

**Wirtschaftlichkeitsanalyse zum Projekt
„Fachkräftesicherung über die Professionalisierung
haushaltsnaher Dienstleistungen“**

Ergänzungsbericht

Juni 2019

Wirtschaftlichkeitsanalyse zum Projekt „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“

Verfasser:

Diplom-Soziologe Michel Kusche

Marcel Reiner M.A.

Prof. Dr. Bernhard Boockmann

Unter Mitarbeit von:

Elias Hofmann

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Bernhard Boockmann (Projektleitung)

Tel.: 07071 9896-20

Fax: 07071 9896-99

bernhard.boockmann@iaw.edu

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)

Schaffhausenstraße 73

72072 Tübingen

www.iaw.edu

Tel.: 07071 9896-0

Fax: 07071 9896-99

www.iaw.edu

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Einordnung und Methodik	5
2.1	<i>Einordnung</i>	5
2.2	<i>Ziele und Methodik</i>	6
3	Kosten	9
3.1	<i>Volumen der Gesamtkosten</i>	9
3.2	<i>Kosten pro Output-Einheit</i>	10
4	Nutzen	11
4.1	<i>Vorüberlegungen</i>	11
4.2	<i>Vorgehen</i>	12
4.3	<i>Berechnung des Nutzens</i>	15
5	Kosten-Nutzen-Verhältnis	18
6	Fazit	20
	Literatur	21

1 Zusammenfassung

Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer politischen Maßnahme oder Regelung wird seit Jahrzehnten das Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse angewendet und ist auch in der Gesetzesfolgenabschätzung eine etablierte Methodik. In dem vorliegenden Bericht wird eine Kosten-Nutzen-Analyse für das Projekt „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“ durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine ex-post-Analyse, die auf den Kostendaten des Modellprojektes, Auswertungen der Teilnehmendenbefragung und Ergebnissen der Projektevaluation basiert. Die Untersuchung bildet dabei den Teil des wirtschaftlichen Nettonutzens ab, den das Projekt auf Seiten der Teilnehmenden geschaffen haben könnte. In der Analyse wird anhand verschiedener Wirkungsszenarien untersucht, unter welchen Annahmen sich das Projekt aus gesamtfiskalischer Sicht rechnet.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ergibt, dass der durch die Gutscheinförderung geschaffene fiskalische Nutzen auf Bundesebene die Projektkosten knapp übersteigt, wenn ein Wirkungszeitraum von einem Jahr während der Projektlaufzeit betrachtet wird. Positivere Bilanzen ergeben sich in Szenarien, die Nachhaltigkeitseffekte einbeziehen. Die Preissensibilität des Marktes für haushaltsnahe Dienstleistungen deutet darauf hin, dass Nutzeneffekte nach dem Ende eines derartigen Zuschussmodells schneller zurückgehen könnten als es Szenarien mit langen Wirkungszeiträumen nahelegen. Von kurzen bis mittelfristigen nachhaltigen Wirkungsszenarien auszugehen, wird als besonders sinnvoll erachtet.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass Mitnahmeeffekte den realen Nutzen des Projektes negativ beeinflusst haben könnten. Zudem beruht die Ermittlung der Erträge aufgrund nicht vorhandener Angaben auf verschiedenen Annahmen und vermag daher vorrangig den hypothetischen Nutzen der Förderung im Rahmen des Modellprojektes anzugeben. Für eine valide empirische Prüfung der Wirtschaftlichkeit wäre eine umfassendere Datengrundlage notwendig, die mit einem komplexen quantitativen Untersuchungsdesign analysiert werden kann. Dies sollte für zukünftige Programme dieser Art berücksichtigt werden.

2 Einordnung und Methodik

2.1 Einordnung

Im Modellprojekt „Fachkräftesicherung über die Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen“ wurde die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen über die Vergabe von Gutscheine an bestimmte Personengruppen gefördert. Die Erprobung gemäß § 135 SGB III wurde zwischen März 2017 und Februar 2019 in zwei baden-württembergischen Arbeitsagenturbezirken durchgeführt.

Das Modellprojekt basierte auf zwei wesentlichen Motivationen: Der erste Faktor ist dabei der Fachkräftebedarf in vielen Bereichen der Wirtschaft. Eine Möglichkeit, diesem zu begegnen, ist die Erhöhung der Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten oder Teilzeitbeschäftigten bzw. die Hinführung von Personen aus der so genannten Stillen Reserve in den Arbeitsmarkt. Der zweite Faktor sind die teils prekären Arbeitsbedingungen im Bereich der Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen: diese werden oftmals in Form von geringfügiger Beschäftigung, Selbständigkeit sowie Schwarzarbeit erbracht.

Dementsprechend verfolgte das Modellprojekt zwei wesentliche Zielsetzungen:

Erstens sollten bestimmte Personengruppen, die nicht oder nur in geringem Maße am Erwerbsleben partizipiert haben, durch die Förderung dazu gebracht werden, eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen oder eine bestehende auszuweiten. Zudem sollte durch die monetäre Unterstützung verhindert werden, dass berufstätige Personen aufgrund von häuslichen Pflege- und/oder Betreuungsaufgaben ihre Arbeitszeit reduzieren und gegebenenfalls sogar ihre Beschäftigung aufgeben müssen. Förderungsbe-rechtigt waren ausschließlich Personen, die dem Rechtskreis des SGB III zuzuordnen sind.

Ein weiteres Ziel des Modellprojekts war es, eine Professionalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen zu erreichen und in diesem Bereich mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen. Die Erwerbsposition geringfügig beschäftigter Personen sollte verbessert und Schwarzarbeit reduziert werden.

Grundlegende Elemente des Modellprojekts sind dabei:

- Zuschüsse in Form von Gutscheinen für Dienstleistungstätigkeiten von Unternehmen, die ihr Personal überwiegend sozialversicherungspflichtig anstellen. Die Gutscheine werden nur an berechnete Personengruppen vergeben und sollen die Eigenbeteiligung auf den marktüblichen Preis reduzieren.
- Den Markt haushaltsnaher Dienstleistungen zu professionalisieren und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Bereich zu fördern.
- Der Aufbau einer professionellen Servicestruktur für die Durchführung des Modellprojekts mit zentralen Anlaufstellen vor Ort sowie Qualifizierungsmaßnahmen für die Erbringer haushaltsnaher Dienstleistungen.

Die Gutscheine konnten für Haushaltsreinigung, Wäschepflege und -reinigung, Bügelservice, für die Bestellung von Außenanlagen und Gartenpflege sowie die Zubereitung von Mahlzeiten eingelöst werden. Familienbezogene Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Hausunterricht, Dienstleistungen für Pflegebedürftige) sowie Instandhaltungsarbeiten im Haushalt waren nicht Bestandteil der Förderung.

