungsstand

Es gibt verschiedene Varianten, die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen rechtskonform zu gestalten: in Gestalt von selbständiger Erwerbsarbeit, durch Anstellung in Dienstleistungsbetrieben oder auf dem Wege abhängiger Beschäftigungsverhältnisse, bei denen der Privathaushalt, der eine solche Leistung beansprucht, die Arbeitgeberrolle übernimmt (Autzen & Stula 2015: 29).

Trotz der Fortentwicklung von steuerlichen Entlastungsmöglichkeiten, Meldevereinfachungen, Informationskampagnen, neuartigen Modellversuchen und Vermittlungserleichterungen für haushaltsnahe Dienstleistungen (Weinkopf 2017: 393; ILO 2017: 1) dominieren allerdings nach wie vor Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung das Feld (Scheiwe 2015: 39). Ein wesentlicher Grund dafür liegt im Preisvorteil, der sich einerseits aus den entfallenden Steuern und Abgaben, andererseits aus dem Umstand ergibt, dass ein Teil der Arbeiten von Personen ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und einem damit zusammenhängend mangelhaften rechtlichen und sozialen Verteidigungspotential erledigt wird (Gottschall & Schwarzkopf 2010: 12; Becker et al. 2012: 20; von der Malsburg & Isfort 2014: 2). Weitere Faktoren, die legalen Beschäftigungsformen entgegenstehen, sind Bedenken wegen administrativer Belastungen durch Formulare, Behördenkontakte und eine Verkomplizierung der Steuererklärung, zudem die partielle Unwissenheit über Meldemodalitäten, die Scheu von Privathaushalten, selbst die Arbeitgeberrolle zu übernehmen und die gesellschaftlich immer noch relativ breite Akzeptanz von Schwarzarbeit im häuslichen Umfeld (Wippermann 2011a: 60; Becker et al. 2012: 20; Steiner et al. 2012: 59). Negative Konsequenzen ergeben sich daraus nicht nur für den Staatshaushalt und die finanzielle Ausstattung der Sozialversicherung, sondern auch für die nicht legal Beschäftigten selbst sowie für die Haushalte, die solche Leistungen in Anspruch nehmen. So fehlt bei den Leistungsanbieter/innen der Unfallschutz, sie bauen über diese Art der Arbeit keine Leistungsansprüche in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung auf, sie sind weder kranken- noch pflegeversichert, sonst übliche Arbeitsstandards sind außer Kraft gesetzt und es stehen ihnen weder Kranken- noch Urlaubstage zu. Die Kund/innen andererseits besitzen keine offizielle Beschwerdemöglichkeit, es fehlt an Maßnahmen der Qualitätssicherung, die Suche

nach Personal gestaltet sich möglicherweise schwieriger, Vertretungsmöglichkeiten bei Krankheit oder Ausfällen aus anderen Gründen gibt es nicht, zudem können die beanspruchten Leistungen auch nicht steuerlich geltend gemacht werden (Becker et al. 2012: 20f). Darüber hinaus ist irreguläre Beschäftigung von einem Verbindlichkeitsdefizit für die Privathaushalte gekennzeichnet, das sich destabilisierend auf die Versorgungssicherheit – etwa von Pflegebedürftigen – auswirken kann (Rand et al. 2012).

Eine legale Alternative besteht darin, haushaltsnahe Dienstleistungen in Form von selbständiger Erwerbsarbeit zu erbringen. Anders als bei abhängigen Beschäftigungsverhältnissen müssen die Dienstleistungsanbieter/innen in diesem Fall die anfallenden Abgaben und Versicherungskosten in vollem Umfang selbst tragen. Im Vergleich zu irregulären Beschäftigungsformen und geringfügiger Beschäftigung, welche von staatlicher Seite geringer belastet wird, ist die selbständige Variante bei den finanziellen Kosten im Nachteil, weil höhere Stundenpreise angesetzt werden müssen, um auskömmlich zu sein. Erschwerend kommt hinzu, dass für Existenzgründungen in diesem Bereich kaum passende Beratungs- und Informationsangebote existieren und Gründungen durch Prestigeprobleme der Branche noch zusätzlich behindert werden (Rand et al. 2012: 35). Gelingt die Gründung dennoch, ist die Überlebensdauer der Betriebe in der Regel relativ gering (Reinecke et al. 2011: 10). Es leuchtet ein, dass vor diesem Hintergrund im betreffenden Tätigkeitsfeld nur wenige Selbständige anzutreffen sind (vgl. Becker et al. 2012: 18).

Eine andere verbreitete und rechtskonforme Option, die in den letzten Jahren beträchtlich an Bedeutung gewonnen hat, ist, die Tätigkeiten in Gestalt geringfügiger Beschäftigung auszuüben, bei der die Privathaushalte selbst die Arbeitgeberrolle übernehmen (Rand et al. 2012: 31). Hierbei nimmt das „Haushaltsscheckverfahren“ eine wichtige Rolle ein (European Commission 2012: 8f.), das es Privathaushalten erleichtern soll, den Arbeitgeberpflichten nachzukommen. Beim Haushaltsscheck handelt es sich um einen Vordruck, auf dessen Grundlage sowohl die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge als auch die Abbuchung der fälligen Zahlungen erfolgt. Mit Einführung des Verfahrens hat sich der organisatorische Aufwand der Privathaushalte deutlich reduziert. Er beschränkt sich seitdem auf die An- und Abmeldung des Personals, während die übrigen Verpflichtungen (Anmeldung bei der Unfallversicherung, Ab-

gabenberechnung etc.) an die Minijob-Zentrale delegiert werden, bei der die Personalmeldungen eingehen (Steiner et al. 2012: 16; Enste & Heldman 2017: 4). Da der zeitlichen Nutzung bei der geringfügigen Beschäftigung enge Grenzen gesetzt sind, kommt sie vorzugsweise für Haushalte in Betracht, deren Bedarfe zwar regelmäßig, aber in längeren zeitlichen Abständen anfallen (Rand et al. 2012: 4).

Eine weitere Möglichkeit, die betreffenden Arbeiten legal zu erledigen, ist es, professionelle Dienstleistungsbetriebe zu beauftragen, die für die Durchführung entweder Arbeitnehmer/innen geringfügig, in Teil- oder in Vollzeit bei sich beschäftigen oder externe Selbständige an die Auftraggeber/innen vermitteln (Autzen & Stula 2015: 29). Die Betriebe bündeln das Angebot, können ohne größere Schwierigkeiten Leistungen stundenweise anbieten, übernehmen Vermittlungsfunktion in Bezug auf den Einsatz von Arbeitskräften, senken wegen der entfallenden Suche der Haushalte nach geeigneten Haushaltshilfen deren Transaktionskosten und entbinden die Kund/innen von Arbeitgeberaufgaben (Steiner & Böhmer 2008: 14; Becker et al. 2012: 19). Die Privathaushalte müssen sich dadurch nicht um die Meldepflicht kümmern, für Beschwerden stehen ihnen feste Ansprechpartner/innen zur Verfügung und es werden Mindeststandards der Leistungsqualität garantiert (Reinecke et al. 2011: 11). Auch ist es im Normalfall ohne größere Probleme möglich, bei Krankheit oder Urlaub eine Vertretung zu organisieren (Becker et al. 2012: 33). Die Angestellten haben den Vorteil des Sozialversicherungsschutzes, partiell soziale Kontakte im Betrieb, womit Isolationsrisiken gesenkt werden, und es gibt mehr Möglichkeiten, Weiterbildungsangebote in Anspruch zu nehmen (Reinecke et al. 2011: 11). Die beruflichen Mobilitätsanforderungen bringen es zum Teil mit sich, dass die Mitarbeiter/innen einen Pkw benötigen – vor allem im ländlichen Raum. Die Unternehmen sind häufig kleinbetrieblich organisiert, decken in der Regel einen Gebietsradius von 30 Kilometern ab (Becker et al. 2012: 33ff.), sind selten auf bestimmte Kundengruppen spezialisiert, offerieren ihren Stammkund/innen stattdessen eine relativ breite Dienstleistungspalette und neigen kaum zu Kooperationen mit anderen Anbieter/innen (Becker et al. 2012: 64ff).

Eine Sonderrolle nehmen auf diesem Gebiet die Mehrgenerationenhäuser ein, die in Zusammenarbeit mit Freiwilligen Hilfen für verschiedene Lebenslagen bereitstellen, darunter auch haushaltsnahe Dienstleistungen. Zu diesem Zweck gehen sie oft dauerhafte und verbindliche Partnerschaften mit lokalen Leistungsanbieter/innen – etwa Tagesmüttern, Verbänden, Kultur-

und Bildungseinrichtungen, Stiftungen, Seniorenbüros, Pflegediensten, Jugendmigrationsdiensten, Jobcentern, Freiwilligenagenturen oder auch Medien- und Wirtschaftsunternehmen – ein (Steiner & Böhmer 2008: 17; BMFSFJ 2014a: 7) und lassen einige Arbeiten auch von ihren eigenen Mitarbeiter/innen erledigen. Sie bieten sowohl Leistungen, die direkt in den Mehrgenerationenhäusern, als auch solche, die bei den Hilfesuchenden zu Hause erbracht werden, an. Sie unterstützen Gruppen, die mit herkömmlichen Dienstleistungsangeboten oft nur schwer erreicht werden – etwa Menschen mit geringen finanziellen Ressourcen oder Personen mit Migrationsgeschichte – und spielen wegen des dünnen Anbieternetzes speziell im ländlichen Raum eine große Rolle für die Versorgung (Pfannes & Schack 2014: 40). Das Leistungsspektrum der Mehrgenerationenhäuser umfasst im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen die Kinderbetreuung, Hilfe bei Hausaufgaben, Haushalts- und Gartenarbeiten, Hol- und Bringdienste, Einkaufs- und Behördenbegleitung, Putzdienste, die Zubereitung von Mahlzeiten, die Unterstützung Älterer sowie vielfältige Beratungsangebote (BMFSFJ 2014a: 5ff).

Die weiter oben angeführten sozio-strukturellen Entwicklungen führen dazu, dass davon ausgegangen werden muss, dass haushaltsnahe Dienstleistungen in Zukunft zukünftig verstärkt nachgefragt werden und hier ein Wachstumsmarkt vorliegt (Zapfel 2015: 6). Allerdings hat sich auch in der Vergangenheit gezeigt, dass eine rein marktförmige Organisation nicht zu einem ausreichenden (legalen) und für breite Bevölkerungsschichten bezahlbaren Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen führt und somit Versorgungsengpässe fortbestehen. Deswegen wird schon seit Längerem von politischer Seite her versucht, mit innovativen Strategien und neuen Organisationsstrukturen bestehende Versorgungsengpässe zu beseitigen. Beispiele hierfür sind die in dieser Studie genauer betrachteten Versuche in Markt Erkheim, Markt Weidenbach und der Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE), haushaltsnahe Dienstleistungen durch in öffentlicher Trägerschaft befindliche Organisationen anzubieten.

Modellkommune Markt Weidenbach

Das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen in Markt Weidenbach ist organisatorisch in ein Mehrgenerationenhaus eingebettet, welches seit 2008 besteht. In der Einrichtung finden sich neben haushaltsnahen Dienstleistungen breit gefächerte weitere Angebote, etwa Geburtsvorbereitungskurse, Krabbelgruppen, Kinderbetreuungsangebote, die Mittags- und Hausauf-

gabenbetreuung von Schülern, Senioren-Demenz-Begleitungen, die Beratung pflegender Angehöriger, ein Jugendtreff, Angebote für Flüchtlinge sowie Nähkurse und eine Fahrradwerkstatt (die Leiterin beschrieb das Dienstleistungsspektrum unter anderem mit der Aussage „Von der Wiege bis zur Bahre ist alles dabei“). Im Mehrgenerationenhaus arbeiten zum Zeitpunkt der Befragung 30 Personen (18 ehrenamtliche und 12 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (davon 5 festangestellte für die Kindermittagsbetreuung)).

Von September 2016 bis August 2018 wurde von der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit, dem Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (StMAS) sowie dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) das Modellprojekt „Service- und Beratungsstellen für Haushaltsnahe Dienstleistungen“ an drei Standorten in Bayern durchgeführt. Mit Hilfe des Projekts sollte die Entwicklung eines legalen, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsmarkts für haushaltsnahe Dienstleistungen vorangebracht und v.a. durch die Entlastung von Tätigkeiten im Haushalt die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt erleichtert werden (siehe Eigenhüller 2019: 14ff.). Eine dieser Service- und Beratungsstellen war am Mehrgenerationenhaus in Markt Weidenbach angesiedelt. Im Rahmen dieses Modellprojekts wurde eine Mitarbeiterinnenstelle finanziert. Eine der Erwartungen war, dass im Förderzeitraum einige Arbeitslose oder Arbeitsuchende eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen aufnehmen würden. Weitere Ziele waren zum einen, dass durch eine Entlastung von Haushaltstätigkeiten Teilzeitarbeitskräfte, Berufsrückkehrer/innen sowie pflegende Angehörige entweder in den Beruf zurückkehren oder ihre Arbeitszeit ausweiten können, zum anderen, dass Qualitätsstandards und Qualifizierungen für haushaltsnahe Dienstleistungen entwickelt und bereitgestellt werden. Eine Bedingung bei der Förderung durch die Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit war, dass die Mitarbeiterinnen nicht als geringfügig Beschäftigte eingestellt werden, sondern im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses.

Modellkommune Markt Erkheim

Das Dienstleistungszentrum wurde zu Beginn der Förderung des Modellprojektes 2015 gegründet, sein Büro ist im Rathaus der Gemeinde. Davor gab es in der Gemeinde mehrere Jahre einen ehrenamtlichen, von einer Wählervereinigung gegründeten Hol- und Bring-Dienst.

Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)

Die Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE) besteht seit 1998 und stellt einen Zusammenschluss von neun Gemeinden dar. Sie betreibt Regionalmanagement für die neun Gemeinden in den Bereichen Innenentwicklung, Wirtschaft/Tourismus, demographischer Wandel, Klimawandel und interkommunale Zusammenarbeit (<https://www.infoportal-land.de/projekte/arbeitsgemeinschaft-obere-vils-ehenbach-aove> (zuletzt aufgerufen am 30.04.2019)). Prägend für die Arbeitsgemeinschaft war 2003/2004 eine Förderung durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (BStMAS) im Rahmen des Programms „Altenhilfekonzepte für kleine Kommunen – Interkommunaler Zusammenschluss“, das 2006 zur Einrichtung der Koordinationsstelle „Alt werden zu Hause“ führte. Seit dem 01.01.2019 werden vor der Koordinationsstelle gegen Bezahlung auch Reinigungsleistungen angeboten.

4.2 Dienstleistungsspektrum

Allgemeiner Forschungsstand

Bisher existiert keine einheitliche und allgemein verbindliche Definition darüber, was unter haushaltsnahen Dienstleistungen zu verstehen ist (Zapfel 2015: 10). Einigkeit besteht jedoch dahin gehend, dass es sich bei ihnen um erwerbsförmig organisierte Arbeiten handelt, die wiederkehrend und in relativ kurzen zeitlichen Abständen anfallen und ohne ein marktförmiges Angebot von den Haushaltsmitgliedern selbst erledigt werden müssten (Jung & Thöne 2009: 104; Gottschall & Schwarzkopf 2010: 11; Eigenhüller 2019: 8). In der Regel sind sie immateriell und haben einen unmittelbaren Personenbezug (Braun 1999: 135). Sie können aber, wie im Fall von Reinigungsleistungen, auch sachbezogen sein (Pfannes & Schack 2014: 13).

Das Tätigkeitsspektrum haushaltsnaher Dienstleistungen ist sehr heterogen. Konkret umfasst es die Nahrungszubereitung, Reinigungsleistungen, Wäschepflege, Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten, Einkäufe, Gartenarbeiten, Betreuungs- und Versorgungstätigkeiten wie auch Unterstützung bei der Freizeitgestaltung (Weinkopf 2005: 30; Steiner & Böhmer 2008: 7). Hinzu kommen Hilfen beim Ausfüllen von Formularen, Fahrdienste, die Begleitung bei Amtsgängen oder Arztbesuchen (Jung & Thöne 2009: 104; Becker et al. 2012: 36; BMFSFJ 2014b: 5; Steiner et al. 2012: 20), Hilfe bei der Medikamenteneinnahme (von der Malsburg & Isfort

2014: 3) sowie einfache Arbeiten mit Pflegebezug – jedoch keine Pflegeleistungen selbst (Zapfel 2015: 59).

Modellkommune Markt Weidenbach

In Weidenbach ist das Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen in ein Mehrgenerationenhaus eingebettet. Haushaltsnahe Dienstleistungen machen dementsprechend nur einen relativ kleinen Teil des gesamten Leistungsspektrums im Mehrgenerationenhaus in Weidenbach aus. Das Dienstleistungszentrum in der Modellkommune Weidenbach bietet die haushaltsnahen Dienstleistungen tatsächlich auch selbst an und erbringt diese auch selbst, sie werden nicht durch die Weitergabe von Kontaktdaten an externe Unternehmer/innen vermittelt – außer wenn klar ist, dass pflegerische Tätigkeiten angefragt werden, da wird dann auf den Pflegedienst verwiesen.