Der Wert eines Gutscheines betrug zu Projektbeginn acht Euro pro Stunde und wurde aufgrund der geringen Nachfrage ab Februar 2018 auf zwölf Euro erhöht. Der ausgestellte Gutscheinwert war an beiden Standorten für mehrere Monate angelegt. An Standort A wurden die Gutscheine jeweils für

drei, an Standort B für sechs Monate ausgestellt. Es konnten bis zu 20 Stunden an Dienstleistungen pro Monat damit vergünstigt genutzt werden. Die Gutscheine wurden in Papierform an förderberechtigte Privatpersonen ausgegeben und mussten von diesen bei den entsprechenden Unternehmen eingelöst werden.

Der Zugang zur Gutscheinförderung war über verschiedene Kriterien geregelt. Förderungsfähige Privatpersonen waren laut Leistungsbeschreibung (S. 5):

- „Wiedereinsteigende, Arbeitslose oder Arbeitsuchende mit Familienaufgaben (Kinderbetreuung und Pflege Angehöriger), die anstatt ihres bisherigen Arbeitszeitwunsches von weniger als 25 Stunden eine Beschäftigung mit mindestens 25 Wochenstunden aufnehmen.
- Berufstätige, die wegen Familienaufgaben 25 Stunden oder weniger arbeiten und nun ihre Arbeitszeit auf mindestens 28 Stunden erhöhen möchten.
- Berufstätige mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 25 Stunden, die wegen Familienaufgaben ihre Arbeitszeit ohne Förderung reduzieren bzw. ihre Berufstätigkeit aufgeben müssten.“

Für Wiedereinsteigende, Arbeitslose oder Arbeitsuchende mit Familienaufgaben konnte im späteren Projektverlauf das minimale Stundenpensum in begründeten Einzelfällen von 25 auf 20 pro Woche gesenkt werden. Dies wurde in erster Linie mit dem Wirken des klassischen Jobsharing-Modells, das bei 20 Wochenstunden liegt und nur teilweise flexibilisiert werden konnte, begründet. Außerdem wurde benannt, dass der Einstieg von Arbeitsuchenden im Umfang von 25 Wochenstunden von diesen Personen oftmals nicht zu bewältigen war. Außerdem traten einige Fälle auf, in denen seitens der Beschäftigten zwar Interesse an einer Anstellung im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses mit einer Vergütung von mehr als 850 Euro bestand, der Arbeitgeber jedoch nicht davon überzeugt werden konnte.

2.2 Ziele und Methodik

Ziele

Wirtschaftlichkeitsanalysen sollen ermitteln, ob politische Maßnahmen des Staates, der Sozialversicherungsträger oder anderen Akteuren wirtschaftlich umgesetzt werden (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob in Bezug auf die Maßnahmen eine positive Relation zwischen dem hervorgerufenen Nutzen und den Kosten besteht (Maßnahmewirtschaftlichkeit).

Die hier vorgelegte Analyse zielt ab auf eine ex-post Betrachtung der Kosten, die das Modellprojekt hervorgerufen hat, und den zu veranschlagende Nutzen, welcher durch die Förderung im Rahmen des Modellprojektes eingetreten ist. Dabei werden wahrscheinliche, aber nicht eindeutig in den Daten erfasste Effekte in die Diskussion einbezogen, die sich auf die Ergebnisse ausgewirkt haben könnten. Darunter fallen Einführungseffekte auf die Kosten des Modellprojektes, das heißt zusätzliche Verwaltungskosten, die aufgrund der Neuetablierung von Projektstrukturen entstehen und im Zeitverlauf absinken. Weiterhin sind Mitnahmeeffekte auf der Nutzenseite zu berücksichtigen, das heißt zusätzliche Nutzererträge, die nicht ursächlich auf die Wirkung des Modellprojektes zurückzuführen sind.

Da die Wirkungen des Projekts aufgrund der geringen Fallzahlen nicht durch eine quantitative Wirkungsanalyse ermittelt werden können, kann sich die hier durchgeführte Wirtschaftlichkeitsanalyse

nicht auf eine empirische Schätzung des tatsächlichen Nutzens der Maßnahme stützen. Die hier vorgelegte Kosten-Nutzen-Analyse soll deshalb analysieren, welcher Nutzen mindestens erzielt werden müsste, um die Kosten für die Durchführung des Modellprojekts zu kompensieren.

Vorgehen

Die beiliegende Kosten-Nutzen-Analyse beschränkt sich auf den gesamtfiskalischen Nutzen im Kontext der ersten Zielstellung des Modellprojektes. Das ist jener Nutzen, der sich beim Staat und den Sozialversicherungsträgern durch die Förderung von Privatpersonen ergibt. Darüber hinaus anfallende Kosten- und Nutzendimensionen bei privaten Akteuren (z.B. das erhöhte Haushaltseinkommen bei den Personen, die Gutscheine genutzt haben) und der Nutzen bei Beschäftigten von Dienstleistungsunternehmen (z.B. Verbesserung der Erwerbssposition durch eine Steigerung der Nachfrage) bleiben außer Betracht. Die leitende Fragestellung lautet daher: Unter welchen Voraussetzungen werden die Ausgaben für das Modellprojekt durch Mehreinnahmen des Bundes und der Sozialversicherungsträger kompensiert?

Zu den Kosten zählen neben den tatsächlich anfallenden *direkten* Kosten (ausgegebene Gutscheine, Qualifizierungsmaßnahmen) auch die *indirekten* Kosten (z.B. Personalkosten für Verwaltungstätigkeiten im Rahmen des Modellprojekts).

Der Nutzen ergibt sich in dieser Untersuchung auf der Seite der durch Gutscheine geförderten Personen. Er besteht aus den zusätzlichen Steuer- und Beitragseinnahmen infolge eines erhöhten Beschäftigungsumfanges im Zuge einer Arbeitsaufnahme oder Arbeitszeiterhöhung seitens der Gutscheinnutzerinnen und -nutzer. Weitere Aspekte des Nutzens des Projektes, etwa durch neu entstandene (formale) Beschäftigungsverhältnisse seitens der Erbringer haushaltsnaher Dienstleistungen oder durch Einsparungen an Transferzahlungen, können im Rahmen dieser Analyse nicht betrachtet werden, da zu wenige Informationen darüber vorliegen.

Weil keine geschätzten Wirkungsparameter für die bei den Gutscheinnutzenden zusätzlich bewirkte Steigerung des Beschäftigungsumfanges vorliegen, muss mit Szenarien hinsichtlich dieses Parameters gearbeitet werden. Dabei wird geprüft, ob eine gegebene Kombination des unterstellten Parameters dazu führt, dass der gesamtfiskalische Nutzen die Kosten des Modellprojekts übersteigt. Insgesamt werden fünf Szenarien vorgestellt.