Modellkommune Markt Erkheim

Nicht nur die Modellkommune in Weidenbach, auch das Dienstleistungszentrum in Markt Erkheim tritt unmittelbar selbst als Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen auf. Die dort angebotenen haushaltsnahen Dienstleistungen umfassen Reinigungsleistungen, Wäschepflege, Nahrungszubereitung, Einkaufshilfen, Transporte zum Arzt, gemeinsames Spazierengehen, Gartenarbeiten und die Kinderbetreuung.

Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)

Seit dem 01.01.2019 werden gegen Bezahlung auch Reinigungsleistungen angeboten. Weitere haushaltsnahe Dienstleistungen, wie Einkaufshilfe, Fahrdienste, Begleitung bei täglichen Erledigungen etc. werden in der AOVE durch einen ehrenamtlichen Helferkreis abgedeckt, der schon vor der Bereitstellung von Reinigungsleistungen bestand.

Zwischenfazit

In den beiden betrachteten Modellkommunen Weidenbach und Markt Erkheim existiert ein breit gefächertes Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen, das größtenteils nicht vermittelt,

sondern selbst organisiert und bereitgehalten wird. Durch die AOVE werden prinzipiell ebenfalls diverse haushaltsnahe Dienstleistungen wie Einkaufshilfen, Fahrdienste, Begleitung bei täglichen Erledigungen und ähnliche Dienstleistungen erbracht, diese werden jedoch mit Ausnahme der Reinigungsleistungen durch einen ehrenamtlichen Helferkreis abgedeckt und nicht als (wirtschaftlich organisierte) haushaltsnahe Dienstleistungen angeboten.

4.3 Nutzung und Finanzierung

Allgemeiner Forschungsstand

Art und Umfang der in Anspruch genommenen haushaltsnahen Dienstleistungen können je nach Bedarf sehr unterschiedlich sein. Es kann sich bei ihnen um eine Unterstützung mit reinem Sachbezug handeln (z.B. Reinigung) oder es kann – wie bei der Betreuung von Kindern oder Senior/innen – der persönliche Kontakt dienstleistungsprägend sein. Variabel sind ebenso Frequenz und Dauer der Nutzung (permanent, täglich, wöchentlich, unregelmäßig, einmalig; vgl. auch Weinkopf 2005: 30): Während hauswirtschaftliche Leistungen im engeren Sinn üblicherweise regelmäßig zu festen Terminen und konventionellen Geschäftszeiten erbracht werden, divergieren die zeitliche Lage und Verteilung der Leistungserbringung bei der Kinderbetreuung oft beträchtlich, die Bedarfe entstehen oft spontan und unvorhergesehen. Ähnliches gilt für die Versorgung und Betreuung von Senior/innen, die manchmal lediglich sporadische Hilfen benötigen, in anderen Fällen auf eine 24-Stunden-Betreuung angewiesen sind (Gottschall & Schwarzkopf 2010: 26).

Für haushaltsnahe Dienstleistungen gibt es sowohl nutzungsförderliche als auch nutzungs-hemmende Faktoren. Förderlich sind im Wesentlichen die schon eingangs erwähnten Entwicklungen auf der gesellschaftlichen Makroebene, die einen Anstieg mehr oder weniger dringlicher Unterstützungsbedarfe erzeugen. Auf der Haushaltsebene übersetzt er sich in verknappte zeitliche Ressourcen und ein zum Teil auch vergrößertes Freizeitverlangen abseits häuslicher Verpflichtungen. Begünstigend wirken sich auf die Nutzung zudem ein hohes Einkommen sowie physische oder kognitive Einschränkungen in der Alltagsbewältigung aus. Größere Unterstützungsbedarfe haben Haushalte, in denen erwerbstätige Mütter mit einem umfangreicheren Beschäftigungsausmaß leben und/oder in denen eine größere Zahl vor allem junger Kinder wohnt. Dies gilt aber auch für die Haushalte älterer oder behinderter Menschen und speziell

pflegebedürftiger Personen, die im Alltag auf entsprechende Hilfen angewiesen sind (Weinkopf 2005: 5ff.; Rand et al. 2012: 23; Steiner et al. 2012: 20ff; Böhmer et al. 2014: 379; Enste & Heldman 2017: 4).

In quantitativer Hinsicht sind es drei Haushaltstypen, die die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen dominieren (Steiner & Böhmer 2008: 28ff; Wiener et al. 2014: 63; Pucher 2015: 246): (1) Paarhaushalte mit Kindern, einem hohem Einkommen und vergleichsweise langen Arbeitszeiten, (2) Paarhaushalte ohne Kinder, einem starkem Freizeitbedürfnis und ausreichendem Einkommen sowie (3) Haushalte älterer Personen mit beginnendem oder bereits eingetretenem Unterstützungs- oder Pflegebedarf.

Gleichstellungs- und arbeitsmarktpolitisch ist vor allem die erste Gruppe relevant. Frauen sollen aus normativen Gründen dieselben beruflichen Verwirklichungschancen haben wie Männer, wobei der Umstand, dass informelle Haushalts-, Betreuungs- und Pflegeaufgaben in den Familien immer noch vorwiegend von Frauen übernommen werden, dem entgegensteht (Eigenhüller 2019: 15). Das gilt im Übrigen auch dann, wenn das Erwerbsvolumen im Haushalt bei den Paaren gleichmäßig auf Mann und Frau aufgeteilt ist (Wippermann 2011a: 38). Außerdem legen Mütter bis dato meist längere Familienpausen ein als Väter. Ein unintendierter Nebeneffekt dieser Entscheidung besteht häufig noch zu einem späteren Zeitpunkt in einer ungewollten Re-Traditionalisierung der geschlechtsbezogenen Arbeitsteilung (Achatz 2012: 5).

Ökonomisch verspricht sich der arbeitsmarktpolitische Diskurs von einer stärkeren Erwerbseinkbindung der Frauen eine Abfederung erwarteter Fachkräfteengpässe bei einer gleichzeitig verbesserten Finanzierung des Sozialstaats (Brücker et al. 2013: 6ff.; Gottschall & Schröder 2013: 161ff.). Eine intensivere Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen soll einerseits jene zeitlichen Ressourcen erzeugen, die es Frauen ermöglichen, sich stärker dem Erwerbsleben zu widmen, andererseits soll sie potentiellen Arbeitgeber/innen mehr Flexibilität und Verlässlichkeit von Arbeitnehmerinnen signalisieren und damit bestehende Diskriminierungsrisiken geschlechtsbezogener Personalentscheidungen reduzieren (Reinecke et al. 2011: 5; Steiner et al. 2012: 81).

Bei Seniorenhaushalten ist für den Nutzungsanstieg nicht nur die gesellschaftliche Alterung, sondern auch der Übergangstrend von stationären zu ambulanten Betreuungs- und Versorgungsformen verantwortlich (Pucher 2015: 246). Zentral ist hier zum einen die stärkere sozial-

und gesundheitspolitische Fokussierung des ambulanten Sektors, zum anderen der ausgeprägte Wunsch, möglichst lange in der vertrauten häuslichen Umgebung zu bleiben (Wiener et al. 2014: 63).

Bei der Ausweitung und Förderung haushaltsnaher Angebote ist jedoch zu beachten, dass sie für weite Teile der Bevölkerung noch weit davon entfernt sind, als selbstverständliche Entlastungsoption wahrgenommen zu werden (Steiner et al. 2012: 25). Nutzungshemmend sind vor allem die mit der Inanspruchnahme verbundenen finanziellen Kosten, Luxusklischees, Schwellenängste, der befürchtete Organisations- und Planungsaufwand, konservative Wertvorstellungen, Stigmatisierungsängste im angestammten Sozialmilieu bei der Inanspruchnahme von Leistungen, die auch selbst erledigt werden könnten, die Furcht vor „Dienstbotenausbeutung“, das Unbehagen bei der Anwesenheit Fremder im Haushalt wie auch Qualitätsbedenken (Geissler 2010: 138ff.; Wippermann 2011a: 48; Wippermann 2011b: 12ff.). Bei Älteren kommt die Präferenz, informell von Angehörigen versorgt zu werden, hinzu (Weinkopf & Hieming 2007: 8; Pfannes & Schack 2014: 45). Bei Haushalten, deren Mitglieder eine Zuwanderungsgeschichte besitzen, konnte empirisch ebenfalls eine vergleichsweise geringe Nutzungsneigung festgestellt werden (Böhmer et al. 2014: 66).

In der Bundesrepublik gibt es eine Reihe von Maßnahmen und Programmen, mit denen die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gefördert werden soll (Zapfel 2015: 32). Neben den bereits genannten gleichstellungs-, senioren- und gesundheitspolitischen Anliegen verfolgen sie familien-, sozial-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele – arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgte das das weiter oben erwähnte Modellprojekt „Service- und Beratungsstellen für Haushaltsnahe Dienstleistungen“ an drei Standorten in Bayern, das u.a. durch die Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit gefördert wurde. Solche Programme und Maßnahmen haben die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, die Einbindung arbeitsmarktferner Gruppen ins Beschäftigungssystem, die wirtschaftliche Stabilisierung der Familien, die Erhöhung von Steuereinnahmen, die Vermeidung von Altersarmut von Frauen sowie eine verbesserte gesellschaftliche Honorierung hauswirtschaftlicher Tätigkeiten zum Ziel (Jung & Thöne 2009: 120; Reinecke et al. 2011: 1).

Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Privathaushalte sowie durch die öffentliche Hand geförderte Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt (Zapfel 2015: 33f.). Finanzielle Erleichterungen für Privathaushalte bestehen etwa in der steuerlichen Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen nach § 35a EstG, von der allerdings in erster Linie finanziell ohnehin besser ausgestattete Haushalte profitieren (Wippermann 2011b: 30; Rand et al. 2012: 4). Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit der Übernahme von Kosten für die hauswirtschaftliche Versorgung in der Pflegeversicherung nach § 14 SGB XI sowie die einer Kostenerstattung nach §§ 27 und 38 SGB V für die Verwendung von Haushaltshilfen durch die gesetzliche Krankenversicherung. Arbeitsmarktpolitisch motiviert kommen Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung, Eingliederungshilfen, Lohnkostenzuschüsse, Möglichkeiten der Probebeschäftigung und Existenzgründungszuschüsse hinzu (Steiner & Böhmer 2008: 6; Rand et al. 2012: 3; Landeshauptstadt München – Referat für Arbeit und Wirtschaft 2014: 6). Das erforderliche Kompetenzpanorama dieses heterogenen Betätigungsfeldes wird allerdings in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bisher weitgehend unterschätzt (siehe hierzu Kap. 3.4).

Daneben gibt es auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene immer wieder (zum Teil über den Europäischen Sozialfonds kofinanzierte) Initiativen und Projekte, mit denen entweder versucht wird, das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen zu erweitern, den Zugang zu ihnen zu verbessern oder die finanzielle Belastung der Kund/innen weiter zu verringern (Becker et al. 2012: 29f.; Schasse 2014: 11; Zapfel 2015: 35ff.). Kritisiert werden an solchen Projekten allerdings die eher punktuelle Problembekämpfung und die häufig fehlende Nachhaltigkeit: Sie sind in der Regel räumlich und zeitlich begrenzt und es bleibt oft unklar, ob eine Folgefinanzierung möglich ist (Eichhorst & Tobsch 2007: 36; Zapfel 2015: 38).

Es bestehen weiter Finanzierungsbeispiele aus dem Ausland, die in der Bundesrepublik zwar intensiv diskutiert, praktisch bisher aber kaum umgesetzt wurden. Zu nennen sind hier das französische „Firmenticket“, ein von Arbeitgeber/innen finanzierter und den Arbeitnehmer/innen bereitgestellter Gutschein zur Hinzuziehung von Haushaltshilfen, und der belgische „Fonds de Formation Titres-Service“, in dem die Dienstleistungsbetriebe ein obligatorisches Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen (Reinecke et al. 2011: 19ff.; Steiner et al. 2012: 79f.; Angermann & Eichhorst 2013: 34).

Modellkommune Markt Weidenbach

Kundenanfragen werden zunächst häufig telefonisch im Rahmen eines Erstgesprächs bearbeitet, in dem der Charakter der zu erbringenden Leistung (Reinigung, Betreuung etc.) sowie der zeitliche Leistungsumfang abgefragt werden. Hier wird auch ein persönlicher Termin mit den Klient/innen vereinbart. Dieser findet in der Regel bei den Kund/innen statt. Bei diesem persönlichen Gespräch werden etwaige Besonderheiten des Haushalts besprochen und ein Gespräch zwischen Klient/in und begehender Hauswirtschaftsmeisterin darüber geführt, welche speziellen Anforderungen es zu beachten gilt. Anschließend wird ein Dienstleistungsvertrag mit den Kund/innen abgeschlossen, in dem die Art der Leistung, der Leistungsumfang und etwaige Besonderheiten festgehalten werden.

Seit Beginn des Modellversuchs in Weidenbach hat sich herausgestellt, dass auf der Nachfrageseite der Schwerpunkt auf Reinigungsleistungen liegt (die Leiterin der Modellkommune äußerte sich hierzu mit der Aussage „Nein, es ist wirklich das reine Putzen“). Das belegen auch die quantitativen Angaben aus der Modellkommune, denen zufolge sechs Arten von Dienstleistungen (neben der Reinigungsleistungen noch die Betreuung von Kindern, Senioren und Pflegebedürftigen, Gartenarbeiten und „sonstige hauswirtschaftliche Leistungen“) angeboten werden. Aber nur „Reinigungsleistungen“ und „sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten“ werden „fast täglich“ nachgefragt.² Die Betreuung von Senior/innen und Pflegebedürftigen spielt mit einer Nachfragesfrequenz von „mehrmals pro Woche“ ebenfalls eine gewisse Rolle.

Zum Erhebungszeitpunkt wurden für insgesamt 20 Kund/innen regelmäßig haushaltsnahe Dienstleistungen erbracht („regelmäßig“ meint hier einen Umfang von mindestens zwei bis drei Stunden pro Woche). Es gibt aber auch Kund/innen, die haushaltsnahe Dienstleistungen in geringerem Ausmaß nutzen. Hierbei handelt es sich allerdings nur um einige wenige Fälle. Die Nachfrageseite, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nimmt, setzt sich in Weidenbach aus verschiedenen Altersgruppen zusammen (die Befragte beschrieb dies mit als „Quer durch alle Generationen.“). Unter diesen finden sich sowohl Haushalte, in denen beide

² Bei den „sonstigen“ haushaltsnahen Dienstleistungen im schriftlichen Fragebogen handelt es sich um solche Tätigkeiten, die mit den Reinigungsleistungen in Zusammenhang stehen und in den betreuten Haushalten „miterledigt“ werden (z.B. Geschirr spülen, Gardinen wechseln, Bügeln etc.).

Partner/innen berufstätig sind bzw. in denen ein Haushaltsmitglied einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt anstrebt, wie auch Alleinerziehende und Senior/innen.

Im Gespräch mit der Leiterin der Modellkommune stellte sich weiterhin heraus, dass der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen wesentlich höher ausfällt als der Leistungsumfang, der mit dem bestehenden Personal abgedeckt werden kann (die Leiterin äußerte sich dazu mit der Aussage: „Mehr können wir mit dem Personal, was wir haben, nicht bedienen. Ich könnte 40, 50, 60 Kunden haben.“). Dies hat auch dazu geführt, dass es heute eine Warteliste für Personen gibt, die gerne haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen würden, derzeit aber nicht bedient werden können.

Die Kund/innen bezahlen für die haushaltsnahen Dienstleistungen in Weidenbach einen Preis von 19 Euro pro Stunde, wenn sie diese als Privatzahler/in in Anspruch nehmen. Bei Senior/innen bzw. Unterstützungs- oder Pflegebedürftigen, die über die Pflegekassen die haushaltsnahe Dienstleistung abrechnen können, wird ein Preis von 24,12 Euro pro Stunde fällig – ab 01.02.2019 sind es 24,96 Euro. Laut Auskunft der Befragten wäre aber eine Preiserhöhung auf etwa 29 Euro pro Stunde notwendig, um diese Leistungen kostendeckend anbieten zu können. D. h., es tut sich eine Lücke auf zwischen dem Betrag, der durch die Erbringung der angebotenen Leistungen erwirtschaftet werden kann und dem, den die Haushalte bereit oder in der Lage sind zu bezahlen. Hierbei stellen laut der Befragten auch Konkurrenzangebote in Form von Schwarzarbeit ein Problem dar, die ihr zufolge in der Regel für etwa 13 Euro pro Stunde für Reinigungsarbeiten genutzt werden können. Es gibt zwar ein Klientel, das willens ist, einen im Vergleich zum Schwarzmarkt hohen Preis für die Erbringung der Reinigungsleistungen zu zahlen – sei es, weil ältere Menschen mit Unterstützungsbedarf die erbrachten Leistungen bei der Pflegekasse abrechnen können oder ein hohes Haushaltseinkommen vorliegt (viele Akademikerfamilien aufgrund des Bestehens einer Universitätszweigstelle vor Ort) –, dennoch bleibt eine Lücke bestehen zwischen der Zahlungsbereitschaft der Kund/innen und der erforderlichen Preisgestaltung für ein kostendeckendes Angebot, trotz vergleichsweise günstiger Rahmenbedingungen in Weidenbach. Die Situation, wie sie sich derzeit in Weidenbach darstellt, führt auch dazu, dass die Befragte die Zukunft der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen durch das Mehrgenerationenhaus nach Ende des Modellprojekts momentan eher skeptisch sieht.