Datenbasis

Als Datenbasis für die Berechnung des Nutzens dient die im Zuge der Evaluation im Januar 2019 durchgeführte standardisierte Befragung der Teilnehmenden, an der insgesamt 133 Personen teilgenommen haben. Die Fallzahl, auf der die Berechnungen der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsanalyse basieren, ist mit 67 jedoch wesentlich geringer. Dies ist damit zu begründen, dass für die Berechnung des Nutzens nur die Personen berücksichtigt wurden, die Gutscheine eingelöst und Angaben zu den für die Berechnung relevanten Fragen gemacht haben.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass sich nicht alle Empfängerinnen und Empfänger von Gutscheinen an der Befragung beteiligt haben. Um die Wirkungen des Modellprojektes vollständig abzubilden, werden die Ergebnisse, die aus den Berechnungen des Nutzens der Personen, die Gutscheine eingelöst und an der Befragung teilgenommen haben, auf die Gesamtheit aller Personen hochgerechnet, die Gutscheine eingelöst haben. Neben den Befragungsdaten fließen Informationen zu durchschnittlichen

Arbeitsentgelten sowie der Einkommensteuertarif und die Sozialversicherungsbeiträge in die Analyse ein.

Die Kostenseite wird auf Grundlage von Daten berechnet, welche die Regionaldirektion Baden-Württemberg der Bundesagentur für Arbeit aus dem Projektcontrolling zur Verfügung stellte. Die Gesamtkosten des Modellprojektes, die in die Berechnung einbezogen werden, setzen sich aus den Gutscheinkosten sowie den Verwaltungskosten zusammen. Eine Betrachtung der Gesamtkosten des Modellprojektes ist somit gegeben.

3 Kosten

3.1 Volumen der Gesamtkosten

Die Gesamtkosten des Modellprojektes haushaltsnahe Dienstleistungen betragen über die gesamte Projektlaufzeit vom 1. März 2017 bis zum 28. Februar 2019 insgesamt 1.

n128.585,93 Euro. Tabelle 1 zeigt eine Gesamtübersicht der Kosten des Modellprojektes getrennt nach Standorten und Kalenderjahren.

Tabelle 1 – Gesamtkosten

Kalenderjahr	Standort A			Standort B			Standorte gesamt
	01.03.2017 31.12.2017	01.01.2018 31.12.2018	01.01.2019 28.02.2019	01.03.2017 31.12.2017	01.01.2018 31.12.2018	01.01.2019 28.02.2019	01.03.2017 28.02.2019
Gutscheinkosten	1.642,68 €	63.878,95 €	19.305,41 €	3.826,67 €	73.931,68 €	20.911,96 €	183.497,35 €
Verwaltungskosten	176.714,23 €	211.234,28 €	33.832,53 €	220.842,03 €	260.434,28 €	42.031,23 €	945.088,58 €
Gesamtkosten	178.356,91 €	275.113,23 €	53.137,94 €	224.668,70 €	334.365,96 €	62.943,19 €	1.128.585,93 €

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der Kostendaten.

Es wird ersichtlich, dass die Verwaltungskosten über alle Kalenderjahre hinweg den größten Kostenblock bilden. Darin inbegriffen sind Personal- und Sachkosten, die bei der Bundesagentur für Arbeit¹ und dem Diakonischen Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V. anfielen, sowie Kosten einer Qualifizierungsmaßnahme. Bezogen auf die Gesamtkosten machen die Verwaltungskosten einen Anteil von ca. 84 % aus. Dieser Wert kann zum einen auf das Projektkonzept zurückzuführen sein, das den Aufbau einer professionellen Servicestruktur vorsah. Hierbei waren Beratungsleistungen an den Agenturstandorten ein wichtiges Element, um Menschen zur Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen und zu Möglichkeiten der Erweiterung ihres Beschäftigungsumfangs zu beraten sowie die Förderungsfähigkeit zu prüfen. Zum anderen war der Aufbau des Modellprojektes von Verzögerungen in der Umsetzung gekennzeichnet, was die im Vergleich zu den Verwaltungskosten verhältnismäßig geringen Ausgaben für Gutscheine teils erklären könnte.²

Wenn der Zeitverlauf des Projektes betrachtet wird, zeigt sich, dass der Anteil der Verwaltungskosten gegen Ende des Modellzeitraumes sank und der Anteil der Kosten für die Ausgabe von Gutscheinen entsprechend anstieg. Insbesondere in den letzten zwei Monaten der Projektlaufzeit (Januar und Feb-

¹ Die Personalkosten ergeben sich aus folgendem Personaleinsatz des Modellprojekts: Beratung und Mittelauszahlung (4,00 VZÄ entlohnt nach TE IV), Koordination (0,30 VZÄ und 0,45 VZÄ entlohnt nach A11) und Steuerung (0,20 VZÄ entlohnt nach TE IV und 0,2 VZÄ entlohnt nach TE II).

² Dazu zählen insbesondere Hindernisse im Erreichen von Dienstleistungsunternehmen und der Zielgruppe.

ruar 2019) entwickelte sich die Relation zwischen den Gutschein- und den Verwaltungskosten erkennbar – die Anteile der Verwaltungskosten an den Gesamtkosten betrug in diesem Zeitraum 64 % (Standort A) bzw. 67 % (Standort B). Der Anstieg der Gutscheinkosten kann neben der besseren Bekanntheit des Modellprojekts auch auf die höheren Förderungsbeträge pro Gutschein ab Februar 2018 zurückgeführt werden, da eine positive Wirkung dieser Entwicklungen auf die Nachfrage wahrscheinlich ist.

3.2 Kosten pro Output-Einheit

In den folgenden Abschnitten werden jeweils normierte Kosten betrachtet, das heißt, die Kosten für einzelne Programmbestandteile oder die (verfügbaren) Gesamtkosten des Modellprojektes werden auf die Outputs des Programms bezogen. Dabei werden die eingelösten (d.h. von der Koordinierungsstelle abgerechneten) Gutscheine als der zentrale Output des Programms verstanden, da die Förderung darauf abzielt, den Beschäftigungsumfang der Zielgruppe zu erhöhen oder eine Verringerung zu vermeiden.

Berechnet werden die Kosten pro Gutschein. Alternativ wird die Höhe der ausbezahlten Förderung durch die Gutscheine als Output definiert. In der Effizienzbetrachtung werden dann die Verwaltungskosten ausgewiesen, die zur Auszahlung eines Gutschein-Euro erforderlich sind. In dieser ergänzenden Betrachtung wird der Transfer an die Förderungsberechtigten als Output definiert und nicht, wie in den weiteren Berechnungen, die Erhöhung des Beschäftigungsumfangs durch die Zielgruppe.