Um die Finanzierung des Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen zu stabilisieren wurde anfangs weiter versucht, Kooperationsverträge mit örtlichen Unternehmen abzuschließen. Im Rahmen so einer Kooperation hätte dann das MGH Weidenbach einem Unternehmen die Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen für ihre Mitarbeiter/innen ‚garantiert‘, im Gegenzug hätte sich das Unternehmen finanziell beteiligt. Es kam zwar anfangs des Förderzeitraums in Weidenbach zu Gesprächen mit zwei Unternehmen aus der Region, die aber nicht zu einer Kooperation führten. Als Gründe hierfür wurden angeführt, dass man zum einen aufgrund der dünnen Personaldecke gar nicht höheren Leistungsverpflichtungen hätte nachkommen können und zum anderen, dass man nicht die Ressourcen hatte, komplexeren Informationsanfragen von Unternehmen (etwa, dass das MGH beim Finanzamt klären sollte, welche steuerlichen Implikationen sich für die Mitarbeiter/innen durch die Nutzung ergeben) zu bedienen.

Das Gewicht von Zuschüssen und Subventionen der öffentlichen Hand für die Finanzierung des Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen ist hoch, sei es durch das StMELF, Sozialversicherungsträger oder andere öffentliche Einrichtungen (wie durch die Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit von September 2016 bis August 2018) (vgl. dazu auch Eigenhüller 2019: 5). Zum Zeitpunkt des Interviews lag eine Förderung durch das StMELF in Höhe von 10.000 Euro für den Zeitraum von einem Jahr vor, was aber laut der Befragten bei weitem nicht ausreicht, um die laufenden Kosten zu decken. So kann auf Basis dieser Förderung schon die Beschäftigung der (derzeit in Teilzeit angestellten) Hauswirtschaftsmeisterin in der Kommune nicht vollständig finanziert werden, so dass ohne weitere Förderungen mit erheblichen Verlusten bei einer Erbringung der haushaltsnahen Dienstleistungen in der derzeitigen Form zu rechnen wäre.

Modellkommune Markt Erkheim

Der Ablauf einer Kundenanfrage verläuft wie in Weidenbach in mehreren Schritten: Bei einem ersten telefonischen Kontakt werden zunächst einige Kerndaten (Art, Turnus und zeitlicher Umfang der Leistungserbringung) aufgenommen. Daraufhin erfolgt eine Terminvereinbarung und einer der beiden Leiterinnen der Modellkommune führt beim Kunden bzw. bei der Kundin eine sogenannte „Haushaltsaufnahme“ durch. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um das

Ausfüllen eines Datenblattes. Hier wird u.a. festgehalten, ob es sich um eine „Entlastungsleistung“ handelt – damit sind Leistungen gemeint, die bei der Pflegekasse abgerechnet werden können – oder ob die Klient/innen die Dienstleistung privat bezahlen müssen. Anschließend werden die Kontaktdaten des Kunden oder der Kundin an die Mitarbeiter/innen weitergegeben. Innerhalb von zwei bis drei Wochen erfolgt daraufhin die erstmalige Leistungserbringung. Ergeben sich keine Änderungen mehr, wird schließlich ein Dienstleistungsvertrag abgeschlossen. In diesem sind neben der Tätigkeit noch die Kündigungsfrist von drei Wochen und das Durchführungsverbot pflegerischer Tätigkeiten festgehalten.

Wie in Weidenbach besteht auch in der Modellkommune Markt Erkheim der bei weitem überwiegende Teil der Nachfrage in Reinigungsarbeiten (z. B. Fensterreinigung, Reinigung von Wohnräumen). Die Wäschepflege oder Einkaufshilfen werden dagegen nur vereinzelt nachgefragt. Auch Transporte zum Arzt oder zur Apotheke und das gemeinsame Spaziergehen werden insgesamt nur zwei bis drei Mal im Monat von Kund/innen in Anspruch genommen. Der Nachfrageüberhang bei Reinigungsarbeiten besteht auch in Erkheim bereits seit Beginn des Modellversuchs und hat sich seitdem nicht nennenswert verändert. Nur Reinigungsarbeiten und „sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten“ (s. Fußnote 2) werden in Erkheim „(fast) täglich“ in Anspruch genommen. „Fahrdienste, Einkaufen o.Ä.“ werden „mehrmals pro Woche“ genutzt. Gartenarbeiten werden „seltener als mehrmals pro Monat“ in Anspruch genommen. Eine noch geringere Nutzung weisen die „Betreuung von Kindern“ und die „Betreuung bzw. Unterstützung von Senioren“ auf. Vermutet wird in der Modellkommune, dass sich die Nutzungsinteressent/innen für bestimmte Hilfen wie beim Einkaufen und oder Fahrdiensten von Nachbarn oder Verwandten helfen lassen können.

Das Dienstleistungszentrum bedient derzeit einen Kundenstamm von 37 Haushalten, in ca. 30 Fällen kommt es zu einer wöchentlichen Leistungserbringung. Dabei ist die Anzahl der Kund/innen seit Beginn des Modellversuchs kontinuierlich angewachsen (nach dem ersten Jahr gab es nur zehn Kunden). Nur sechs Kund/innen sind in der Gemeinde Erkheim wohnhaft, der überwiegende Teil stammt aus den Nachbargemeinden. Die Zufriedenheit der Kund/innen mit der Arbeit der Beschäftigten scheint nach Auffassung des Dienstleistungszentrums hoch

zu sein, bisher gab es nur zwei Fälle, in denen aufgrund einer Unzufriedenheit mit den Mitarbeiter/innen des Dienstleistungszentrums Kund/innen ihren Dienstleistungsvertrag gekündigt haben.

Die Klient/innen des Dienstleistungszentrums Markt Erkheim sind überwiegend Senior/innen, es gibt nur zwei ‚junge Haushalte‘, die regelmäßig das Reinigungsangebot nutzen. Begünstigt wird das dadurch, dass bei Pflegebedürftigen bei der Erfüllung entsprechender Voraussetzungen haushaltsnahe Dienstleistungen im Umfang von 125 Euro pro Monat mit den Pflegekassen abgerechnet werden können.

Wie in Weidenbach ist die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen weitaus größer als der Umfang, der mit dem bestehenden Personal tatsächlich abgedeckt werden kann (die Befragte fasste dies anhand des Satzes „Es reicht einfach vorne und hinten nicht“ zusammen). Nach Auskunft des Dienstleistungszentrums müssten bei entsprechender Personalverfügbarkeit noch zwei bis drei weitere Teilzeitkräfte in der Modellkommune angestellt werden, um die bestehende Nachfrage bedienen zu können. Viele Personen, die beim Dienstleistungszentrum anrufen und nach Hilfe fragen und dann auf die Warteliste gesetzt werden müssten, würden berichten, dass regionale Anbieter auch außerhalb des Dienstleistungszentrums keine freien Kapazitäten hätten.

Die Preise für haushaltsnahe Dienstleistungen betragen in Markt Erkheim derzeit 19,80 Euro für Personen ohne anerkannten Pflegebedarf und 24,12 Euro für pflegebedürftige Klient/innen. Preisdivergenzen nach Dienstleistungsart (Reinigungsdienstleistungen, Fahrdienste/Einkaufen o.Ä., Gartenarbeiten, sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten) gebe es nicht. Als kostendeckend werden vom Dienstleistungszentrum Preise in Höhe von 22,00 Euro angegeben. Die von den Pflegekassen erstatteten Kosten scheinen demnach kostendeckend zu sein, anders als bei den Privatzahler/innen. Das habe sich schon zu Beginn der Arbeit des Dienstleistungszentrums gezeigt, als der Stundenpreis für Privatzahler/innen noch 15,96 Euro betragen habe: nur zwei von fünf potentiellen Kund/innen seien bereit gewesen, diesen Preis zu zahlen. Verschiedentlich hätten Interessent/innen versucht, einen niedrigeren Preis auszuhandeln.

Nach mittlerweile fast vier Jahren gebe es immer noch eine große Diskrepanz zwischen einem kostendeckenden Stundensatz und der Zahlungsbereitschaft der Privatzahler/innen. Dies zeige sich auch daran, dass nur wenige Kund/innen, die eine Reinigungsleistung im Umfang von

125 Euro pro Monat als Entlastungsleistung über die Pflegekassen abrechnen können, bereit sind, darüber hinaus weitere Reinigungsleistungen privat zu buchen. Das liege zum Teil auch an einer geringen Wertschätzung dieser Tätigkeit in großen Teilen der Bevölkerung.

Kooperationen mit örtlichen Unternehmen konnten im Zeitraum des Modellversuchs auch in Erkheim nicht realisiert werden. Zwar gab es hierzu Verhandlungen mit einer Firma, hieraus hat sich aber letztlich keine Zusammenarbeit ergeben. Die Modellkommune ist weiterhin auf der Suche nach möglichen Kooperationspartner/innen, um das Dienstleistungsangebot aufrechterhalten zu können. Momentan besteht dort Skepsis, dass angesichts der Probleme einer kostendeckenden Leistungserbringung und Personalengpässen eine Fortführung möglich ist, wenn die öffentlichen Förderungen ausgelaufen sind. Noch gibt es Zuschüsse: Die Kosten für das Dienstleistungszentrum werden derzeit zu 48 % durch das StMELF und zu 52 % durch die Gemeinde Erkheim getragen. Von 2015 bis 2017 übernahm das StMELF einen noch größeren Teil der Zuschüsse (94 %), während Markt Erkheim 6 % beisteuerte. Weitere Finanzierungsquellen bestanden und bestehen nicht. Die aktuelle Förderung läuft nach Oktober 2019 aus.

Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)

Der Leistungszugang in der AOVE erfolgt unter Verwendung einer Checkliste, die vom Kompetenzzentrum Hauswirtschaft (KoHW) erstellt wurde. Mit ihrer Hilfe wird zunächst ein Beratungsgespräch zwischen den Interessierten und einer hauswirtschaftlichen Fachkraft geführt. Wird das Angebot als passend erachtet, werden die zu erbringenden Tätigkeiten, die Häufigkeit der Leistungserbringung, das Prozedere bei kurzfristigen Ausfällen sowie eine Kündigungsfrist von vier Wochen im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags festgehalten.

Das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen richtet sich in der AOVE ausschließlich an unterstützungsbedürftige Senior/innen und vergleichbare hilfsbedürftige Personen, weil diese Gruppen Reinigungsdienste als Entlastungsleistungen mit den Pflegekassen abrechenbar machen. Eine Ausweitung der Zielgruppe, z. B. auf junge Familien oder Alleinerziehende, ist derzeit nicht vorgesehen. Zum Zeitpunkt des Interviews nahmen neun Haushalte Reinigungstätigkeiten in einem Umfang von etwa zwei Stunden pro Woche in Anspruch. Außerdem hätten 15 weitere Personen Interesse an der Nutzung solcher Leistungen, diese standen zum Erhebungszeitpunkt auf einer Warteliste. Für die Erbringung der haushaltsnahen Dienstleistungen

wird bei der AOVE ein Preis von etwa 24 Euro verlangt. Dieser ist so kalkuliert, dass dem Dienstleistungszentrum zwar kein strukturelles Defizit entsteht; es können damit aber auch keine Gewinne erzielt werden (die Interviewpartnerin sagt hierzu: „Es ist einfach eine Dienstleistung, die wir anbieten, weil der Bedarf da ist.“). Vor diesem Hintergrund wird auch eine Ausweitung des Angebots bzw. eine Anstellung weiterer Arbeitskräfte nur mit Vorsicht erwogen.

Nach Einschätzung der AOVE übersteigt das derzeitige Preisniveau ohne eine Abrechnungsoption über die Pflegekassen weiterhin die Zahlungsbereitschaft der Kund/innen. Eine Ausweitung des Kundenstamms auf andere Personenkreise ist daher nicht zu erwarten.

Die Koordinierungsstelle „Alt werden zu Hause“, bei der die haushaltsnahen Dienstleistungen angesiedelt sind, wird durch das Programm „Integrierte ländliche Entwicklung“ bzw. das Amt für ländliche Entwicklung finanziert. Für die Erbringung der Reinigungsdienste erhält die AOVE keine direkten Fördermittel oder sonstigen externen Zuschüsse.

Zwischenfazit

Zwischen den betrachteten Modellkommunen können für die Nutzung des Dienstleistungsangebots sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten ausgemacht werden. So ist zunächst festzuhalten, dass in Markt Weidenbach und Markt Erkheim trotz eines insgesamt breit gefächerten Angebots haushaltsnaher Dienstleistungen überwiegend Reinigungsleistungen nachgefragt werden. Im Dienstleistungszentrum AOVE beschränkt sich das Angebot ausschließlich auf Reinigungsleistungen.

Das Prozedere bei der Bearbeitung von Kundenanfragen ist ebenfalls in allen drei Fällen sehr ähnlich. Es umfasst zunächst eine telefonische Aufnahme der Anfrage und ein Beratungsgespräch sowie ggf. einen Hausbesuch bei den Nutzungsinteressent/innen. Anschließend werden die Eckdaten der getroffenen Vereinbarung in einem Dienstleistungsvertrag festgehalten. Die Personengruppen, die in den Dienstleistungszentren haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen, unterscheiden sich dagegen: Während in Weidenbach eine altersmäßig breit gefächerte Kundschaft vorliegt, handelt es sich bei den Kund/innen in Markt Erkheim überwiegend und bei jenen im Dienstleistungszentrum AOVE ausschließlich um Senior/innen. Die Anzahl der Klient/innen fällt in Erkheim mit etwa 40 Haushalten beinahe doppelt so hoch aus wie in Markt Weidenbach, wo etwa 20 Kund/innen betreut werden. Da durch die AOVE

erst Anfang 2019 ein Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen bereitgestellt wurde, werden hier derzeit nur neun Klient/innen betreut.

Kooperationen mit örtlichen Unternehmen konnten in den Modellkommunen nicht realisiert werden. Hauptgrund dafür sind mangelhafte personelle Ressourcen, die weder ausreichen, um Kooperationen anzubahnen noch auf Dauer aufrechtzuerhalten.

Die Zahlungsbereitschaft der Haushalte, welche haushaltsnahe Dienstleistungen privat in Anspruch nehmen, reicht in den betrachteten Modellkommunen in Weidenbach und Markt Erkeheim nicht aus, um die Kosten zu decken. Somit ist in beiden Gemeinden noch unklar, ob das aktuelle Angebot nach Wegfall der öffentlichen Förderungen fortgeführt werden kann. Im Fall der AOVE ist das Angebot der haushaltsnahen Dienstleistungen von vornherein auf Senior/innen und hilfebedürftige Personen zugeschnitten. Durch die Möglichkeit dieser Gruppe, Reinigungsarbeiten in einem gewissen Umfang bei den Pflegekassen geltend zu machen, kann momentan eine auskömmliche Leistungserbringung sichergestellt werden.

4.4 Personal

Allgemeiner Forschungsstand

Hinsichtlich der Rekrutierung von Beschäftigten, die die haushaltsnahen Dienstleistungen ausführen sollen, dominiert immer noch – so zu sehen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – die Sichtweise, dass für die Ausübung dieser Tätigkeiten eher geringe Qualifikationen notwendig sind und dass in diesen Bereich auch arbeitsmarktferne Gruppen ohne besondere Qualifikationen gut integriert werden können (Geissler 2010; 136; Rand et al. 2012: 3). Der Umstand, dass es sich hierbei um Tätigkeiten handelt, die einen direkten (persönlichen) Kontakt mit Kund/innen erfordern und dass die Tätigkeiten in den Haushalten der Auftraggeber/innen ausgeführt werden, wird hinsichtlich der Kompetenzanforderungen kaum beachtet (Zapfel 2015: 21). Die Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen verlangt hohe Sozialkompetenzen und Soft Skills wie Empathie, Flexibilität, Sorgfalt, Termintreue, Freundlichkeit, Diskretion, emotionale Intelligenz, Rücksichtnahme auf individuelle Gewohnheiten, Frustrationstoleranz, Ausdauer, Geduld, Selbstreflexion, Einfühlungsvermögen und Vertrauenswürdigkeit. Gefordert sind zudem eine große physische Belastbarkeit und die mit der Professionalisierung der Hauswirtschaft noch eingehenden und zunehmenden fachlichen Qualifikationsanforderungen

(Weinkopf 2004: 8; Gottschall & Schwarzkopf 2010: 27; Becker et al. 2012: 23). Sollte der erhöhte Bedarf an Beschäftigten für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen v.a. über die Eingliederung bisher arbeitsmarktferner Gruppen bestehen, besteht die Gefahr, dass viele Beschäftigte weder die notwendigen Kompetenzen noch ein Interesse an diesen Tätigkeiten besitzen. Das könnte zu einer Verringerung der Leistungsqualität und/oder hohen Fluktuationsraten führen. Erschwerend für die Gewinnung von Personal für die legale Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen kommt hinzu, dass die Tätigkeiten zum einen vergleichsweise schlecht bezahlt werden und über ein geringes Berufsprestige verfügen (Wiener et al. 2014: 25; Zapfel 2015: 20).