Tabelle 2 – Kosten pro Output-Einheit

	Standort A	Standort B	Standorte gesamt
Gutscheinanzahl	7.096	8.416	15.512
Gutscheinkosten	84.827,04 €	98.670,31 €	183.497,35 €
Verwaltungskosten	421.781,04 €	523.307,54 €	945.088,58 €
Verwaltungskosten pro Gutscheineuro	4,97 €	5,30 €	5,15 €

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der Kostendaten.

Entsprechend dem Verhältnis von Verwaltungs- und Gesamtkosten sind die Verwaltungskosten pro Gutscheineuro über den gesamten Projektzeitraum hoch. Ein Gutscheineuro entspricht im Durchschnitt 5,15 Euro an Verwaltungskosten.

Vergleichswerte von Untersuchungen anderer Gutscheinmodelle im Segment haushaltsnahe Dienstleistungen liegen aktuell nicht vor, insofern ist eine genaue Einschätzung nicht möglich. Dennoch lässt dieser Wert auf sehr hohe Verwaltungskosten im Vergleich zu den Gutscheinkosten schließen. Zur Beurteilung muss jedoch das Spezifikum einer zweijährigen Projektförderung berücksichtigt werden:

Im Zuge einer Etablierung von Projektstrukturen sind erhöhte Verwaltungsausgaben zu erwarten, da es notwendig ist, das Programm zu organisieren und zu bewerben. Diese sinken während der Projektlaufzeit in der Regel ab, können jedoch das Verhältnis von verschiedenen Kostenkomponenten verzerren, wenn die Gesamtkosten betrachtet werden. Im Regelbetrieb ist mit deutlich reduzierten Kosten zu rechnen, worauf bereits in Kapitel 3.1 hingewiesen wurde. Dennoch deutet der hohe Verwaltungskostenanteil darauf hin, dass die Kostenseite künftig in ihrer Entwicklung genau betrachtet werden sollte.

4 Nutzen

4.1 Vorüberlegungen

Die Kosten des Modellprojektes sind klar zu beziffern – dabei handelt es sich um die Gutscheinkosten, die zusätzlichen Personalkosten sowie um die mit dem zusätzlichen Personaleinsatz verbundenen Sachkosten. Weitaus schwieriger ist die Berechnung des entstehenden Nutzens vom Projekt. Dieser besteht in den zusätzlichen Einnahmen des Bundes über die Einkommenssteuer sowie der Renten- und Krankenkassen und der Arbeitslosenversicherung über die Sozialversicherungsbeiträge. Wie in der Kosten-Nutzen-Analyse üblich, wird hier allgemein vom fiskalischen Nutzen und nicht von Einnahmen gesprochen.

Der Nutzen des Modellprojektes fällt ab der erstmaligen Nutzung von Gutscheinen an und kann sich nach Ende des Projektes über mehrere Jahre erstrecken. Das ist in der Logik des Modellprojektes angelegt. Das Modellprojekt sollte zum einen durch die Gutscheinförderung eine direkte Entlastung der Teilnehmenden und zum anderen eine Anschubfinanzierung bieten, welche zu einer dauerhaften Verhaltensänderung führen soll, sodass Teilnehmende ihren in der Projektphase erhöhten oder gehaltenen Beschäftigungsumfang weiterhin konstant halten. Dies soll insbesondere durch die weitere Nutzung nicht über das Modellprojekt geförderter haushaltsnaher Dienstleistungen erfolgen.

Dafür werden verschiedene Projektphasen angenommen. Phase 1 bezeichnet den Zustand vor der Teilnahme am Modellprojekt; Phase 2 beschreibt die Teilnahmeperiode am Modellprojekt, welche die erste Phase mit Nutzeneffekten darstellt; Phase 3 steht schließlich für den potenziell nachhaltigen Nutzen ab dem Ende der Projektlaufzeit. Die Differenz von Phase 1 zu Phase 2 ergibt den Nutzen, der noch während der Projektlaufzeit anfällt. In der letzten Phase können je nach getroffenen Annahmen verschiedene Nutzeneffekte entstehen. Hierfür werden entsprechende Szenarien berechnet. Die Grundlage hierfür bildet der berechnete Nutzeneffekt im Übergang von Phase 1 zu Phase 2.

Die Berechnung des projektspezifischen Nutzens geht von der ursächlichen Wirkung der Gutscheinförderung auf den Beschäftigungsumfang der Zielgruppe aus. Dabei ist beschränkend anzuführen, dass dies nicht immer gegeben sein muss – Personen könnten ihren Beschäftigungsumfang auch ohne die Förderung erhöhen, aber zusätzlich die Vergünstigung der Dienstleistung durch Gutscheine genutzt haben. Ist dies der Fall, so ist von Mitnahmeeffekten die Rede. Einzelne Befunde aus den Gesprächen mit Projektteilnehmenden deuten in diese Richtung:

„Ich wäre so oder so wieder eingestiegen, aber bei mir zuhause wäre es halt nicht so ordentlich. [...] Ich hätte auf jeden Fall jemanden gebraucht, der für mich putzt. So oder so, das war eigentlich immer klar. Dass wenn ich wieder einsteige, dann suche ich mir da irgendwie Unterstützung und das Modellprojekt hat es halt bezahlbar gemacht. So hätte ich mir halt vielleicht weniger Stunden leisten können. Ohne Modellprojekt hätte ich mir vielleicht einmal einen kommen lassen können, in zwei Monaten.“ (Teilnehmende Cd2)

Die Ergebnisse der Befragung stützen die Annahme solcher Effekte. Das ist insbesondere an Personen ersichtlich, die bestrebt waren, einer Verminderung ihres Beschäftigungsumfangs entgegenzuwirken. Von ihnen gaben ca. 23 % an, sie hätten auch ohne die Teilnahme am Modellprojekt die Arbeitszeit gehalten. Bei den Personen, welche ihre Arbeitszeit erhöhten, sind es knapp 10 %, die dies ihren Angaben zufolge auch ohne die Teilnahme getan hätten.

Es ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass Mitnahmeeffekte in zahlreichen Projekten auftreten und deren effektive Wirkung reduzieren. Grundsätzlich sind sie anteilig von den Wirkungseffekten abzuziehen, was in den folgenden Berechnungen aufgrund der begrenzten Datenlage jedoch nicht vorgenommen werden kann. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind die möglichen Mitnahmeeffekte jedoch zu berücksichtigen.

4.2 Vorgehen

Die konkrete Berechnung soll die zusätzlichen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge ergeben, die aufgrund der Steigerung des Jahreseinkommens mittels der Gutscheinförderung entstanden sind.

Zur Berechnung der Nutzenkomponenten werden Auswertungen der standardisierten Befragung verwendet und schließlich auf die Gesamtheit der Gutscheinnutzerinnen und -nutzer hochgerechnet. Grundlage für die Berechnung bilden all jene Personen, die angaben, Gutscheine eingelöst zu haben. Von den 133 befragten Personen waren das 86. Zu dieser Gruppe liegen in 67 Fällen ausreichend Angaben über die für die Berechnung relevanten Variablen vor. Die Berechnungsgrundlagen bilden somit die Angaben dieser 67 Personen. Damit ist das Sample dieser Analyse kleiner als das Sample, welches dem Endbericht des Evaluationsprojektes zugrunde liegt. Einige Verhältnisangaben können aus diesem Grund von Auswertungen des allgemeinen Evaluationsberichts abweichen. Für einen umfassenden Überblick ist dieser einzusehen.

Die zur Berechnung herangezogenen Variablen sind

- der Beruf,
- der Beschäftigungsumfang vor und
- der Beschäftigungsumfang während des Projektes sowie
- Angaben zur Entwicklung des Beschäftigungsumfangs nach Projektende.

Neben den eben genannten vier Variablen waren weitere Daten für die Berechnung des Nutzens relevant – diese konnten jedoch nicht der im Rahmen der Evaluation durchgeführten standardisierten Befragung entnommen werden. Insofern war es nötig, diese aus amtlichen Datenquellen zu gewinnen und als neue Variablen in den Datensatz, der der Analyse zugrunde liegt, einzupflegen.

Da keine Abfrage des Einkommens der Teilnehmenden sowie deren Partnerinnen und Partner im Rahmen der Befragung erfolgen konnte und die Angaben dazu im Monitoring-Datensatz ebenfalls unzureichend sind, wurde auf Basis der in der standardisierten Befragung angegebenen Berufe das jeweilige Medianeinkommen herangezogen und bei Vorliegen einer Teilzeitbeschäftigung entsprechend dem genannten Stellenumfang reduziert.³

Für die relevanten Teilnehmenden wurde, sofern diese in der Befragung angaben, verheiratet zu sein, eine zusätzliche Variable erstellt. Da keinerlei Informationen über den Beruf der Partnerinnen und

³ Entnommen wurden die Medianeinkommen der Übersicht zu Entgelten nach Berufen im Vergleich von der Bundesagentur für Arbeit, siehe <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Interaktive-Visualisierung/Medianentgelte/Entgelte-nach-Berufen-im-Vergleich-Nav.html> (Stand: 14.5.2019).

Partner vorlag, wurde diesen der Wert eines allgemeinen Medianeinkommens zugewiesen. Auf der Basis dieser Informationen wurde das Haushaltseinkommen der Befragten berechnet.

Das zusätzliche Einkommen wurde zunächst über die Differenz des wöchentlichen Beschäftigungsumfangs vor und während der Projektteilnahme berechnet. Von den hier betrachteten Fällen haben 16 ihren Beschäftigungsumfang erhöht und 51 eine Reduzierung ihrer Arbeitsstunden durch das Gutscheinmodell vermieden. Fälle von Befragten, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, sind nicht in die Berechnung eingeflossen, da Personen vom Sample ausgeschlossen wurden, die keine Gutscheine genutzt oder keinen Beruf angegeben haben.⁴ Die Erhöhung des Arbeitspensums beträgt für Befragte mit erhöhtem Beschäftigungsumfang durchschnittlich sieben Wochenstunden.

Für Personen, die eine Reduzierung ihrer Arbeitsstunden vermieden, wird angenommen, dass sie damit auch eine Reduzierung ihres Einkommens vermieden haben. Das stellt für diese Gruppe den spezifischen Nutzen dar. In der Berechnung wurde angenommen, diese Personen hätten ohne die Teilnahme ihren Beschäftigungsumfang um sieben Wochenstunden reduzieren müssen (d.h. um den Durchschnittswert der Wochenstundenerhöhung der Gruppe mit erhöhtem Beschäftigungsumfang). Deren hypothetisches Zusatzeinkommen besteht somit aus der Differenz des aktuellen Einkommens und des angenommenen reduzierten Einkommens, hätten sie nicht an dem Projekt teilgenommen.

Die auf Basis der hier verwendeten Stichprobe ermittelten durchschnittlichen Bruttojahresentgelte vor und während der Teilnahme sowie das sich daraus ergebende Zusatzentgelt sind folgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 3 - Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen

Position	Summe
Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen vor der Teilnahme	35.900,23 €
Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen während der Teilnahme	44.727,55 €
Ertrag Bruttojahreseinkommen	8.827,32 €

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden am Modellprojekt HHDL 2019.

Der fiskalische Nutzen des Modellprojektes ergibt sich auf Grundlage des zusätzlichen Anteils des Bruttojahresentgelts, der durch die Teilnahme entstanden ist. Dafür sind zunächst Alleinstehende und Verheiratete unterschieden worden. Für Alleinstehende wird das individuelle Bruttoentgelt herangezogen, für Verheiratete wurde aus dem individuellen Bruttoentgelt und dem Bruttoentgelt der Partnerin oder des Partners das Haushaltseinkommen gebildet. Das Bruttoentgelt des Partners wurde nicht abgefragt, daher ist das monatliche Durchschnittseinkommen von Beschäftigten in Deutschland für 2018

⁴ Von 133 Befragten gaben 17 an, eine Erwerbstätigkeit aufgenommen zu haben. Von diesen gaben vier die Steigerung ihres Beschäftigungsumfangs während der Projektteilnahme an. Im Durchschnitt hat diese Gruppe um 26 Wochenstunden erhöht.

von 3.880 Euro vorgesehen worden.⁵ Von den individuellen Bruttoentgelten sowie den Haushaltseinkommen wurde der Einkommensteuerertrag als auch der Ertrag für die Sozialversicherung ermittelt.

Die Einkommenssteuer wurde vom zusätzlichen Entgeltbetrag mittels des Grenzsteuersatzes 2018 erhoben. Für Alleinstehende wurde dabei die Grundtabelle 2018 und für Verheiratete die Splittingtabelle 2018 angewendet. Für Alleinstehende wurden ausgehend von den Bruttojahresentgelten vor und während des Projektes die zu versteuernden Einkommen während dieser beiden Phasen berechnet. Für Verheiratete wurden zu den Bruttojahresentgelten der Gutscheinnutzenden das pauschale Bruttojahresentgelt der Partnerinnen bzw. Partner addiert und unter Anwendung der Splittingregel das zu versteuernde Einkommen berechnet.⁶ Aus der Differenz der zu versteuernden Einkommen vor und während der Projektteilnahme ergibt sich der zusätzliche zu versteuernde Einkommensertrag.