Modellkommune Markt Weidenbach

Die Modellkommune Weidenbach hat für die Erbringung haushaltsnahe Dienstleistungen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zurückgegriffen. Ehrenamtliche Mitarbeiter/innen kamen in Weidenbach nicht zum Einsatz, allerdings gibt es derzeit Überlegungen, auf solche Kräfte zurückzugreifen. Seit Bestehen wurden bisher acht Personen für die Leistungserbringung eingestellt. Aktuell handelt es sich um eine Hauswirtschaftsmeisterin, die das Dienstleistungsangebot leitet und organisatorische Tätigkeiten in Teilzeit (24 Stunden pro Woche) erledigt – sie ist seit Anfang des Modellprojekts im Dienstleistungszentrum aktiv –, sowie um zwei Frauen, die die haushaltsnahen Dienstleistungen selbst durchführen. Fünf in der Vergangenheit angestellte Mitarbeiter/innen sind nicht mehr in Weidenbach beschäftigt. Die Fluktuation ist mit über 50 % damit sehr hoch.

Im Projektverlauf wurden für die Leistungserbringung immer zwei Teilzeitkräfte parallel im Umfang von 15 bis 20 Stunden pro Woche eingesetzt. Diese waren stets weiblich, zwischen 25 und 35 Jahren alt, verfügten nur über eine geringe formale Bildung und hatten eigene Familien bzw. Kinder.

Geringfügig Beschäftigte wurden in Weidenbach nicht hinzugezogen. Grund u.a. dafür war eine Förderung der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit zwischen 2016 und 2018 für die Modellkommune, die die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse voraussetzte. Die Personalbeschaffung stellt nach Auskunft ein zentrales Problem dar. Mit den aktuell zwei Teilzeitkräften kann zwar der bestehende Kundenstamm

von etwa 20 Personen bedient werden. Allerdings wäre nach Auffassung der Modellkommune bei entsprechendem Angebot an Arbeitskräften auch problemlos eine Ausweitung des Kundenkreises auf das Doppelte bis Dreifache möglich. Ein Grund für die Rekrutierungsprobleme besteht in der oft mangelhaften Eignung von Bewerber/innen, was vor allem bei vom Jobcenter vermittelten Personen der Fall sei. Letztere scheiterten oft schon am Versuch, eine aussagekräftige Bewerbung zu verfassen oder hätten aufgrund eines Flucht- oder Migrationshintergrundes nur geringe Deutschkenntnisse. Es besteht zwar eine gute Kooperation mit dem lokalen Jobcenter. Allerdings sind viele Bewerberinnen, die vom Jobcenter vermittelt werden, nicht gut für die Stellen geeignet. Grund dafür sind schlechte Deutschkenntnisse oder Unwissenheit darüber, wie sich Bewerbungsprozesse vollziehen. Auf öffentliche Ausschreibungen, die ebenfalls getätigt wurden, meldeten sich hingegen häufig überqualifizierte Hauswirtschaftsmeisterinnen, die für die zu besetzenden Stellen auch wegen vergleichsweise hoher Lohnerwartungen nicht infrage kamen.

Weiterhin zeige sich das Problem, dass Personen, die schließlich eingestellt werden, häufig unzuverlässig oder krank seien. Entsprechend angespannt sei die Personallage. Zum Erhebungszeitpunkt war keine Arbeitskraft neben der angestellten Hauswirtschaftsmeisterin einsetzbar: eine Beschäftigte hatte vor kurzem gekündigt, eine weitere war krank und eine dritte befand sich im Mutterschutz. Die Interviewpartnerin in Weidenbach verwies auch auf eine frühere Mitarbeiterin, die von 100 Arbeitsstunden lediglich 44 tatsächlich gearbeitet habe und die restliche Zeit krankgeschrieben gewesen sei.

Weitere Probleme, Arbeitskräfte zu finden bzw. zu halten, bestehen den Erfahrungen der Modellkommune zufolge in der Konkurrenz anderer, teilweise attraktiverer Arbeitsangebote in der Region, der Mehrfachbelastung von Beschäftigten sowie dem unlauteren Wettbewerb durch Schwarzarbeit. Eine ehemals Angestellte habe zugunsten einer Tätigkeit in einem Alten- und Pflegeheim gekündigt, wo sie mit Nacharbeit einen höheren Verdienst erzielen könne. In Bezug auf die Mehrfachbelastung der Beschäftigten kam zur Sprache, dass die derzeit in der Modellkommune Tätigen durchgehend zusätzlich einer geringfügigen Beschäftigung (z. B. in einem Discounter) nachgingen. Zudem wurde im Dienstleistungszentrum vermutet, dass manche von ihnen nebenbei Reinigungsleistungen auch „schwarz“ anböten. Dies begünstige

in weiterer Folge die häufigen Krankschreibungen, da die Beschäftigten infolge weiterer Tätigkeiten erschöpft seien. Zudem könnten die Mitarbeiterinnen durch Schwarzarbeit tendenziell auch höhere Stundensätze erzielen als im Rahmen der Tätigkeit in der Modellkommune; im zweiten Fall verblieben etwa zehn Euro pro Stunde als Nettolohn. Da der übliche Schwarzmarktpreis für Reinigungsleistungen aber eher zwischen zwölf und 13 Euro liege, werde diese dann bevorzugt erbracht. Die zusätzlichen Vorteile einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (allmählicher Lohnanstieg, Rentenversicherung, ein dreizehntes Monatsgehalt etc.) seien den Beschäftigten oft nicht bewusst oder nachrangig. Die Interviewpartnerin äußerte hierzu Unverständnis, da sie die Beschäftigungsbedingungen in der Modellkommune als vergleichsweise gut einstuft. Ein weiterer Grund, Arbeitskräfte zu halten, könne aus ihrer Sicht in dem schlechten Image der Tätigkeit liegen. Sie berichtete, dass immer wieder Beschäftigte zu ihr kämen und erzählten, dass sie als „Putze“ beschimpft wurden.

Modellkommune Markt Erkheim

In Erkheim teilen sich eine Technikerin für Ernährungs- und Versorgungsmanagement und eine Betriebswirtin für Ernährungs- und Versorgungsmanagement in Teilzeit (mit einem Stellenumfang von jeweils 20 Stunden pro Woche) die Leitungsfunktion im Dienstleistungszentrum. Sie sind dort bereits seit Beginn des Modellversuchs beschäftigt. Hinzu kommen zwei Teilzeitkräfte mit einem Stellenumfang von 13 bzw. 15 Stunden pro Woche sowie eine geringfügig Beschäftigte, die mit der Erbringung der haushaltsnahen Dienstleistungen betraut sind (Stand Anfang April 2019). Seit Projektstart haben drei Beschäftigte ihre Tätigkeit wieder beendet, so dass insgesamt acht Personen seit Bestehen der Modellkommune vor Ort aktiv geworden sind. D.h., dass es im Zeitraum des Modellprojektes, wenn die beiden Leiterinnen des Dienstleistungszentrums ausgeklammert werden, zu einer Fluktuation von 50 % unter den Beschäftigten kam. Die drei aktuell Beschäftigten sind sämtlich weiblich, mindestens 34 Jahre alt und haben alle Kinder. Die Einbindung von ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen wurde zwar erwogen, da ehrenamtliche Kräfte aber nicht für die Erbringung von Reinigungsarbeiten eingesetzt werden sollten, ist ihr möglicher Tätigkeitsbereich in der Modellkommune allerdings sehr begrenzt (z. B. Vorlesen, gemeinsames Spazierengehen, Unkraut jäten etc.), so dass bisher von ihrem Einsatz abgesehen wurde.

Wie in Weidenbach stellt auch in Erkheim die Personalbeschaffung eine wesentliche Herausforderung für die Modellkommune dar. Aufgrund der Bewerberinnenlage wurde im Laufe der Zeit auf hauswirtschaftliche Qualifikationen als Einstellungsvoraussetzung verzichtet, Einstellungsvoraussetzung ist ‚nur noch‘ die ‚Qualifikation‘ „Eigenständiges Führen eines Haushaltes“. Laut Modellkommune könnten auf Basis der existierenden Nachfrage ohne weiteres drei zusätzliche Teilzeitkräfte eingestellt werden, es fänden sich jedoch nicht genügend (geeignete) Bewerberinnen, um diese Stellen zu besetzen. Neben der geringen Bezahlung für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen wurde von der Interviewten auch das schlechte Image der Tätigkeit (sie benutzte in diesem Zusammenhang die Formulierung „Den Schmutz von anderen wegputzen“) sowie die beinahe ausschließliche Beschränkung der Tätigkeit auf Reinigungsarbeiten als Gründe für den Bewerberinnenmangel ins Feld geführt. Diejenigen, die im Dienstleistungszentrum gekündigt haben, hätten dies u.a. auch damit begründet, dass sie in einem „Dienstleistungszentrum“ angestellt sein wollen und nicht in einer „Reinigungsfirma“. Ähnlich wie in Weidenbach fiel es der Interviewpartnerin schwer, das geringe Interesse von Bewerber/innen nachzuvollziehen und weshalb die Vorteile einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Arbeitsgestaltung in der Modellkommune (flexible Einteilung, keine Sonn- und Feiertagsarbeit, keine Nachtschichten) oft nicht gewürdigt werden.

Eine weitere Parallele zu Weidenbach zeigt sich in den Äußerungen zur Unzuverlässigkeit des eingesetzten Personals, vor allem was die Häufigkeit der Krankmeldungen anbelangt. Hierin besteht auch der Grund für die Entscheidung, ausschließlich Teilzeitkräfte zu beschäftigen, da bei einem Ausfall von Arbeitskräften leichter für Ersatz gesorgt werden könne. Wenn Arbeitskräfte ausfallen, übernehmen teilweise auch die Hauswirtschaftsmeisterinnen die Erbringung der Dienstleistungen, was auf Dauer aber deutlich zu kostspielig wäre.

Die Rekrutierung der Beschäftigten erfolgt auf Basis von Vermittlungen der Arbeitsagentur, aber auch durch Stellenausschreibungen, z. B. anhand von Inseraten in lokalen Printmedien. Mit dem letztgenannten Rekrutierungsweg wurden laut Modellkommune recht gute Erfahrungen gemacht.

Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)

Im Dienstleistungszentrum AOVE befindet sich das Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen derzeit noch am Anfangsstadium. Für die Erbringung der Reinigungsleistungen waren von vornherein geringfügig bzw. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte vorgesehen, da ehrenamtliche Helfer/innen nur eine Aufwandsentschädigung erhalten. Ehrenamtliche Helfer/innen sollen weiter lediglich für die Begleitdienste zur Verfügung stehen.

Die vertraglich vereinbarten Reinigungsarbeiten werden von zwei geringfügig Beschäftigten erbracht, von denen eine am 01.04.2019 in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in Teilzeit überführt wurde. Der derzeitige Stellenumfang der beiden Beschäftigten umfasste zunächst sieben bis siebeneinhalb Stunden pro Woche, die Teilzeitstelle wurde später auf 12 Stunden pro Woche angehoben. Ziel der AOVE sei es, auch das zweite Beschäftigungsverhältnis auf einen höheren Stundenumfang auszuweiten, das wurde von der betreffenden Beschäftigten jedoch bisher abgelehnt.

In der Koordinierungsstelle „Alt werden zu Hause“ sind ebenfalls zwei Teilzeit-Beschäftigte mit unterschiedlichem Stellenumfang an der Organisation und Koordinierung des Angebots an Reinigungsdienstleistungen befasst, von denen eine Kraft über eine hauswirtschaftliche Ausbildung verfügt. Letztere befand sich zum Erhebungszeitpunkt allerdings in Elternzeit. Außerdem investiert die Geschäftsführung der AOVE etwa 5 % bis 10 % ihrer Arbeitszeit in die Projektsteuerung der für die haushaltsnahen Dienstleistungen zuständigen Koordinierungsstelle.

Sowohl das Leitungs- und Koordinationspersonal als auch die ausführenden Kräfte sind sämtlich weiblich. Letztere haben eigene Familien und Kinder.

Da das Angebot der Reinigungsdienstleistungen vor Ort noch vergleichsweise neu ist, hat bisher noch keine Fluktuation unter den Beschäftigten stattgefunden.

Die Personalrekrutierung erfolgte bisher über Zeitungsannoncen. Auf diese haben sich insgesamt sechs Bewerberinnen gemeldet, von denen zwei für die Besetzung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ausgewählt wurden und zwei weiteren eine spätere Anstellung in Aussicht gestellt wurde. Über eine Qualifikation im hauswirtschaftlichen Bereich verfügt unterhalb der Leitungsebene nur eine der Beschäftigten.

Probleme bei der Personalsuche bzw. Stellenbesetzung haben sich bei der AOVE bisher nicht gezeigt. Angesichts der bestehenden Nachfrage könnten wohl noch weitere Beschäftigte eingestellt werden, allerdings will die Geschäftsführung erst die weitere Entwicklung in den nächsten Monaten abwarten, bevor hierzu eine Entscheidung getroffen wird. Es gilt jedoch als wahrscheinlich, dass die Anzahl der Beschäftigten in Zukunft noch ausgebaut wird.

Eine Besonderheit des Dienstleistungszentrums AOVE besteht darin, dass ein eigener Pkw Voraussetzung für die Beschäftigung im Rahmen der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen ist. Das hat seinen Grund darin, dass die AOVE ein Gebiet mit einem Durchmesser von 35 bis 40 Kilometer bedient und die Beschäftigten daher für die Ausführung der Reinigungsarbeiten oft weite Strecken zurücklegen müssen. Die AOVE selbst kann keinen Dienstwagen zur Verfügung stellen.

Zwischenfazit

In den beiden betrachteten Modellkommunen in Weidenbach und Markt Erkheim gibt es eine kontinuierliche Beschäftigung von Leitungs- und Erbringungspersonal. Angesichts der hohen Nachfrage könnten in beiden Kommunen problemlos auch weitere Arbeitskräfte eingestellt werden, das scheitert jedoch am Problem, geeignete Bewerberinnen zu finden. Die Stellenbewerber/innen besitzen zudem in der Regel keine hauswirtschaftlichen Qualifikationen, oft verfügen sie über keinerlei Berufsausbildung. Darüber hinaus besteht bei den Beschäftigten eine hohe Fluktuation von 50 % und mehr. Hierfür werden neben der vergleichsweise geringen Bezahlung der Tätigkeit, z. B. im Vergleich mit den üblichen Entlohnungen für schwarz geleistete Reinigungsarbeiten, noch weitere Gründe, wie Konkurrenz durch andere, teilweise attraktivere Arbeitsangebote in der Region sowie das schlechte Image der Tätigkeit genannt.

Im Gegensatz zu den Modellkommunen in Weidenbach und Markt Erkheim zeigten sich bei der AOVE bisher keine Probleme bei der Stellenbesetzung und es gab noch keine Änderungen im Personalbestand, allerdings existierte das Angebot zum Erhebungszeitpunkt erst seit 3 Monaten. Auch hier wird von einer Abneigung der Bewerberinnen und Beschäftigten berichtet, von einem Mini-Job in ein sozialversicherungspflichtiges Teilzeit-Beschäftigungsverhältnis zu wechseln.

4.5 Qualitätssicherung

Allgemeiner Forschungsstand

Es gibt verschiedene Qualitätskriterien, die auf haushaltsnahe Dienstleistungen angelegt werden können. Wichtig ist allerdings, dass entsprechende Standards in einer Art formuliert werden, dass ihre Umsetzung klar ist und ihre Einhaltung einfach geprüft werden kann. Für die Kundenseite ist darauf zu achten, dass die verwendeten Qualitätsstandards transparent und nachvollziehbar sind. Für das eingesetzte Personal empfiehlt sich ein hoher Präzisierungsgrad, der einerseits die Kontrolle der Einhaltung, andererseits die Umsetzung erleichtert (Institut für Organisationskommunikation GmbH 2014: 97ff.).

Bundesweit fehlt es bisher an verbindlichen Qualitätsrichtlinien im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen. Berufs- und Dienstleistungsverbände wie der „Bundesverband haushaltsnaher Dienstleistungs-Unternehmen e.V.“ geben ihren Mitgliedern jedoch Qualitätsstandards vor und auch regionale Einrichtungen wie die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen definieren entsprechende Kriterien, die bei der formalen Registrierung des betreffenden Dienstleistungsbetriebs einzuhalten sind. Wo Vorgaben existieren, sind diese durchaus vergleichbar. Sie betreffen die Vertragsgestaltung, Eigenschaften des Personals, die Arbeitsorganisation, die Ausgestaltung von Beratungsleistungen, individuelle Sondervereinbarungen, Datenschutz und Diskretion, das Beschwerdemanagement, Fort-, Weiterbildungs- und Schulungsangebote für Mitarbeiter/innen, die Vermeidung von Sach- und Personenschäden, die Erreichbarkeit der Dienstleister/innen, die Rechnungslegung sowie die Überprüfung der Kundenzufriedenheit (Zapfel 2015: 39ff.).