Die Zuordnung des anzuwendenden Grenzsteuersatzes auf diesen Überschussbetrag wurde anhand des zu versteuernden Einkommens vor der Teilnahme am Modellprojekt vorgenommen. Hierfür wurden Tarifgruppen für die Grund- sowie die Splittingtarife gebildet und die Einkommen entsprechend zugeordnet.

Die zusätzlich durch die Gutscheinförderung entstandenen Sozialversicherungsbeiträge wurden unter Anwendung der regulären Sätze für das Jahr 2018 ermittelt. Dabei wurden die Beschäftigtenanteile für Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung unter Beachtung der Beitragsbemessungsgrenzen von den Bruttojahresentgelten der Teilnehmenden für die Phasen vor und während der Teilnahme erhoben und der Differenzbetrag gebildet.

Aus der Summe des zusätzlichen Ertrages der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich der zusätzliche fiskalische Nutzen. Für die Gesamtheit der zur Berechnung verwendeten Fälle resultieren daraus folgende Durchschnittswerte:

Tabelle 4 Durchschnittliche fiskalische Erträge

Position	Summe
Einkommenssteuerertrag	1.587,72 €
Sozialversicherungsertrag	1.473,24 €
Ertrag Krankenversicherung	497,49 €
Ertrag Pflegeversicherung	86,89 €
Ertrag Rentenversicherung	765,41 €
Ertrag Arbeitslosenversicherung	123,45 €
Gesamtfiskalischer Ertrag	3.060,96 €

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden am Modellprojekt HHDL 2019.

⁵ Entnommen wurde dieser Wert der Übersicht der Arbeitnehmerverdienste 2018 des Statistischen Bundesamtes, siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/verdienste-branchen.html> (Stand: 14.5.2019).

⁶ Das zu versteuernde Einkommen errechnet sich aus dem Bruttojahresentgelt abzüglich von Pausch- und Freibeträgen. Darunter fallen Arbeitnehmerpauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag, Vorsorgeaufwendungen sowie Kinderfreibeträge.

Der Nutzen des Modellprojektes wird auf der Basis von fünf Szenarien berechnet. Dabei betrachtet das Szenario I den Nutzen des Projektes ausschließlich für die Projektlaufzeit (Phase 1). Die weiteren Szenarien beziehen sich auf den Zeitraum nach Ende des Projektes und beschreiben mögliche nachhaltige Wirkungen des Modellprojektes. Hierbei werden die zusätzlichen fiskalischen Erträge auf mehrere Jahre nach Projektende jeweils mit einer jährlichen Diskontrate von 3 % veranschlagt.

Bei der Berechnung wurden die Entwicklungen der gesamtfiskalischen Erträge für drei Gruppen unterschieden. Die Teilnehmenden wurden im Zuge der Befragung gebeten, anzugeben, ob und wenn ja, wie sich ihr Beschäftigungsumfang nach Ende der Förderung entwickeln wird. Hierdurch konnten drei Gruppen identifiziert werden. 21 der in die Berechnung eingeflossenen Personen gaben an, den Stundenumfang wieder zu reduzieren (Gruppe A), 22 gehen davon aus, dass sie ihn beibehalten werden (Gruppe B) und 23 wussten es zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht (Gruppe C).

Da Gruppe A angegeben hat, definitiv zu reduzieren, wird für diese Personen von keiner nachhaltigen Wirkung ausgegangen. Sie werden aus diesem Grund lediglich in die Berechnung des ersten Szenarios einfließen. Es wird angenommen, dass ihre Reduktion wieder auf das Ausgangsniveau vor der Projektteilnahme zurückfällt. Für die Gruppe B wird für die Szenarien nach Projektende jeweils die längste Wirkungsdauer angenommen. Gruppe C wird jeweils die Hälfte dieser Wirkungsdauer zugewiesen.

- I. Das Szenario I betrachtet lediglich den fiskalischen Nutzen, der während der Projektlaufzeit anfällt. Die Wirkungsdauer der Gutscheinförderung wird für alle Personen auf ein Jahr angesetzt.⁷
- II. Das Szenario II gibt den Nutzen über das Ende des Projektes hinaus an, mit einer veranschlagten zusätzlichen Wirkungsdauer von zwei Jahren für Gruppe C und vier für Gruppe B.
- III. In Szenario III wird die Wirkungsdauer auf drei Jahre für Gruppe C und sechs für Gruppe B veranschlagt.
- IV. In Szenario IV gemäß der obigen Gruppeneinteilung auf vier und acht Jahren und
- V. für Szenario V auf eine Dauer von fünf und 15 Jahren.

Schlussendlich werden die Ergebnisse der verschiedenen Szenarien auf die Gesamtanzahl der Projektteilnehmenden hochgerechnet.

4.3 Berechnung des Nutzens

Die Szenarien I bis V geben die Ergebnisse verschiedener Nutzenberechnungen an. Grundlage bildet dabei stets das Szenario I (Projektnutzen während der Projektphase für ein Jahr). Die sich auf die Phase nach dem Modellprojekt beziehenden Szenarien sind auf Grundlage dieser Berechnung angefertigt worden. Im Szenario I beträgt der durchschnittliche Steuerertrag einer Person nach einem Jahr Projektteilnahme 1.587,72 Euro und der durchschnittliche Sozialversicherungsertrag 1.473,24 Euro. Insgesamt ergibt sich im Durchschnitt ein fiskalischer Nutzen von 3.060,96 Euro.

⁷ Der Befragung ist zu entnehmen, dass ein Großteil der Begünstigten ihren ersten Gutschein Anfang 2018 eingelöst hat. Ferner ist anhand der Zahlen der ausgegebenen Gutscheine 2018 als das Jahr mit den meisten eingelösten Gutscheinen zu identifizieren. Der genaue Wirkungszeitraum der Gutscheinförderung für jede Person konnte nicht berechnet werden, da zu wenige Angaben der Befragten zum Nutzungszeitraum und Nutzungsvolumen vorlagen.

Für die Szenarien II bis V wurden die Werte des Szenarios I für weitere Jahre fortgetragen, vorausgesetzt die Fälle waren nicht der Gruppe A zuzuordnen, für die eine definitive Reduktion des Stundenumfangs nach dem Modellprojekt anzunehmen ist. Für die Gruppen B und C wurden pro Folgeszenario verschiedene Wirkungszeiträume angesetzt.

Bei der Berechnung nachhaltiger Wirkungen, welche durch die Projektion vorhandener Daten angefertigt wird, ist der künftige Nutzen eines Programms auf die Gegenwart abzuzinsen. Hierfür wird bei einer linearen Verzinsung ein Diskontfaktor von 3 % angesetzt. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen bei Kosten-Nutzen-Analysen. Die Ergebnisse würden sich nur geringfügig unterscheiden, wenn ein Diskontfaktor von 2 % verwendet würde. Die zusätzlichen Jahreserträge der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungsabgaben der einzelnen Personen, welche der Wirkung der Gutscheinförderung zugeschrieben werden, werden von Jahr zu Jahr jeweils um 3 % reduziert.

Die Summe der Erträge der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungsabgaben sowie des gesamtfiskalischen Ertrages der 67 hier verwendeten Fälle werden auf die Gesamtheit Personen, die Gutscheine einlöste, hochgerechnet. Das sind laut Monitoring der Koordinierungsstelle insgesamt 369 Personen. Die fiskalischen Erträge werden mit einem Faktor von rund 5,51 hochgerechnet.

Der potenzielle Nutzen des Projektes stellt sich je nach angewandtem Szenario unterschiedlich dar, wie es Tabelle 5 zu entnehmen ist.

Tabelle 5 - Szenarien

	Szenario für Projektlaufzeit		Szenarien inkl. nachhaltiger Nutzeneffekte nach Projektlaufzeit		
	Szenario I	Szenario II	Szenario III	Szenario IV	Szenario V
	1 Jahr	2 und 4 Jahre	3 und 6 Jahre	4 und 8 Jahre	5 und 15 Jahre
Befragungsstichprobe					
Steuererträge	106.377,00 €	331.046,00 €	434.891,70 €	533.485,40 €	773.306,40 €
Sozialversicherungserträge	98.707,32 €	306.197,70 €	402.180,50 €	493.358,30 €	711.737,60 €
Gesamtfiskalischer Nutzen	205.084,30 €	637.243,60 €	837.072,20 €	1.026.844,00 €	1.485.044,00 €
Hochrechnung					
Steuererträge	585.867,50 €	1.823.223,00 €	2.395.150,00 €	2.938.151,00 €	4.258.956,00 €
Sozialversicherungserträge	543.626,90 €	1.688.372,00 €	2.214.994,00 €	2.717.152,00 €	3.919.868,00 €
Gesamtfiskalischer Nutzen	1.129.494,00 €	3.509.596,00 €	4.610.144,00 €	5.655.303,00 €	8.178.825,00 €

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden am Modellprojekt HHDL 2019.

Mit einem fiskalischen Gesamtertrag von 1.129.494,00 Euro ist das Szenario I das Szenario mit dem geringsten Nutzen; den höchsten Nutzen generiert das Szenario V mit 8.178.825,00 Euro. Die Steige-

Die Berechnung der Nutzererträge über die Szenarien ergibt sich aus den jeweils länger angesetzten Wirkungszeiträumen. Eine positive Bilanz von Projektkosten und fiskalischem Nutzen ist hierbei bereits ab dem ersten Szenario festzustellen.

5 Kosten-Nutzen-Verhältnis

Mit der Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses (engl. *cost-benefit ratio*) anhand diverser Zeitszenarien kann angegeben werden, von welcher Wirkungsdauer der hier zugrunde gelegten Nutzeneffekte ausgegangen werden muss, damit der gesamtfiskalische Gesamtnutzen die Projektkosten übersteigen kann. Hierzu wird der fiskalische Nutzen über verschiedene Perioden (siehe Tabelle 5) mit den Projektkosten (siehe Tabelle 1) ins Verhältnis gesetzt:

Tabelle 6 - Kosten-Nutzen-Verhältnis

	Szenario für Projektlaufzeit	Szenarien inkl. nachhaltiger Nutzeneffekte nach Projektlaufzeit			
	Szenario I	Szenario II	Szenario III	Szenario IV	Szenario V
	1 Jahr	2 und 4 Jahre	3 und 6 Jahre	4 und 8 Jahre	5 und 15 Jahre
Gesamtfiskalischer Nutzen	1.129.494,00 €	3.509.596,00 €	4.610.144,00 €	5.655.303,00 €	8.178.825,00 €
Gesamtkosten	1.128.585,93 €	1.128.585,93 €	1.128.585,93 €	1.128.585,93 €	1.128.585,93 €
Kosten-Nutzen-Verhältnis	1,00	3,11	4,08	5,01	7,25

Quelle: IAW-Berechnungen auf Basis der Kostendaten und IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden am Modellprojekt HHDL 2019.

Aus der Berechnung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsanalyse geht hervor, dass der durch die Gutscheinförderung geschaffene fiskalische Nutzen auf Bundesebene in einem Szenario, welches von einem Wirkungszeitraum während der Projektlaufzeit von einem Jahr ausgeht (I), die Gesamtkosten knapp übersteigt. Bei der Betrachtung von Szenarien, die Nachhaltigkeitseffekte einbeziehen (II - V), ergibt sich eine steigende positive Bilanz. Im Kontext der vorgenommenen Berechnungen stellt sich hierbei die Frage, welches der Szenarien besonders plausibel ist.

Das Modellprojekt zielte mit dem Gutscheinmodell insbesondere auf die Entlastung von Beschäftigten ab. Eine nachhaltige Wirkung bei der Zielgruppe zu erreichen wurde dabei von mehreren interviewten Akteuren zumindest als Teilziel angeführt. Die Reduktion des Preises von haushaltsnahen Dienstleistungen wurde als Anschubfinanzierung gesehen:

„Der Wunsch war natürlich schon, dass man sagt: ‚Okay, das ist wie so eine Art Anschubfinanzierung.‘ Und die Haushalte [...] schätzen die Dienstleistungen, schätzen die Personen, die die Dienstleistung erbringt und sie sind vielleicht auch bereit, den Eigenbetrag komplett zu leisten, aber das bleibt abzuwarten.“ (Umsetzende Akteure A1)

Welcher Umfang an nachhaltigen Wirkungen anzunehmen ist, wenn die Förderung versiegt, ist genauer zu diskutieren.

Aus der Befragung geht hervor, dass in etwa ein Drittel der Befragten angibt, nach Ende der Förderung die Wochenarbeitsstunden wieder zu reduzieren, die sie aufgrund der Gutscheinförderung in der Lage waren zu erhöhen (vgl. Kapitel 4.2). Dies ist ferner vor dem Hintergrund der besonderen Preissensibilität der Nachfrage für haushaltsnahe Dienstleistungen zu sehen (vgl. Prognos 2012, S. 67 für Deutschland und Farvacque 2013, S. 22 für Europa). Legal angebotene haushaltsnahe Dienstleistungen werden

weniger genutzt, weil Haushalte wenig für Dienstleistungen dieser Art auszugeben bereit sind. Entfällt dabei die Förderung, ist es wahrscheinlich, dass Dienstleistungen nicht mehr genutzt werden, womit die Senkung des Beschäftigungsumfangs einhergehen könnte.