Vorgesehen ist häufig ein kostenloses und unverbindliches Erstgespräch, geführt von einer qualifizierten und erfahrenen Fachkraft, in dem die Dienstleistungspalette präsentiert, die Kundenwünsche eruiert, die jeweiligen Preise besprochen und die allgemeinen Geschäftsbedingungen dargelegt werden. Anschließend sollen in einem ggf. nochmals mündlich erläuterten schriftlichen Vertrag Art, Frequenz und Umfang der Leistungen einschließlich möglicher Sondervereinbarungen festgehalten werden. Der Vertrag soll zudem Angaben zur Grundlaufzeit, zu Kündigungsbestimmungen und zu Zahlungspflichten – etwa bei kurzfristigen Absagen – enthalten. Zu den gängigen Qualitätsstandards gehört des Weiteren, dass die Dienstleistungs-

anbieter/innen zu üblichen Geschäftszeiten erreichbar sind, Ansprechpartner/innen für etwaige Beschwerden benannt werden und Kundendaten vor dem Zugriff Dritter geschützt sind. Die Rechnungstellung muss in einer Form erfolgen, die eine steuerliche Geltendmachung ermöglicht (getrennte Ausweisung von Material- und Personalkosten, da nur letztere absetzbar sind). Hinzu kommen eine monatliche Rechnungstellung, der formale Ausschluss von Vorauszahlungen (sofern keine Gutscheine verwendet werden), eine transparente und übersichtliche Kostenaufstellung sowie die frühzeitige und schriftliche Informierung über geplante Preiserhöhungen.

Für das eingesetzte Personal gibt es ebenfalls entsprechende Qualitätsvorgaben. Hierzu gehören eine hinreichende Qualifizierung, die gewährleistet, dass die vereinbarten Arbeiten selbständig und fachgerecht erledigt werden, die Beherrschung der deutschen oder einer anderen Sprache, die im Kundenhaushalt gesprochen wird, sowie die Bereitschaft zur regelmäßigen Teilnahme an Schulungen, etwa über Hygienebestimmungen, Haftpflicht, Umgang mit verschiedenen Kundengruppen, Datenschutz, Schadensvermeidung, Unfallprävention oder Arbeitsschutzvorschriften. Zu den Personalanforderungen gehören des Weiteren Verschwiegenheit, Diskretion, Pünktlichkeit, Sorgfalt, Zuverlässigkeit, ein freundliches Auftreten, Ehrlichkeit, Flexibilität in Bezug auf Kundenwünsche und der sorgsame Umgang mit Kundeneigentum. Je nach Leistungsangebot der Betriebe sehen die einschlägigen Vorgaben zudem den Einsatz einer geeigneten Fachkraft vor, die die Kundenberatung, Personalbegleitung, Einarbeitung, Schulung und Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung übernimmt. Die betreffenden Dienstleistungsbetriebe werden dazu angehalten, mehrheitlich auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zurückzugreifen, die bei ihrer Einstellung Lebenslauf und Zeugnisse, ein polizeiliches Führungszeugnis sowie ihren Sozialversicherungsausweis und den Nachweis für ihre Krankenkassenmitgliedschaft vorzulegen haben. Gegebenenfalls kann auch eine Gesundheitsbeurteilung erforderlich sein. Bei nicht-deutschen Staatsangehörigen kommt die Prüfung der Aufenthaltsgenehmigung und der Arbeitserlaubnis hinzu.

Bei regelmäßigen Einsätzen in ein- und demselben Haushalt soll darauf geachtet werden, möglichst immer dieselbe Person mit der Durchführung zu betrauen. Gleichzeitig soll den Kund/innen das Recht eingeräumt werden, eine Auswechslung des für die Leistungserbringung vorgesehenen Personals zu verlangen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Tätigkeiten auch

dann ausgeführt werden, wenn die ursprünglich für den Einsatz geplante Person krankheits- oder urlaubsbedingt ausfällt. Verlangt wird in den genannten Regelwerken überdies eine regelmäßige Überprüfung der Arbeitsqualität und der Kundenzufriedenheit.

Modellkommune Markt Weidenbach

In der Modellkommune Weidenbach beginnt die Qualitätssicherung mit der Personalrekrutierung. Zwar musste aufgrund von Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung (s. Abschnitt „Personal“) davon abgerückt werden, spezifische Qualifikationen, etwa eine bestehende Berufsausbildung, für die Ausübung der haushaltsnahen Dienstleistungen vorauszusetzen. Allerdings wird jede Angestellte durch die leitende Hauswirtschaftsmeisterin einer Schulung zu hauswirtschaftlichen Themen im Umfang von 20 Stunden unterzogen. Die Schulung zu den hauswirtschaftlichen Themen geschieht auf Grundlage von Schulungsunterlagen, die das Kompetenzzentrum Hauswirtschaft erstellt hat. Auch eine Schulung zum Umgang mit an Demenz erkrankten Personen (nach § 43b / § 53c SGB XI) wird durchgeführt. Zudem findet eine Schulung nach § 45a SGB XI (Fortbildung zur sogenannten „Alltagsbegleitung“) im Umfang von zehn Unterrichtseinheiten á 45 Minuten statt.

Die Fortbildungsstunden werden als Arbeitszeit anerkannt, die Kurs-Kosten werden vom Arbeitgeber übernommen. Die Fortbildungen finden i.d.R. vor Ort bzw. in der Gemeinde, in der die Modellkommune ansässig ist, statt. Die einzige Ausnahme bildet die Schulung zum Umgang mit demenzkranken Personen, die immer Samstagsvormittags an einer Volkshochschule in einer 15 Kilometer entfernten Gemeinde abgehalten wird.

Weiterhin wurde zu Qualitätssicherungszwecken zu Beginn des Modellversuchs in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Hauswirtschaft ein Handbuch mit festgeschriebenen Qualitätsstandards erstellt. Dieses enthält u. a. verbindliche Vorgaben und Standards zur Leistungserbringung in Bezug auf die Hygiene, Ernährung und Kundenkontakt.

Des Weiteren werden im Rahmen der Qualitätssicherung regelmäßig Hausbesuche zu Kontrollzwecken vorgenommen. Auf diesen Aspekt ist das Leitungspersonal besonders bedacht, da sich laut Modellkommune eine schlechte Qualität der Leistungserbringung schnell herumspreche und somit dem Ruf der Einrichtung schaden könne. Auch wenn es Probleme oder Beschwerden von Klient/innen gibt, wird in der Regel das hauswirtschaftliche Leitungspersonal

tätig. Als weitere Instrumente der Qualitätssicherung werden Feedbackformulare verwendet und regelmäßige Mitarbeitergespräche geführt.

Modellkommune Markt Erkheim

Bei der Qualitätssicherung stellt sich die Situation in der Modellkommune Erkheim nahezu identisch wie in Weidenbach dar. Auch hier wird bei der Personalrekrutierung aufgrund der geringen Anzahl an Bewerberinnen keine spezifische Qualifikation vorausgesetzt, abgesehen vom eigenständigen Führen eines eigenen Haushaltes. Allerdings absolvieren alle Beschäftigten eine 20-stündige Fortbildung zu hauswirtschaftlichen Themen (ebenfalls wie Markt Weidenbach auf Grundlage der Schulungsunterlagen des Kompetenzzentrums Hauswirtschaft) sowie eine Schulung zum sogenannten „Demenzbegleiter“ (s. o.), die der in Weidenbach angebotenen entspricht. Eine Ausnahme bildete eine Beschäftigte in Erkheim, die über eine Ausbildung zur Erzieherin verfügte und die Schulungen nicht benötigte.

Die Fortbildungszeiten werden auch hier als Arbeitszeit anerkannt und finden über mehrere Wochen verteilt jeweils unter der Woche abends im Umfang von zwei bis vier Unterrichtseinheiten statt. Für den Erwerb der hauswirtschaftlichen Qualifikation entstehen den Teilnehmerinnen keine Kosten (da diese vor Ort stattfinden und von den Hauswirtschaftsmeisterinnen abgehalten werden), die Teilnahmegebühr für die Fortbildung zum Demenzbegleiter beträgt 30 Euro.

Im Fall der Fortbildung zum Demenzbegleiter werden Fahrtkosten vom Dienstleistungszentrum übernommen. Wichtig wäre aus Sicht der Modellkommune außerdem eine Fortbildung zum Thema Arbeitssicherheit. Eine solche Fortbildung wird von der Gemeinde zwar angeboten, diese wurde jedoch nicht von allen Beschäftigten im Segment der haushaltsnahen Dienstleistungen in Anspruch genommen. Zweimal im Jahr werden neben den bereits genannten Fortbildungen noch weitere Schulungen überdies zu hauswirtschaftlichen Themen angeboten. Zu Beginn des Projektes wurde – analog zur Modellkommune in Weidenbach – ein Handbuch zum Qualitätsmanagement erarbeitet. In diesem sind sämtliche angebotenen Tätigkeiten (Reinigungsleistungen, Nahrungszubereitung etc.) enthalten und es wurden Qualitätsstandards für jeden Tätigkeitsbereich festgelegt. Das Handbuch wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Hauswirtschaft entworfen. Als spezifische Orientierungsgrundlagen für

diese Vorgaben werden im schriftlichen Fragebogen die DIN-Normen SPEC 77003 und SPEC 77004 angeführt. Dabei handelt es sich um festgeschriebene Standards zu „Anforderungen für die Information über Beratung zu und Vermittlung von personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen“ (vgl. <https://www.din.de/de/wdc-beuth:din21:230121819>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2019).

Zur Überprüfung der Qualität der geleisteten Arbeit werden Haushalte stichprobenartige nach der Dienstleistungserbringung aufgesucht und die Qualität der Arbeit anhand von Bewertungsbögen beurteilt. Weitergehende Kontrollen o. Ä. sind laut Aussage der Befragten mit dem derzeitigen Personalstand nicht umsetzbar.

Die Mitarbeiter/innen kommen alle zwei Wochen in das Dienstleistungszentrum, um ihre Einsatzpläne abzuholen. Hier erfolgen jeweils auch ein kurzes Briefing der Beschäftigten sowie eine Thematisierung von Neuigkeiten und Problemen. Darüber hinaus finden zweimal im Jahr Teambesprechungen statt.

Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)

In Bezug auf die Personalrekrutierung werden im Dienstleistungszentrum AOVE keine spezifischen Qualifikationen vorausgesetzt, im Vorstellungsgespräch werden aber zumindest hauswirtschaftliche Qualifikationen abgefragt. Von den zwei bisher Beschäftigten konnte eine bereits eine hauswirtschaftliche Ausbildung vorweisen, so dass eine Nachqualifizierung nur für die zweite Arbeitskraft notwendig war. Diese erhielt eine, auf den Schulungsunterlagen des Kompetenzzentrums Hauswirtschaft beruhende Schulung zu hauswirtschaftlichen Themen im Umfang von 20 Stunden, die von einer Angestellten auf Leitungsebene vor Ort durchgeführt wurde. Die zweite Qualifizierung „Demenzbegleiter“, die auch in den beiden betrachteten Modellkommunen durchgeführt wird, wurde den Beschäftigten im Rahmen von externen Kursen vermittelt, die turnusmäßig zwei bis drei Mal im Jahr in der Region stattfinden.

Bereits bei der Stellenausschreibung wurde darauf geachtet, die Anstellung der Arbeitskräfte mit den Kursterminen zu koordinieren, so dass die Mitarbeiterinnen möglichst frühzeitig nach der Arbeitsaufnahme geschult werden konnten.

Die Kosten für die Fortbildungen werden von der AOVE übernommen, ihr Besuch wird jedoch nicht als Arbeitszeit anerkannt.

Des Weiteren werden Qualitätskontrollen der erbrachten Leistungen durchgeführt. Zum einen sind hier die bereits in Abschnitt 3.3 genannten Checklisten im Rahmen der Kontaktaufnahmegespräche zu nennen. Das Erstberatungsgespräch wird hierbei direkt bei den Klient/innen durch Angestellte der Leitungsebene durchgeführt. Beim ersten Reinigen durch die Mitarbeiterin ist ebenfalls die hauswirtschaftliche Fachkraft vor Ort. Zum anderen werden nach den ersten ein bis drei Hausbesuchen durch die Beschäftigten telefonische Rücksprachen mit den Kund/innen abgehalten, um sich nach ihrer Zufriedenheit mit der Leistung zu erkundigen. Bisher gab es in diesem Zusammenhang laut AOVE ausschließlich positive Rückmeldungen. Mitarbeitergespräche sind ebenfalls Bestandteil der Qualitätssicherung.

Zwischenfazit

In allen drei betrachteten Fällen findet eine in Bezug auf die personellen Ressourcen umfangreiche Qualitätssicherung statt. So wurden in Markt Weidenbach und Markt Erkheim in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Hauswirtschaft (KoHW) Handbücher mit Vorgaben zum Qualitätsmanagement entwickelt und diese dann in der Praxis eingesetzt.

Um etwaige unzureichende Qualifikationen der Bewerberinnen auszugleichen, werden sowohl in Markt Weidenbach und Markt Erkheim als auch in der AOVE zwei Schulungen (Hauswirtschaft, Demenzbegleiter) durchgeführt, zum Teil bestehen auch noch weitere Fortbildungsangebote. Zu den weiteren Maßnahmen der Qualitätskontrolle gehören stichprobenartige Kontrollbesuche in den Haushalten, die die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, der Einsatz von Feedbackformularen, Teamsitzungen und regelmäßige Mitarbeitergespräche.

4.6 Fazit: Erfolgreiche Modellprojekte mit strukturellen Hindernissen

Die Modellkommunen sind in vielerlei Hinsicht erfolgreich. Das betrifft einmal die Nachfrage nach den angebotenen Leistungen, die höher ausfällt, als das Angebot, zum anderen die erreichte Qualität – es gibt formalisierte Qualitätsstandards, Fortbildungsangebote für die Mitarbeiter/innen, qualifiziertes Leitungspersonal und die Kundenzufriedenheit scheint hoch zu sein. Gleichzeitig könnten die Modellkommunen noch erfolgreicher sein, würden sie selbst nicht oder kaum auf strukturelle Hindernisse stoßen, die sie nicht beeinflussen können. Im Einzelnen gilt das für folgende Bereiche:

- ❖ Das größte Hindernis hinsichtlich einer Ausweitung des Angebots und damit eines noch größeren Erfolgs besteht darin, ausreichend qualifiziertes und zuverlässiges Personal zu akquirieren und dauerhaft zu binden (Fluktuationsraten von 50 % und mehr). Dieser Sachverhalt zeigte sich auch schon bei dem Modellprojekt „Service- und Beratungsstellen für Haushaltsnahe Dienstleistungen“ (Eigenhüller 2019: 31ff.). Für viele Frauen, die bereit sind, Reinigungsarbeiten auszuführen, scheinen sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse finanziell nicht attraktiv genug zu sein. Überlegungen zur sozialversicherungspflichtigen Absicherung spielen anscheinend speziell für eher jüngeren Beschäftigten eine relativ geringe oder gar keine Rolle.
- ❖ Aus dem Angebot von haushaltsnahen Dienstleistungen werden de facto überwiegend nur Reinigungsleistungen (bzw. dem Reinigen verwandte Tätigkeiten wie Wäschepflege) regelmäßig nachgefragt, andere haushaltsnahe Dienstleistungen werden dagegen nur sporadisch in Anspruch genommen. Das schadet dem ohnehin in Mitleidenschaft gezogenen Image der Beschäftigung und dürfte neben der niedrigen Bezahlung ein weiterer Grund für die Probleme bei der Rekrutierung von geeignetem Personal sein.
- ❖ Gravierende Probleme gibt es bei der Kostendeckung. Selbst wenn genug Beschäftigte rekrutiert werden könnten, bliebe immer noch die Schwierigkeit bestehen, dass Kund/innen, die die Leistungen aus eigenen Mitteln bestreiten müssen, oft nicht bereit oder in der Lage sind, einen tatsächlich kostendeckenden Preis für die legale Erledigung zu zahlen. Auch die von den Pflegekassen den Unterstützungsbedürftigen geleisteten Sätze sind nicht ‚automatisch‘ kostendeckend, wie das Beispiel von Markt Weidenbach zeigt. Die Hoffnung, die Finanzierungslücke durch Kooperationen mit Unternehmen zu schließen, hat sich als trügerisch erwiesen. Das Hauptproblem hierbei ist wiederum, dass es aufgrund der schwierigen Personalsituation nicht möglich ist, Unternehmen ein ausreichend verlässliches und kontinuierliches Angebot zu garantieren, das für eine Zusammenarbeit vorausgesetzt wird.