Nichtsdestotrotz gaben im Rahmen der Befragung auch ein Drittel an, sie würden ihren Beschäftigungsumfang auch nach Ende des Modellprojektes erhalten. Dieser Befund ist jedoch mit Vorsicht zu bewerten. Hierbei sind insbesondere Mitnahmeeffekte, die bereits unter 4.1 erläutert wurden, mitzudenken. Obwohl deren Berechnung im Rahmen der Evaluation nicht vorgenommen werden konnte, ist davon auszugehen, dass sie vorlagen. Die Beschränkung des Modellprojektes auf förderungsfähige Personen, welche bestrebt oder in der Lage sind, ihren Beschäftigungsumfang zu erhöhen oder zu halten, muss als wesentlicher Faktor angesehen werden, dass Teile der Geförderten bereits vorgehabt hat, den Beschäftigungsumfang zu erhöhen und die Vergünstigungen des Gutscheinmodells nur nebenbei genutzt hat, d.h. den Gutscheinen keine ursächliche Wirkung auf die Erhöhung des Beschäftigungsumfangs zugesprochen werden kann.

Daraus schlussfolgernd kann angenommen werden, dass Effekte nach Auslaufen solch eines Zuschussmodells schneller zurückgehen werden, als es beispielsweise die Szenarien IV und V nahelegen. Es ist daher durchaus plausibel, von eher kurz- bis mittelfristigen nachhaltigen Wirkungen, wie in den Szenarien II und III, auszugehen.

Da es sich bei dieser Analyse um eine voraussetzungsreiche Schätzung handelt, ist auf folgende Einschränkungen hinzuweisen:

Die Ergebnisse der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsanalyse sind für die Seite der Nutzeneffekte, die bei Gutscheingeförderten vorliegen, als obere Grenze der Nutzeneffekte zu interpretieren. Als Berechnungsgrundlage dienten 67 Fälle der IAW/SOKO-Befragung der Teilnehmenden (N=133). Zum einen konnten somit nur eine geringe Anzahl von Fällen in die Untersuchung einfließen. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Beteiligung von Gutscheinnutzenden an dieser Befragung überproportional im Vergleich zu Personen ist, die keine Förderung erhielten oder nutzten. Unter Einbezug dieses Sachverhalts muss von einer prinzipiellen Überschätzung der fiskalischen Erträge bezogen auf die Gesamtheit der im Monitoring geführten Personen ausgegangen werden. Ferner ist davon auszugehen, dass die sehr wahrscheinlich vorliegenden, jedoch im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsanalyse aufgrund der Datenlage nicht quantifizierbaren Mitnahmeeffekte die tatsächlichen Wirkungen des Modellprojektes ebenfalls verzerren.

Schließlich ist anzumerken, dass die Ermittlung der Erträge durch eine Vielzahl nicht vorhandener Angaben auf verschiedenen Annahmen beruhte und somit nur den hypothetischen Nutzen der Förderung im Zuge des Modellprojektes anzugeben vermag. Besonders die erforderliche Ergänzung des Bruttoeinkommens der Befragten und deren Partnerinnen bzw. Partner kann in dieser Analyse zu Ergebnissen führen, die sich von den tatsächlichen Effekten des Modellprojektes stark unterscheiden.

6 Fazit

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse des Modellprojektes Haushaltsnahe Dienstleistungen ist als Annäherungsversuch einzuordnen, mit dem eine Übersicht gewonnen werden kann, welcher Umfang an zusätzlichem fiskalischen Nutzen notwendig wäre, damit die Gesamtkosten des Modellprojektes überstiegen werden. Aufgrund der Datenlage, die es erforderlich machte, fehlende Daten aus externen Quellen zu ergänzen, können Verzerrungen nicht ausgeschlossen werden. Außerdem liegt, wie bereits erläutert, aufgrund des Samples eine Überschätzung der Nutzeneffekte nahe. Die sehr wahrscheinlich vorhandenen, jedoch nicht messbaren Mitnahmeeffekte erschweren eine verlässliche Aussage zu den Effekten des Projektes zusätzlich. Zusammenfassend ist daher eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse angeraten.

Für eine valide empirische Prüfung der Wirtschaftlichkeit des durchgeführten Modellprojektes wäre eine umfassendere Datengrundlage notwendig, die mit einem komplexen quantitativen Untersuchungsdesign analysiert werden kann. Als Basis hierfür ist zunächst die Implementierung eines umfangreichen und detaillierten Monitorings zu empfehlen. Weiterhin wäre es hilfreich, die Verwendbarkeit von relevanten Sozialstatistiken zu gewährleisten. Zu den bedeutenden Informationen zählen u.a. auf Seiten der Teilnehmenden der Nutzungsstatus, die Nutzungsdauer, die Summe der genutzten Gutscheine, der Beruf, der Beschäftigungsumfang, das Einkommen und die Haushaltssituation.

Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse hätte dabei nicht nur die Nutzeneffekte auf Seiten der begünstigten Privatpersonen in den Blick zu nehmen. Da es auch ein Ziel des Modellprojektes war, die Professionalisierung des Wirtschaftssegments Haushaltsnahe Dienstleistung zu fördern, sind ebenso Daten zu den Beschäftigten in diesem Segment für eine umfassende Untersuchung relevant. Nur somit könnte eine vollständige Bewertung der Effizienz vorgenommen werden.

Die Dringlichkeit, Effizienzanalysen für Fördermodelle haushaltsnaher Dienstleistungen durchzuführen, wird in der Forschung hervorgehoben (Farvaque 2013, S. 60) und für Belgien sowie Frankreich bereits tentativ vorgenommen (vgl. bspw. Gerard et al. 2013 und Marx/Vandelannoote 2015 für Belgien, Carbonnier 2015 für Frankreich). Dies sollte für zukünftige Programme dieser Art berücksichtigt werden, denn nur komplexe Effizienzanalysen, welche auf einer breiten und validen Datengrundlage stehen, können verlässliche Aussagen über den Erfolg von Fördermodellen ermöglichen.

Literatur

Carbonnier, Clément (2015): Job Creation, Public Costs and the Distributive Profile of Tax Allowances for Household Services in France. In: Clément Carbonnier und Nathalie Morel (Hg.): The Political Economy of Household Services in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Work and welfare in Europe), S. 262–283.

Farvacque, Nicola (2013): Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Household Activities. Hg. v. European Commission. Luxembourg.

Gerard, Maarten; Romainville, Jean-Francois; Valsamis, Daphné (2014): Evaluation du système des titres-services pour les emplois et services de proximité 2013. Hg. v. Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'intégration des demandeurs d'emploi. Bruxelles.

Marx, Ive; Vandelannoote, Dieter (2015): Matthew Runs Amok. The Belgian Voucher System. In: Clément Carbonnier und Nathalie Morel (Hg.): The Political Economy of Household Services in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Work and Welfare in Europe), S. 197–220.