4.7 Erkenntnisse aus den Expertinnen- und Experteninterviews

Neben der qualitativen und quantitativen Befragung der Modellkommunen Weidenbach und Erkheim sowie von der AOVE wurden Experteninterviews u.a. mit Verbandsvertreter/innen von Hauswirtschaftsverbänden geführt. Insgesamt wurden sechs Interviews mit Expert/innen telefonisch durchgeführt. Diese dauerten zwischen 15 und 30 Minuten. Drei Interviews wurden mit Vertreter/innen von Hauswirtschaftsverbänden geführt (Berufsverband Hauswirtschaft e.V., Deutscher Hauswirtschaftsrat, Bayerischer Landesverband für Hauswirtschaft) und ein Interview mit einer Vertreterin einer Einrichtung, die interessierte Personen oder Organisationen dabei unterstützt, eine Anerkennung des Angebots durch das Zentrum Bayern Familie und Soziales zu erlangen. Des Weiteren wurden zwei Gespräche geführt, die die im Saarland existierenden „Agenturen für haushaltsnahe Arbeit“ (AhA) zum Gegenstand hatten (Eine Leiterin einer Agentur für haushaltsnahe Arbeit und eine Vertreterin des Wirtschaftsministeriums). Die Gespräche zu den saarländischen Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schienen insofern besonders interessant, da dort schon seit mehr als zehn Jahren ein Angebot für haushaltsnahe Dienstleistungen durch die dortige Landesregierung gefördert und unterstützt wird.³

Die durchgeführten Expert/inneninterviews sollten Interpretationshilfen für die Informationen liefern, die aus den beiden früheren Begleitstudien und der für die vorliegende Studie durchgeführten Datenerhebung in Erkheim, Weidenbach und der AOVE gewonnen wurden. Daher wurden diese Gespräche so konzipiert, dass schwerpunktmäßig Sachverhalte angesprochen wurden, die sich für die Modellprojekte als problematisch in der Umsetzung der haushaltsnahe Dienstleistungen erwiesen haben. Das waren folgende drei Punkte:

- (1) Nachgefragtes Dienstleistungsangebot
- (2) Diskrepanz zwischen kostendeckenden Preisen und Zahlungsbereitschaft
- (3) Beschäftigte / Rekrutierung von Beschäftigten

³ Siehe https://www.saarland.de/agentur_haushaltsnahe_arbeit.htm (zuletzt aufgerufen am 30.04.2019). Das saarländische Wirtschaftsministerium fördert den Aufbau von Agenturen für haushaltsnahe Arbeiten dadurch, dass in den ersten zwei Jahren Privathaushalte einen Zuschuss von 3,50 Euro für maximal zehn in Anspruch genommene Stunden bekommen, im 3. und 4. Jahr nur noch 2,50 Euro. Danach gibt es keine Zuschüsse mehr, die Agenturen müssen sich für ein Qualitätssiegel zertifizieren lassen, um auf der entsprechenden Website des saarländischen Wirtschaftsministeriums (<https://www.saarland.de/33658.htm>) (letzter Aufruf 30.04.2019) ausgewiesen zu werden.

Zu 1.) Nachgefragtes Dienstleistungsangebot

Der Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen wird von allen Expert/innen als hoch eingeschätzt. Dominant ist auch aus ihrer Sicht die Einschätzung, dass die bei weitem am meisten nachgefragte haushaltsnahe Dienstleistung auch außerhalb der Modellkommunen Erkheim und Weidenbach die Reinigungsleistung ist.

Zu 2.) Diskrepanz zwischen kostendeckenden Preisen und Zahlungsbereitschaft

In den Experteninterviews wurde deutlich, dass die Erfahrungen aus den Modellprojekten in Markt Weidenbach und Markt Erkheim zur Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Kund/innen keine Ausnahme darstellen. Es wird davon ausgegangen, dass es eine massive Diskrepanz zwischen kostendeckendem Preis – speziell für die Reinigungsleistungen – und aus der Sicht der Kund/innen akzeptablen Preis gibt. Es sei in erster Linie der kostendeckende Preis, der ohne öffentliche Zuschussung – sei es durch ein Gutscheinmodell oder durch die öffentliche Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen – einer Ausweitung legaler und sozialversicherungspflichtiger haushaltsnaher Dienstleistungen im Wege stehe. ‚Privatzahler‘ seien kaum bereit, 20 Euro und mehr pro Stunde für Reinigungsleistungen zu zahlen. Das liege auch daran, dass haushaltsnahe Dienstleistungen und speziell die Reinigungsleistungen ein Imageproblem hätten, es gebe in der Bevölkerung für diese Tätigkeit wenig Wertschätzung und es sei die Meinung weit verbreitet, dass diese ohne (besondere) Qualifikationen erledigt werden könne. Allerdings zeigen die Agenturen für haushaltsnahe Arbeit im Saarland, dass es gelingen kann, einen Satz von 22 Euro für Reinigungsleistungen bei vielen Privatzahler/innen durchzusetzen, wenn die Qualität der Arbeit als hoch wahrgenommen wird und deutlich wird, dass die Versorgungssicherheit gegenüber dem „Schwarzangebot“ höher ist. Zudem konnten viele Beschäftigte von den Vorteilen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung überzeugt werden. Die saarländischen Agenturen für haushaltsnahe Arbeit bestehen aber zum Teil schon seit über 10 Jahren und auch sie hatten zu Anfang massive Probleme, einen kostendeckenden Preis für die Erbringung der haushaltsnahen Dienstleistung ‚am Markt‘ durchsetzen zu können. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass es Zeit braucht, bis sich in der (lokalen) Bevölkerung ein Bewusstsein für die Wertigkeit der erbrachten Dienstleistungen herausbildet. Der kostendeckende Satz für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen variiert von Region zu Region und es macht auch einen Unterschied, ob ein privatwirtschaftlicher Anbieter

Gewinn erzielen muss oder es für Dienstleistungszentren bzw. Agenturen für haushaltsnahe Arbeiten in öffentlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft (Wohlfahrtsverbände, Kommunen etc.) ‚ausreicht‘, eine schwarze Null zu schreiben. So verlangt eine Agentur für haushaltsnahe Arbeit im Saarland knapp 23 Euro pro Stunde von Privatzahler/innen für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen und kann damit gerade kostendeckend arbeiten. Realistischerweise wird aber in den meisten Regionen ein Stundensatz zwischen 28 und 33 Euro nötig sein.

Zu 3.) Beschäftigte / Rekrutierung von Beschäftigten

Aus den Gesprächen wurde deutlich, dass es nicht nur in den bayerischen Modellkommunen Schwierigkeiten mit der Personalrekrutierung gibt. Aufgrund der niedrigen Bezahlung – die auch eine Folge der geringen Wertschätzung dieser Tätigkeit ist – würden Personen, die in diesem Bereich arbeiten, den höheren durch Schwarzarbeit gebotenen Betrag häufig höher bewerten als eine langfristige sozialversicherungspflichtige Absicherung. Um genügend Beschäftigte gewinnen zu können und diese dauerhaft zu binden, bedürfe es größerer Anstrengungen. Zum einen müssten potentielle Kandidat/innen davon überzeugt werden, dass es besser ist, hinsichtlich Rente und eine eigenständige soziale Absicherung zu erreichen. Zum anderen müssten für die Beschäftigung Bedingungen geschaffen werden, die Angestellte in verschiedener Weise unterstützten – sei es durch flexible Arbeitszeiten oder durch feste Ansprechpartner/innen, mit denen sie Erfahrungen der Leistungserbringung besprechen können. Auch müsse es gelingen, den Beschäftigten ein höheres Entgelt in Aussicht zu stellen, als es derzeit der Fall ist, um die Tätigkeit für sie attraktiver zu machen.

Über die drei angeführten Themen hinaus wurde in den Interviews gefragt, was aus Sicht der Befragten getan werden muss, um ein kontinuierliches und flächendeckendes Angebot an legalen und sozialversicherungspflichtigen haushaltsnahen Dienstleistungen etablieren zu können. Alle befragten Expert/innen waren der Meinung, dass die Ausweitung bzw. Etablierung eines Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen auch in den nächsten Jahren ein wichtiges politisches Thema sein wird und dass hier noch viel Handlungsbedarf besteht. Einem kontinuierlichen und flächendeckenden Angebot an legalen und sozialversicherungspflichtigen Bedingungen der Leistungserbringung stehe derzeit vor allem entgegen, dass es zwar Ansätze zur

Verbesserung der Situation gebe (wie auf regionaler Ebene die Förderung von Modellkommunen oder Gutscheinmodellen), dass diese aber eher temporäre ‚Insellösungen‘ darstellen und ein übergreifender ‚Gesamtansatz‘ fehle.

Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sich aus den Erfahrungen der AOVE und den beiden Modellkommunen sowie den Gesprächen mit den Experten/innen ableiten lassen, soll im nächsten und letzten Kapitel dieses Forschungsberichts diskutiert werden.

5 Schlussfolgerungen⁴

Wie schon in der Forschungsliteratur festgestellt, zeigen auch die Modellkommunen Markt Erkheim und Markt Weidenbach sowie die AOVE, dass es eine große, vielfach noch unbefriedigte Nachfrage nach legal erbrachten haushaltsnahen Dienstleistungen gibt.

In einem separaten Rechtsgutachten hat Prof. Ewer festgestellt, dass eine unternehmerische Betätigung von Gemeinden im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen „kommunalrechtlich gerechtfertigt werden kann“ (Ewer 2019: 59). Damit dürfte es aus rechtlicher Sicht keine Hindernisse für eine weitere Betätigung von Gemeinden hinsichtlich der Schaffung eines Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen geben. Allerdings muss der Schwerpunkt bei den Klient/innen auf Eltern, die einen Wiedereinstieg in den Beruf anstreben (Ewer 2019: 41ff.) oder auf unterstützungsbedürftigen älteren Menschen (Ewer 2019: 44ff.) liegen. Bei den angebotenen Dienstleistungen verweist das Gutachten darauf, dass solche Dienstleistungen angeboten werden dürfen, die für eine Haushaltsführung typischerweise und unvermeidlich nötig sind, die Organisation von Familienfeiern gehöre aber nicht dazu (Ewer 2019: 44). In welcher Unternehmensform eine Kommune haushaltsnahe Dienstleistungen anbietet – als Eigenbetrieb oder als selbständiges Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts oder in Rechtsformen des privaten Rechts – ist ihr weitestgehend freigestellt (Ewer 2019: 13).

Modellprojekte wie die genannten versuchen, mehrere Ziele zu erreichen. Hierzu gehört die Ausweitung legaler, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen bei gleichzeitiger Zurückdrängung der weit verbreiteten Schwarzarbeit in diesem Bereich. Hinzu kommt zweitens die Schaffung eines ausreichenden Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen, um der im Zuge des demografischen Wandels wachsenden Zahl an älteren und unterstützungsbedürftigen Menschen so lange wie möglich ein Leben in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen. Drittens soll es durch die Ausweitung von haushaltsnahen Dienstleistungen Frauen mit Kindern ermöglicht werden, entweder

⁴ Drei Wochen vor Ende des Projektlaufzeitraums wurden zentrale Ergebnisse der Erhebung in einem Workshop im StMELF vorgestellt. Anregungen und Diskussionsbeiträge, die auf diesem Workshop getätigt wurde, sind zusätzlich zu den Erkenntnissen aus den Interviews mit den Modellkommunen, der AOVE und den Expert/innen in dieses Schlusskapitel eingeflossen.

schneller wieder in den Beruf zurückzukehren und/oder ihre Arbeitszeit zu erhöhen. Der Erreichung dieser Ziele stehen allerdings v.a. zwei Probleme entgegen: Die Rekrutierung von Beschäftigten und die Frage der Finanzierung.

Auch die beiden Modellkommunen zeigen, dass einer Ausweitung des Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen ein geringes Bewerberinnenpotential entgegensteht. Als Hauptgründe für die genannten Personalprobleme müssen die niedrige Bezahlung, Imageprobleme und die Arbeitsumstände (zum Teil hohe körperliche Belastung, alleine Arbeiten in Privathaushalten) angesehen werden. Hinzu kommt das relativ geringe Interesse der in diesem Bereich Tätigen, die Arbeiten in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erledigen. Hier könnten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Teil Abhilfe schaffen, z.B. durch Lohnkostenzuschüsse oder die Vergabebeschleunigung von Arbeitserlaubnissen. Auch könnte das Problem durch öffentliche Förderungen abgemildert werden, die es gestatten, höhere Entgelte zu zahlen. Die Nachwuchsproblematik im hauswirtschaftlichen Feld wird dadurch zwar nicht unmittelbar gelöst, die Attraktivität dieses Beschäftigungsbereichs ließe sich jedoch erhöhen und es gebe neue Anreize, sich auf diesem Gebiet ausbilden zu lassen. Schulungsangebote zur Nachqualifizierung bestehen übrigens bereits. Solche Investitionen in ‚Humankapital‘ werden sich allerdings nur lohnen, wenn es gelingt, eine hohe Fluktuation oder einen Austritt aus dem Tätigkeitsbereich zu verhindern. Hierbei spielen wiederum Bezahlung und Imageprobleme im Berufsstand aber auch die Arbeitsbedingungen und –umstände eine Rolle. Hier empfiehlt sich eine Sensibilisierung für die Anforderungen und den Wert der Arbeitsbelastungen, denn die Anforderungen an die körperliche Belastbarkeit sind hoch und es werden vielfältige soziale und fachliche Kompetenzen benötigt. Der Attraktivität des Berufsstandes wäre es außerdem dienlich, wenn es gelingt, die Nachfrage auf Bereiche auszudehnen, die nicht nur die Reinigungsleistungen betreffen.

Ein anderes Problem hinsichtlich der Ausweitung legal erbrachter haushaltsnaher Dienstleistungen betrifft die Zahlungsfähigkeit der Kund/innen. Hier gibt es Unterschiede nach Kundengruppen. Mit den gesetzlichen Änderungen zum 1.1.2017 können unterstützungs- und pflegebedürftige bis zu einem Betrag von 125 Euro pro Monat haushaltsnahe Dienstleistungen über die Pflegekassen abrechnen. Ältere und unterstützungsbedürftige Menschen können sich daher haushaltsnahe Dienstleistungen besser leisten als in früheren Jahren und als andere Ziel-

gruppen haushaltsnaher Dienstleistungen, etwa Familien mit jungen Kindern, die durch haushaltsnahe Dienstleistungen in die Lage versetzt werden sollen, nach der Geburt eines Kindes früher und/oder mit einem höheren Stundenanteil pro Woche in das Erwerbsleben zurückzukehren. Diese erhalten bis jetzt, mit Ausnahme von regional und zeitlich begrenzten Modellversuchen, keine öffentliche Bezuschussung für die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen. Die Hoffnung, (potentielle) Arbeitgeber/innen würden die Kostenlücke für ihre Mitarbeiter/innen schließen, hat sich in den Modellkommunen nicht erfüllt und es gibt derzeit keine Anzeichen dafür, dass sich flächendeckend Unternehmen finden lassen, die ihre Mitarbeiter/innen dahingehend unterstützen werden.

Gezielte Öffentlichkeitsarbeit kann zwar dabei helfen, die Wertschätzung für hauswirtschaftliche Tätigkeiten zu erhöhen, was wiederum auch die Zahlungsbereitschaft der Privathaushalte vergrößern könnte. Wie die Erfahrungen mit den „Agenturen für haushaltsnahe Arbeit“ im Saarland zeigen, braucht es dafür aber Zeit. Eine Förderung von Modellkommunen oder Angeboten im Zeitraum von zwei bis vier Jahren reicht nicht aus, um in der Bevölkerung bzw. bei Privatzahler/innen eine Einstellungsänderung zu bewirken und diese davon zu überzeugen, dass ein hochwertiges legales Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen, und seien es nur Reinigungsleistungen, seine Vorteile (wie dauerhafte Qualität, verlässliche Kontinuität der Erbringung der Dienstleistung) und seinen Preis hat.

Eine wichtige Schlussfolgerung aus den Befunden ist, dass ohne weitere Förderungen oder Bezuschussung von öffentlicher bzw. kommunaler Seite das Angebot an (legal erbrachten) haushaltsnahen Dienstleistungen wohl nur schwer spürbar ausgeweitet werden kann, da sich viele Haushalte, wenn sie diese Dienstleistungen nicht über Pflege- oder Krankenkassen abrechnen können, die Zahlung kostendeckender Sätze nicht leisten können oder wollen. Ob diese Förderung besser durch die ‚Subventionierung‘ von Personalkosten oder durch Gutscheinmodelle, die auf der Nachfrageseite die Kosten senkt, vollzogen werden soll, kann im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass eine flächendeckende und nachhaltige Ausweitung haushaltsnaher Dienstleistungen eines langfristig verfolgten Gesamtkonzepts bedarf. Bisher stehen allerdings temporäre ‚Insellösungen‘ auf kommunaler oder regionaler Ebene im Vordergrund, deren Erfolge oft eher kurzfristig sind und wieder entfallen, sobald die öffentliche Förderung ausläuft. Wichtig für solches Gesamtkonzept wäre aber, sich nicht auf die Frage der

Finanzierung allein zu fokussieren, sondern auch das hauswirtschaftliche Image im Blick zu behalten, die Qualität der Leistungserbringung zu sichern sowie Ausbildung und Beschäftigung auf diesem Gebiet zu fördern. Soll eine Ausweitung legal erbrachter haushaltsnaher Dienstleistungen flächendeckend und dauerhaft gelingen, muss der Beschäftigtenseite hinsichtlich Rekrutierung, Qualifizierung und Verbleib im Tätigkeitsbereich große Aufmerksamkeit geschenkt werden.

6 Handlungsempfehlungen

6.1 Staatliche Ebene

Um ein qualitativ hochwertiges und flächendeckendes Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen sicherzustellen, kann der Staat günstige Rahmenbedingungen schaffen:

- ❖ Angebote an haushaltsnahen Dienstleistungen sollten (weiter) öffentlich unterstützt werden, eine rein marktförmige Organisation kann Versorgungsengpässe nicht beseitigen. Dies würde zum einen helfen, dass Frauen mit kleinen Kindern entweder früher in das Berufsleben zurückzukehren und/oder ihre Arbeitszeit ausweiten können. Darüber hinaus würde es vor dem Hintergrund des demographischen Wandels dazu beitragen, dass ältere unterstützungs- und pflegebedürftige Menschen (länger) in ihrem eigenen Haushalt leben können.
- ❖ Eine öffentliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen kann entweder durch die Unterstützung einer Bereitstellung des Dienstleistungsangebots oder durch die Unterstützung der Nachfrageseite (durch ein Gutscheinmodell wie in Frankreich oder Belgien; Übernahme der Kosten bei älteren unterstützungs- und pflegebedürftigen Menschen durch Krankenkassen/Pflegekassen) erfolgen. Besonders eine Kombination aus beiden Ansätzen könnte für die Zukunft erfolgversprechend sein.
- ❖ Eine weitere finanzielle Entlastung könnte über die Erhöhung des Entlastungsbetrages durch die Pflegekassen nach § 45b SGB XI von 125 Euro pro Monat sowie des derzeitigen Vergütungssatzes von 24,96 Euro pro Stunde (in Bayern) für haushaltsnahe Dienstleistungen erfolgen.
- ❖ Modellprojekte oder andere öffentliche Unterstützungsleistungen für ein Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen sollten längerfristig angelegt sein. Zwei bis vier Jahre sind offenbar zu wenig Zeit, um eine nachhaltige Verbesserung eines legal erbrachten Angebots an haushaltsnahen Dienstleistungen zu erreichen.
- ❖ Weitere Imagekampagnen bzw. Öffentlichkeitsarbeit sollten durchgeführt werden, um die Bedeutung haushaltsnaher Dienstleistungen sowohl bei potentiellen Beschäftigten als auch in der Bevölkerung bewusst zu machen. Somit wird auch die Erbringung der Dienstleistung attraktiver.

6.2 Kommunale Ebene

Durch Vernetzung der Kommunen auf regionaler und überregionaler Ebene können Synergieeffekte gewonnen werden:

- ❖ Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge können Gemeinden lt. Rechtsgutachten ein Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen aufbauen. In welcher Unternehmensform das geschehen soll, ist ihnen weitestgehend freigestellt.
- ❖ Durch Vernetzung mit regionalen und überregionalen Stellen, Organisationen und Unternehmen (wie z.B. Landratsamt, Nachbarschaftshilfen, Verband Hauswirtschaftlicher Fachservice-Organisationen (HWF), Bayerischer Landesausschuss für Hauswirtschaft (BayLaH) können Angebote bekannt gemacht, ausgeweitet und Kooperationen aufgebaut werden.

6.3 Anbieter

Ziel ist es, auf Seiten der Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen ein existenzsicherndes Angebot zu gewährleisten. Folgende Maßnahmen können dazu beitragen:

- ❖ Die haushaltsnahen Dienstleistungen sollten durch sozialversicherungspflichtig beschäftigte Mitarbeiter/innen ausgeübt werden, nicht durch ehrenamtliche Helfer/innen. Die Aufwandsentschädigung stellt keine adäquate Vergütung für die zu leistenden Arbeiten dar und würde zudem arbeitsmarktpolitische Pläne zur Integration von bisher eher arbeitsmarktfernen Personengruppen konterkarieren sowie der illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeit) Vorschub leisten.
- ❖ Um leistungsfähige Mitarbeitende zu gewinnen und der hohen Fluktuation bei den Mitarbeitenden in einem Dienstleistungszentrum (erheblicher Kostenfaktor) entgegenzuwirken, sollte in zukünftigen Förderungen/Modellprojekten stärker auf die Beschäftigtenseite geachtet werden, z.B. durch Konzepte, mit denen die Arbeitsbedingungen (z.B. nicht nur Reinigungsarbeiten ausführen) und das Commitment verbessert werden können.
- ❖ Die Dienstleistungsunternehmen/-agenturen sollten für ihre haushaltsnahen Dienstleistungen eine Anerkennung beim Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) beantragen, um ihr Angebot nach § 45a SGB XI abrechnen zu können. Zusätzlich sollten sie sich ebenfalls

beim ZBFS als „Alltagsbegleiter“ anerkennen lassen. Hierdurch lassen sich haushaltsnahe Dienstleistungen aktuell mit 24,96 Euro pro Stunde abrechnen, Betreuungsmaßnahmen mit 34,68 Euro pro Stunde. Diese beiden Angebote in Kombination tragen zur Existenzsicherung bei. Für die Anerkennung beim ZBFS hat das Kompetenzzentrum Hauswirtschaft einen Leitfaden „Anerkennung von Angeboten für haushaltsnahe Dienstleistungen und Alltagsbegleiter durch das ZBFS“ erstellt.

- ❖ Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen sollten darauf achten ihre Leistungen qualitativ hochwertig und gesichert anzubieten. Um dies zu gewährleisten ist ein Qualitätsmanagement sinnvoll. Das Kompetenzzentrum Hauswirtschaft, hat in Zusammenarbeit mit den Modellprojekten in Markt Erkheim und Markt Weidenbach, ein Qualitätsmanagement-Handbuch erstellt. Dieses steht nach der Teilnahme an einer eintägigen Schulung kostenfrei zur Verfügung und kann problemlos an andere Unternehmen angepasst werden.
- ❖ Die Gewinnung von Unternehmen vor Ort, die ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen anteilig haushaltsnahe Dienstleistungen, z.B. in Form von Gutscheinen finanzieren, stärkt die Nachfrageseite.

Damit haushaltsnahe Dienstleistungen in Zukunft legal und für alle Beteiligten zufriedenstellend ausgeübt werden können, genügt es demnach nicht, sich nur auf eine Eingriffsebene zu konzentrieren. Es bedarf hierfür einer engen und abgestimmten Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen, die Einfluss auf die Leistungserbringung haben. Ob und wie gut dies funktionieren kann, werden künftige Projekte zeigen.

Literatur

- Achatz, Juliane (2012):** Erwerbsbeteiligung von Müttern. Traditionelle Muster und neue Entwürfe. IAB Forum 1/2012. 4-11.
- Angermann, Annette; Eichhorst, Werner (2013):** Who Cares for You at Home? Personal and Household Services in Europe. IZA Policy Paper No. 71.
- Aulenbacher, Brigitte (2017):** Caring for a better world? Über Care, Kapitalismus und die Soziologie. In: Aulenbacher, Brigitte; Borawoy, Michael; Dörre, Klaus; Sittel, Johanna (Hrsg.): Öffentliche Soziologie. Wissenschaft im Dialog mit der Gesellschaft. New York/Frankfurt a.M.: Campus. 84-98.
- Autzen, Inga; Stula, Sabrina (2015):** Haushaltsnahe Dienstleistungen in Baden-Württemberg. Ein Markt mit Wachstumspotenzial. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2015. 29-33.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta (2017):** Interaktionsarbeit in der qualitativen Arbeitsmarktforschung. Eine Methodenreflexion. In: Sowa, Frank, Staples, Ronald (Hrsg.): Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat. Baden-Baden: Nomos. 69-91.
- Becker, Carsten; Einhorn, Annika; Gröbe, Tim (2012):** Anbieter haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland – Angebotsbedingungen, Strukturen, Perspektiven. Berlin: Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH.
- Böhmer, Michael; Ehrentraut, Oliver; Heimer, Andreas; Henkel, Melanie; Ohlmeier, Nina; Poschmann, Katharina; Schmutz, Sabrina; Weisser, Johannes (2014):** Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht. Berlin: prognos.
- Braun, Hans (1999):** Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten. In: Peteranger, Franz; Speck, Otto (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen. München: Reinhardt.
- Brücker, Herbert; Brunow, Stephan; Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Mendolicchio, Concetta; Weber, Enzo (2013):** Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur Kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und –nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung. IAB-Stellungnahme 1/2013.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (2012):** Zeit für den Wiedereinstieg. Entlastung durch haushaltsnahe Dienstleistungen. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (2014a):** Aktionsprogramm Mehrgenerationenhaus II. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (2014b):** ESF- Bundesprogramm finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale erschließen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Förderrichtlinie (Förderperiode 2014-2020 der EU). Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Eichhorst, Werner; Tobsch, Verena (2007):** Familienunterstützende Dienstleistungen - Internationale Benchmarking-Studie. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Eigenhüller, Lutz (2019):** Service- und Beratungsstellen für Haushaltsnahe Dienstleistungen – ein Modellprojekt zur Entwicklung des Arbeitsmarktes für haushaltsnahe Dienstleistungen. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht.
- Engelbert, Angelika (2012):** Familie. In: Beck, Iris; Greving, Heinrich (Hrsg.): Lebenslage und Lebensbewältigung. Stuttgart: W. Kohlhammer. 96-104.
- Engels, Dietrich; Engel, Heike; Schmitz, Alina (2017):** Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Köln: ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH.
- Enste, Dominik; Heldman, Christina (2017):** Arbeitsplatz Privathaushalt – Minijobs und Schwarzarbeit von Haushaltshilfen. Köln: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- European Commission (2012):** Commission Staff Working Document in exploiting the employment potential of the personal and household services. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a job-rich recovery. European Commission: Strasbourg.
- Ewer, Wolfgang (2019):** Rechtliche Rahmenbedingungen der unternehmerischen Betätigung von Gemeinden im Bereich „haushaltsnaher Dienstleistungen“ im Freistaat Bayern. Rechtsgutachten im Auftrag des Instituts für empirische Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Kiel.
- Flecker, Jörg (2017):** Arbeit und Beschäftigung. Eine soziologische Einführung. Wien: Facultas.
- Flick, Uwe (2017):** Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Hamburg: Rowohlt.
- International Labour Office (2017):** Formalizing Domestic Work. Domestic Work Policy Brief 10.
- Jung, Anna; Thöne, Michael (2009):** Evaluierung von Steuervergünstigungen. Haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. In: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln; Copenhagen Economics ApS; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Band 2: Evaluierungsbericht (erster Teilband). Köln, Kopenhagen, Mannheim.
- Geissler, Birgit (2010):** Der private Haushalt als Arbeitsplatzreservoir? Zur Akzeptanz und Abwehr von Haushaltsdienstleistungen. In: WSI Mitteilungen 2/2010. 135-142.

- Gottschall, Karin; Schröder, Tim (2013):** „Familienlohn“ – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. In: WSI Mitteilungen 3/2013. 161-170.
- Gottschall, Karin; Schwarzkopf, Manuela (2010):** Irreguläre Arbeit in Privathaushalten. Rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Arbeit in Privathaushalten in Deutschland. Bestandsaufnahme und Lösungsansätze. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Institut für Organisationskommunikation GmbH; Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (2014):** Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen durch Entwicklung und Etablierung von Qualitätsstandards. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin/Köln: Institut für Organisationskommunikation GmbH / Institut der deutschen Wirtschaft Köln / Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH.
- International Labour Office [ILO] (2017):** Formalizing Domestic Work. Domestic Work Policy Brief 10.
- Kardorff von; Ernst (2010):** Soziale Netzwerke in der Rehabilitation und im Gesundheitswesen. In: Stegbauer, Christian; Häußling, Roger (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 715-724.
- Landeshauptstadt München – Referat für Arbeit und Wirtschaft (2014):** Projektehandbuch Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ). München: Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München.
- Malsburg von der, Andrea; Isfort, Michael (2014):** Haushaltsnahe Dienstleistungen durch Migrantinnen in Familien mit Pflegebedürftigkeit. 24 Stunden verfügbar – Private Pflege in Deutschland. WISODirekt. Juni 2014.
- Meier-Gräwe, Uta (2015a):** Der Privathaushalt als deregulierter Arbeitsort (v. a.) für transnationale Haushaltsarbeiterinnen? In: Hauswirtschaft und Wissenschaft 4/2015. 170-176.
- Meier-Gräwe, Uta (2015b):** Der Privathaushalt als Arbeitsplatz – Wie füllen wir die Sorgelücke? Die Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter. In: Karl, Siegfried; Burger, Hans-Georg (Hrsg.): Ausverkauf des Menschen!? Gesellschaft, Wirtschaft und Ethik im Gespräch. Gießen: Psychosozial-Verlag. 215-224.
- Ohrem, Sandra (2015):** Gleichstellungspolitische Aspekte haushaltsnaher Dienstleistungen - Potenziale haushaltsnaher Dienstleistungen im Übergang zu neuen Leitbildern und Arrangements geschlechtlicher Arbeitsteilung jenseits des traditionellen Ernährermodells. In: Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“ (Hrsg.): Perspektiven für haushaltsnahe Dienstleistungen – Band 1. Expertisen für das Kompetenzzentrum Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen. Gießen: Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“. 2-43.

- Pfannes, Ulrike; Schack, Pirjo Susanne (2014):** Metastudie Haushaltsbezogene Dienstleistungen im Rahmen des Projektes des vzbv: „Gutes Leben im Alter – Verbraucherpolitische Aspekte des demographischen Wandels am Beispiel Wohnen, Haushaltsnahe Dienstleistungen und Pflege“. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
- Pfannes, Ulrike; Schack, Pirjo Susanne (2015):** Gutes Leben im Alter – der Beitrag haushaltsbezogener Dienstleistungen zur Lebensqualität (Teil II). In: Hauswirtschaft und Wissenschaft 1/2015. 9-19.
- Pucher, Katharina (2015):** Versorgungssicherheit im engeren häuslichen Umfeld. In: Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias; Fritze, Agnès (Hrsg.): Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. Wiesbaden: Springer SV. 245-252.
- Rand, Sigrid; Larsen, Christa; Ekert, Stefan; Frank, Wilma (2012):** Funktionalität von Subventions- und Förderinstrumenten zur Versorgungssicherung von Personen in Privathaushalten. IWAK-Forschungsberichte 2.
- Reinecke, Meike; Gess, Christopher; Stegner, Christina; Kröber, Robert (2011):** Machbarkeitsstudie „Haushaltsnahe Dienstleistungen für Wiedereinsteigerinnen“. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Ristau-Winkler, Malte (2015):** Fachkräfte dringend gesucht – Von der Engpassanalyse zur erfolgreichen Sicherung. In: Widuckel, Werner; Molina, Karl de; Ringlstetter, Max; Frey, Dieter (Hrsg.): Arbeitskultur 2020. Herausforderungen und Best Practices der Arbeitswelt der Zukunft. Wiesbaden: Springer Gabler. 13-25.
- Schäfers, Bernhard (2012):** Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland. Konstanz: UVK.
- Schasse, Ulrike (2014):** Perspektive Wiedereinstieg. Ein Praxisbuch. Berlin: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.
- Scheiwe, Kirsten (2015):** ‚Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte‘. Zur Bedeutung des ILO-Übereinkommens 189 für Deutschland. In: Meier-Gräwe, Uta (Hrsg.): Die Arbeit des Alltags. Wiesbaden: Springer. 37.56.
- Steiner, Michael; Böhmer, Michael (2008):** Dossier familienunterstützende Dienstleistungen – Förderung haushaltsnaher Infrastruktur. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Steiner, Michael; Steidle, Hanna; Matuschke, Markus; Lehmann, Klaudia; Schüssler, Reinhard (2012):** Dynamisierung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen. Endbericht. Basel/Berlin: prognos.
- Weinkopf, Claudia (2004):** Chancen und Grenzen des Einsatzes neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Kindertagespflege. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.

- Weinkopf, Claudia (2005):** Haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere. Expertise für den 5. Altenbericht der Bundesregierung. „Potentiale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen“. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Weinkopf, Claudia (2015):** Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive. In: Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“ (Hrsg.): Perspektiven für haushaltsnahe Dienstleistungen – Band 1. Expertisen für das Kompetenzzentrum Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen. Gießen: Kompetenzzentrum „Professionalisierung und Qualitätssicherung haushaltsnaher Dienstleistungen“. 45-76.
- Weinkopf, Claudia (2017):** Haushaltsnahe Dienstleistungen. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. Baden-Baden: Nomos. S. 393.
- Weinkopf, Claudia; Hieming, Bettina (2007):** Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und haushaltsnahe Dienstleistungen. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Wiener, Bettina; Winge, Susanne; Zetsche, Indre (2014):** Hauswirtschaft als Spiegel gesellschaftlicher Herausforderungen. Analyse des Berufsfeldes, Profilschärfung und Neupositionierung der Professionalisierung. Halle: Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Wippermann, Carsten (2011a):** Zeit für Wiedereinstieg. Potenziale und Perspektiven. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Wippermann, Carsten (2011b):** Haushaltsnahe Dienstleistungen: Bedarfe und Motive beim beruflichen Wiedereinstieg. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Wittenberg, Reinhard (2013):** Einsatz und Perspektiven am Arbeitsmarkt von Absolventinnen und Absolventen hauswirtschaftlicher Berufe in Bayern. Nürnberg: Institut für empirische Soziologie.
- Zapfel, Stefan (2015):** Konzeption von Angeboten haushaltsnaher Dienstleistungen mit Schwerpunkt hauswirtschaftlicher Leistungsangebote im Rahmen ausgewählter Modellprojekte. Handbuch. München/Nürnberg: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten/Institut für empirische Soziologie.

Anhang

Anhang 1: Leitfaden für die Interviews mit dem Leitungspersonal der Modellkommunen und der AOVE

Anmerkung: Der Leitfaden ist nach Themenblöcken strukturiert.

Einige Fragen werden Detaillierter/vertiefter noch einmal in einem Online-Fragebogen gestellt werden

Eingerückte Fragen sind als eventuelle Nachfragen gedacht und werden nur bei Bedarf gestellt.

1. Geschichte/Struktur der Einrichtung

- Könnten Sie etwas über die Geschichte und die Struktur Ihres Mehrgenerationenhaus / Dienstleistungszentrum erzählen?

Wie ist der organisatorische Aufbau?

2. Persönliche Einschätzung des Modellprojektes

- Zu Beginn, bevor wir im weiteren Gesprächsverlauf auf Einzelheiten eingehen: Wie würden Sie persönlich **den Erfolg des Modellprojektes** einschätzen?

Welche Erwartungen hatten Sie?

Gab es besondere positive oder negative Aspekte / Erfahrungen?

3. Organisation des Dienstleistungsangebotes / Art des Dienstleistungsangebotes

- Schildern Sie doch bitte den typischen Ablauf einer Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen, von der Kontaktaufnahme durch ‚Kunden‘ bis zur regelmäßigen Erbringung der haushaltsnahen Dienstleistungen. Wie ist das Prozedere?

- Welche haushaltsnahen Dienstleistungen haben Sie angeboten bzw. bieten Sie an / vermitteln Sie? Gibt es hier einen Schwerpunkt?

Hat sich das Angebot im Laufe der Zeit verändert?

z.B. nach Personenkreisen: Familien/Kinderbetreuung; Hilfe für ältere oder demente Personen; etc.

z.B. nach Tätigkeiten: haushaltsbezogene Dienste im engeren Sinn: Putzen/reinigen, waschen, kochen, kleinere Reparaturen; etc. Alltagsunterstützung: Einkauf, Gartenarbeit, Begleitung von Menschen zu Ärzten oder Behörden, Fahrdienste; Betreuung von Personen: Kinder, Senioren

- Bietet Ihre Einrichtung die Erbringung aller haushaltsnahen Dienstleistungen selber an? Oder sind Sie auch als Vermittler zu Drittanbieter tätig? Welche Dienstleistungen bieten Sie selber an, welche vermitteln Sie?

-
- Falls Dienstleistungen auch vermittelt werden: Wie läuft eine Vermittlung durch Sie ab (Art des Kontakts mit Interessenten; persönliche Treffen)? Erfassung des Dienstleistungsbedarfs vor der Vermittlung?; Aktive oder passive Vermittlung (passiv: Einfach nur Weitergabe von Anbieteradressen)?
Nach der Vermittlung: Sind Sie nach der Vermittlung weiter involviert (z.B. durch Kontakt mit Dienstleistungsnachfragern, Feedback von Nachfragern)? Rechte der Nachfrager; Ausgestaltung des Dienstleistungsvertrags
Bekommen Sie eine ‚Provision‘ für eine Vermittlung?

 - Für die von der Einrichtung selber angebotenen haushaltsnahen Dienstleistungen: Wie ist der Vertrag zwischen Ihnen und den Kunden gestaltet? (Vertragsdauer, Kündigungsfristen, Zahlungsart, etc.)

 - Wie ist die Nachfrage nach den von Ihrer Einrichtung angebotenen haushaltsnahen Dienstleistungen?
Wer fragt die haushaltsnahen Dienstleistungen nach?
Hat es hier Änderungen im Verlauf der letzten drei Jahre gegeben?
Ist die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen höher/niedriger als die verfügbaren Kapazitäten? Können Sie den nachgefragten Bedarf decken?

 - In welcher Form machen Sie ‚Werbung‘ oder Öffentlichkeitsarbeit für Ihr Dienstleistungsangebot?

 - Ist (bzw. in welchen Fällen ist) zur Leistungserbringung eine Zusammenarbeit mit pflegerischen Diensten nötig?

4. Beschäftigte/ Personalrekrutierung

- Wie viele Personen haben für das Dienstleistungsangebot gearbeitet? In welcher Form haben Sie Personen für das Dienstleistungsangebot eingestellt?
Aufschlüsselung nach ehrenamtlich, geringfügig beschäftigt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Teilzeit oder Vollzeit)

- Welche Qualifikationen hatten diese Personen?
Welche Abschlüsse/Qualifikationen sind für welche Tätigkeiten notwendig?
Wie ist das Verhältnis zwischen den eher geringen und den fachlich-beruflichen Qualifikationen/Abschlüssen unter den Beschäftigten?

- Wie bzw. auf welchem Weg haben Sie das Personal rekrutieren können?
Wie schwierig war es, Personal zu gewinnen?
Kontinuität oder hohe Fluktuation bei den Beschäftigten bzw. ehrenamtlich Tätigen?

- Hat das Modellprojekt aus Ihrer Sicht eine Auswirkung auf die Schwarzarbeit bei haushaltsnahen Dienstleistungen auf lokaler Ebene (gehabt)?

5. Fortbildungen/Qualifizierungen

- Gab/gibt es Fortbildungs-/Qualifizierungsangebote für die Beschäftigten / ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen? Was für Fortbildungs-/Weiterbildungsangebote gab/gibt es?

Wurden diese Fortbildungsangebote genutzt? Von wie vielen Personen? Sind Sie zufrieden mit der Nutzung der Weiterbildungsangebote durch die Beschäftigten?

Hat Ihre Einrichtung diese Fortbildungen selber angeboten? Oder: Vermittlung an Weiterbildungsträger?

Wo fanden die Fortbildungen statt bzw. wo hätten Sie stattfinden sollen?

Wann haben die Fortbildungen stattgefunden bzw. wann hätten Sie stattfinden sollen (unter der Woche oder am Wochenende, zu welchen Uhrzeiten, wie lange dauerten sie)?

Wird die Teilnahme an der Fortbildung als Arbeitszeit gewertet oder findet sie in der Freizeit statt? Von wem müssen die Teilnahmegebühren getragen werden?

6. Qualitätssicherung

- Gibt es formalisierte Qualitätsstandards? Wie wurden diese entwickelt?

Gibt es hier Vorgaben von externen Stellen (z.B. STMELF, MDK)?

- Wie wird die Qualitätssicherung gewährleistet?

Gibt es Kontrollen in den nachfragenden Haushalten? Wie oft? In welcher Form?

7. Kooperation mit Unternehmen

- Inwieweit ist es gelungen, **Unternehmen als Kooperationspartner** zu gewinnen und in welcher Form?

Informationsveranstaltungen in Unternehmen? Informationsweitergabe der Unternehmen z.B. durch Intranet? Kooperationsvertrag?

- Worin bestehen die Herausforderungen um Unternehmen für einen Kooperationsvertrag zu gewinnen?

- Wie sehen Sie für Ihre Region die Chancen zukünftig (mehr) Unternehmen für eine vertragliche Zusammenarbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen zu gewinnen?

8. Finanzierung

- Wie gut funktioniert die Finanzierung aus Ihrer Sicht bisher in dem Modellprojekt, um, wie vorgesehen, das Angebot regulierter haushaltsnaher Dienstleistungen überhaupt etablieren und ausbauen zu können?

- Konnten Sie die Möglichkeit nutzen, sich beim Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) als Alltagsbegleiter anerkennen zu lassen, um hauswirtschaftliche Betreuungsleistungen als „Alltagsbegleitung abzurechnen“?

Falls ja: Ist das für sie finanziell von Bedeutung? Ist für Sie offensichtlich, warum dadurch für Betreuungsleistungen fast 10€mehr abgerechnet werden können?

- Aus Ihrer Erfahrung: Was sind die Kunden bereit für bestimmte Dienstleistungen (pro Stunde) zu zahlen? Hat sich da etwas in den letzten drei Jahren verändert?

9. Bewertung/Zukunft des Dienstleistungsangebots/Handlungsempfehlungen

- Wie schätzen sie die Zukunft der bisher durch die Projekte geförderten Maßnahmen/Angebote des Dienstleistungszentrums / des Mehrgenerationenhauses nach dem Auslaufen der Förderung ein?

Gibt es schon Pläne oder Zusicherungen für eine anderweitige zukünftige Finanzierung?

Falls ja, in welcher Form werden Sie ihr Angebot weiter führen (können)?

- Wenn Sie die Rahmenbedingungen oder Regularien einer Projektförderung oder Finanzierung allgemein bestimmen könnten: Was muss getan werden, um wie im Modellprojekt vorgesehen haushaltsnahe Dienstleistungen erfolgreich und bezahlbar anbieten zu können?

- Über das bis jetzt Besprochene hinaus: Was würden Sie für Handlungsempfehlungen für andere/zukünftige Projekte zu haushaltsnahen Dienstleistungen geben?

Anhang 2: Schriftlicher Fragebogen Leitungspersonal Modellkommunen

FRAGEBOGEN FÜR DIE LEITERINNEN DER MODELLKOMMUNEN

Bitte beantworten Sie die nachfolgenden Fragen mit Bezug auf Ihre Modellkommune

ABSCHNITT 1: PERSONALSTRUKTUR

1. Wie viele Personen hat Ihre Modellkommune im Zeitraum des Modellversuchs in den folgenden Funktionen bzw. Stellenumfängen beschäftigt?

(Bitte geben Sie in jeder Zeile die entsprechende Anzahl an!)

Ehrenamtliche	<input type="text"/>	Personen
Geringfügig Beschäftigte	<input type="text"/>	Personen
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Teilzeit	<input type="text"/>	Personen
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit	<input type="text"/>	Personen

2. Wie viele Personen haben seit dem Beginn des Modellversuchs eine Tätigkeit in Ihrer Modellkommune aufgenommen, diese aber inzwischen wieder beendet?

Personen

3. Wie viele Personen, die über die nachfolgend aufgeführten Qualifikationen verfügen, hat Ihre Modellkommune im Zeitraum des Modellversuchs beschäftigt?

(Bitte geben Sie in jeder Zeile die entsprechende Anzahl an!)

Personen <u>ohne</u> eine spezielle Qualifikation für die ausgeübte Tätigkeit in der Modellkommune	<input type="text"/>	Personen
Personen mit einer <u>Berufsausbildung</u> mit Bezug zur ausgeübten Tätigkeit in der Modellkommune	<input type="text"/>	Personen
Personen mit einem <u>Meister- oder Facharbeiterabschluss</u> mit Bezug zur ausgeübten Tätigkeit in der Modellkommune	<input type="text"/>	Personen
Personen mit einem <u>(Fach-)Hochschulabschluss</u> mit Bezug zur ausgeübten Tätigkeit in der Modellkommune	<input type="text"/>	Personen

ABSCHNITT 2: LEISTUNGSANGEBOT UND INANSPRUCHNAHME

4. Welche Leistungen werden in Ihrer Modellkommune angeboten?

(Bitte kreuzen Sie alle von Ihnen angebotenen Dienstleistungen an!)

<input type="checkbox"/> Reinigungsarbeiten	<input type="checkbox"/> Betreuung bzw. Unterstützung von Pflegebedürftigen
<input type="checkbox"/> Sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Kochen, Backen)	<input type="checkbox"/> Fahrdienste, Einkaufen o.ä.
<input type="checkbox"/> Betreuung von Kindern	<input type="checkbox"/> Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten
<input type="checkbox"/> Betreuung bzw. Unterstützung von Senioren	<input type="checkbox"/> Gartenarbeiten
<input type="checkbox"/> Sonstiges, und zwar: <input type="text"/>	

5. In welchem Umfang wurden die folgenden Dienstleistungen im Zeitraum des Modellversuchs in Ihrer Modellkommune in Anspruch genommen?

(Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile eine Antwort an!)

	(Fast) Täglich	Mehrmals pro Woche	Mehrmals pro Monat	Seltener	Das bieten wir nicht an
Reinigungsarbeiten	<input type="checkbox"/>				
Sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten	<input type="checkbox"/>				
Betreuung von Kindern	<input type="checkbox"/>				
Betreuung bzw. Unterstützung von Senioren	<input type="checkbox"/>				
Betreuung bzw. Unterstützung von Pflegebedürftigen	<input type="checkbox"/>				
Fahrdienste, Einkaufen o.ä.	<input type="checkbox"/>				
Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten	<input type="checkbox"/>				
Gartenarbeiten	<input type="checkbox"/>				
Sonstiges	<input type="checkbox"/>				



6. Von wem werden die von Ihnen angebotenen Dienstleistungen üblicherweise in Anspruch genommen?

(Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antwortoptionen an!)

- Senioren Alleinerziehende
 Familien mit Kindern Personen mit Pflegebedarf (z.B. Demenzkranke)
 Andere, und zwar: _____

7. Wie viele Haushalte nehmen derzeit ein Dienstleistungsangebot ihrer Modellkommune in Anspruch?

(Bitte geben Sie die entsprechende Anzahl an!) Haushalte8. Wie hat sich die Anzahl der Haushalte, die ein Dienstleistungsangebot ihrer Modellkommune in Anspruch nehmen, innerhalb des letzten Jahres entwickelt? (Bitte kreuzen Sie die am ehesten zutreffende Antwortoption an!)

- Die Anzahl ist stark gesunken
 Die Anzahl ist leicht gesunken
 Die Anzahl ist in etwa gleich geblieben
 Die Anzahl ist leicht gestiegen
 Die Anzahl ist stark gestiegen

ABSCHNITT 3: QUALITÄTSSICHERUNG

9. Gibt es in Ihrer Modellkommune verbindliche Standards bzw. Vorgaben hinsichtlich der folgenden Aspekte der Leistungserbringung?(Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile eine Antwort an!)

- | | | |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Hygiene | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |
| Ernährung | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |
| Umgang mit Kunden | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |
| Sonstiges | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nein |

10. Orientieren Sie sich bei der Ausgestaltung verbindlicher Standards bzw. Vorgaben an den Kriterien einschlägiger Berufsverbände oder anderer Organisationen?

- Ja, wir orientieren uns an: _____
 Nein

11. Setzt Ihre Modellkommune Maßnahmen zur Qualitätssicherung (z.B. Kontrollrückfragen oder -besuche bei Kunden, Feedbackformulare, regelmäßige Mitarbeitergespräche o.ä.) ein?

- Ja, und zwar: _____
 Nein

12. Besteht für die Beschäftigten ihrer Modellkommune die Möglichkeit, Fortbildungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen wahrzunehmen?(Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antwortoptionen an!)

- Ja, zu hauswirtschaftlichen Themen
 Ja, zum Umgang mit Personen mit Pflegebedarf (z.B. Demenzkranke)
 Ja, zu sonstigen Themen, und zwar: _____
 Nein → Bitte weiter mit Frage 15!

13. Wie viele der Beschäftigten ihrer Modellkommune nehmen an den folgenden Fortbildungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen teil?

(Bitte kreuzen Sie in jeder Zelle eine Antwort an!)

	Alle	Einige	Wenige	Niemand	as wird nicht angeboten
Fortbildungen zu hauswirtschaftlichen Themen	<input type="checkbox"/>				
Fortbildungen zum Umgang mit Personen mit Pflegebedarf	<input type="checkbox"/>				
Fortbildungen zu sonstigen Themen	<input type="checkbox"/>				

14. Wo finden die Fortbildungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen Ihrer Modellkommune üblicherweise statt?

- Vor Ort bzw. in der Gemeinde, in der die Modellkommune ansässig ist
 In einer anderen Gemeinde



ABSCHNITT 4: FINANZIERUNG

15. Welchen Preis pro Stunde der Leistungserbringung **bezahlen** die in Anspruch nehmenden Haushalte in Ihrer Modellkommune für die folgenden Leistungen? (Bitte geben Sie für jede von Ihnen angebotene Dienstleistung den Preis in Euro pro Stunde an!)

Reinigungsarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung von Kindern	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung bzw. Unterstützung von Senioren	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung bzw. Unterstützung von Pflegebedürftigen	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Fahrdienste, Einkaufen o.ä.	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Gartenarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Sonstiges	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an

16. Welcher Preis pro Stunde der Leistungserbringung wäre Ihrer Einschätzung nach in Ihrer Modellkommune für die Erbringung der folgenden Leistungen **kostendeckend**? (Bitte geben Sie für jede von Ihnen angebotene Dienstleistung einen Preis in Euro pro Stunde an!)

Reinigungsarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Sonstige hauswirtschaftliche Tätigkeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung von Kindern	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung bzw. Unterstützung von Senioren	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Betreuung bzw. Unterstützung von Pflegebedürftigen	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Fahrdienste, Einkaufen o.ä.	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Gartenarbeiten	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an
Sonstiges	<input type="text"/>	Euro / Stunde	<input type="checkbox"/>	Das bieten wir nicht an

17. Welcher Teil der insgesamt entstehenden Kosten in Ihrer Modellkommune wird durch die folgenden Zuwendungen abgedeckt?

Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit	Das deckt etwa <input type="text"/> % der Kosten ab.
Fördermittel des StMELF	Das deckt etwa <input type="text"/> % der Kosten ab.
Fördermittel von anderen Ministerien (Bund, Land)	Das deckt etwa <input type="text"/> % der Kosten ab.
Zuschüsse der Krankenkassen	Das deckt etwa <input type="text"/> % der Kosten ab.
Sonstige Zuwendungen	Das deckt etwa <input type="text"/> % der Kosten ab.

**Materialien aus dem
Institut für empirische Soziologie
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**
Wissenschaftlicher Direktor: Prof. Dr. Martin Abraham

Juni 2019

ISSN 1616-6884 (Print)
ISSN 1618-6540 (Internet)

Zitierweise:

Kraetsch, Clemens; Zapfel, Stefan; Roßnagel, Thomas (2019): Strukturen zur Bedarfsdeckung haushaltsnaher Dienstleistungen – Ergebnisse aus Modellprojekten in Bayern. Sozialwissenschaftlicher Teil. Nürnberg: Institut für empirische Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Redaktion: Diplom-Sozialwirtin (Univ.) Birgit Kurz Marienstraße 2 90402 Nürnberg
